



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PAYS DE FORCALQUIER-MONTAGNE DE LURE (Département des Alpes-de-Haute-Provence)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 septembre 2019.

AVANT-PROPOS

Les rapports d'observations définitives, une fois délibérés, sont adressés aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, des réponses qui ont vocation à les accompagner lorsqu'ils seront rendus publics. Ce sont des documents confidentiels réservés aux seuls destinataires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Leur divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION	8
1.1 Le territoire	8
1.2 Un périmètre constant depuis la création de la communauté de communes.	9
1.3 L'échec de la demande de fusion portée par la CCPFML	10
1.4 Un rapprochement avec d'autres intercommunalités souhaité par la CCPFML.....	10
2 LA GOUVERNANCE	11
2.1 Le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire ont été fixés par arrêté préfectoral à défaut d'accord des communes membres	11
2.2 La gouvernance	12
2.2.1 Le président	12
2.2.2 Les vice-présidents	12
2.2.3 Le bureau	13
2.2.4 La commission exécutive	13
2.2.5 Le conseil (ou la conférence) des maires	13
2.2.6 Les commissions facultatives	13
2.3 La non production de certains documents obligatoires.....	14
2.3.1 Le bilan du schéma de mutualisation	14
2.3.2 L'absence de compte-rendu annuel aux communes	14
2.3.3 L'absence de rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation	15
2.4 L'absence de certains documents facultatifs mais utiles au projet communautaire	15
2.4.1 L'absence de projet de territoire.....	15
2.4.2 Le pacte financier et fiscal en cours d'élaboration	16
3 LES COMPETENCES	16
3.1 Le portefeuille de compétences de la CCPFML	17
3.2 La CCPFML exerce a minima les compétences qui lui ont été transférées.....	18
4 LES IRREGULARITES RELEVÉES EN MATIÈRE DE FIABILITE DES COMPTES ET DES INFORMATIONS BUDGETAIRES	23
4.1 La mise en place tardive et lacunaire d'une comptabilité d'engagement	23
4.2 Les conséquences de l'absence de comptabilité d'engagement	24
4.2.1 Le rattachement approximatif des charges et des produits à l'exercice	24
4.2.2 Les rejets de mandats par le comptable public	24
4.2.3 La faiblesse des taux de réalisation budgétaire et l'absence de plan pluriannuel d'investissement	25
4.3 Le dépassement des délais réglementaires de mandatement	26
4.4 Les erreurs relevées dans la comptabilisation des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes.....	26

4.5	Les irrégularités en matière de gestion et de suivi des immobilisations.....	27
4.5.1	L'absence d'inventaire et les anomalies constatées dans l'état de l'actif	27
4.5.2	L'absence d'apurement des immobilisations en cours	28
4.5.3	Les irrégularités en matière de dotations aux amortissements	28
4.6	L'absence de provisions.....	30
4.7	Les manquements constatés en matière de fiabilité des informations budgétaires.....	30
4.7.1	Le non respect des maquettes budgétaires réglementaires	31
4.7.2	Le non-respect de l'obligation de publication en ligne des documents d'informations budgétaires et financières	31
5	ANALYSE FINANCIERE.....	31
5.1	Les conséquences budgétaires des anomalies comptables relevées	31
5.2	Analyse financière du budget principal	33
5.2.1	La section de fonctionnement et l'autofinancement.....	34
5.2.2	La section d'investissement.....	39
	ANNEXES	42

SYNTHÈSE

Créée en 2002, la communauté de communes Pays de Forcalquier-Montagne de Lure (CCPFML) a conservé son périmètre d'origine. Deux projets de fusion successifs, avec la communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon Agglomération d'abord (hors période de contrôle) puis avec la communauté de communes Haute-Provence Pays de Banon à l'occasion de la révision du schéma départemental de coopération intercommunale, ont échoué. Or, le périmètre de la CCPFML ne reflète pas les réalités socio-économiques territoriales : la communauté de communes constitue en effet un pôle de services qui profite à plusieurs communes situées en dehors de son territoire, et qui ne contribuent donc pas à son financement.

La CCPFML souffre également d'un problème avéré de gouvernance, plusieurs transferts de compétences, votés par le conseil communautaire, n'ayant pas été validés par les communes membres. La CCPFML présente donc un faible niveau d'intégration. Par ailleurs, la CCPFML ne s'est pas saisie de l'ensemble des compétences qui lui ont été transférées (par exemple, la création de lieux d'accueil parents enfants ou la voirie).

Le contrôle a également mis en évidence plusieurs dysfonctionnements administratifs importants, au premier rang desquels l'absence jusqu'en 2016 de comptabilité d'engagement, pourtant obligatoire, et le caractère incomplet de la comptabilité produite au titre des exercices suivants. De plus, la CCPFML manque à plusieurs de ses obligations en matière de production de documents réglementaires. Les nombreuses erreurs commises en matière de gestion comptable et budgétaire (absence d'amortissements des fonds de concours et des immobilisations achevées notamment), affectent la qualité des comptes produits sur les exercices 2014 à 2017, et justifient d'importantes rectifications sur l'exercice 2018. Les erreurs relevées ont eu pour conséquence de majorer le résultat de la section de fonctionnement du budget principal de la communauté de communes, et d'atténuer la réalité des tensions budgétaires.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Établir un bilan des actions déjà réalisées en matière de mutualisation.

Recommandation n° 2 : Respecter les obligations relatives à la tenue d'une comptabilité d'engagement conforme à l'instruction budgétaire et comptable M14.

Recommandation n° 3 : Consolider les inventaires et s'assurer de leur cohérence avec les états de l'actifs produits par le comptable public.

Recommandation n° 4 : Poursuivre la fiabilisation des amortissements et la reprise au compte de résultat des subventions transférables.

Recommandation n° 5 : Élaborer les annexes budgétaires conformément aux maquettes réglementaires.

INTRODUCTION

Par lettre du 14 août 2018, le président de la chambre a informé M. Arnaud Boutet, président de la communauté de communes, et ses prédécesseurs, de l'ouverture du contrôle et de l'examen de la gestion de la communauté de communes Pays de Forcalquier-Montagne de Lure (CCPFML).

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 9 janvier 2019 avec M. Arnaud Boutet et les 9 et 11 janvier 2019 avec ses prédécesseurs, M. Pierre Garçin et Christophe Castaner.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 5 mars 2019 ont été transmises dans leur intégralité, à M. Arnaud Boutet, ordonnateur en fonctions, et pour les parties concernant leur gestion à M. Pierre Garçin et Christophe Castaner.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 27 septembre 2019, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

1 PRÉSENTATION

1.1 Le territoire

La communauté de communes Pays de Forcalquier-Montagne de Lure (CCPFML) se situe dans les Alpes-de-Haute-Provence, au pied de la montagne de Lure. C'est une intercommunalité rurale et touristique¹, située dans le parc naturel du Luberon², et proche de la Durance.

La CCPFML compte 13 communes (*cf.* Annexe n° 1), dont 12 communes de montagne : Forcalquier, Saint-Étienne-les-Orgues, Cruis, Pierrerue, Sigonce, Lurs, Limans, Ongles, Niozelles, Fontienne, Montlaux, Lardiers, et Revest-Saint-Martin, sur 309 km² (soit une densité moyenne de 31 habitants par km²), et 9 746 habitants³. La CCPFML gère la station de ski Montagne de Lure, située à Saint-Étienne-les-Orgues. C'est une petite station, de basse altitude (1600 - 1850 m), qui est équipée d'un seul télési.

Sous-préfecture, Forcalquier constitue le pôle administratif et économique du territoire et exerce de nombreuses fonctions de centralité. Avec près de 5 000 habitants, la ville centre couvre plus de la moitié de la population intercommunale, ainsi que la moitié des établissements du territoire. La CCPFML est ainsi soumise aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux communes de plus de 3 500 habitants, conformément à l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La deuxième commune la plus importante, Saint-Étienne-les-Orgues, ne compte quant à elle que 13 % de la population intercommunale. Ces deux communes accueillent une population plus jeune que les autres communes, situées plus en altitude. La croissance démographique observée entre 2009 et 2015 est très modérée (+0,8 % par an), et le territoire présente une pyramide des âges atypique par rapport à la moyenne régionale : les 40 à 70 ans sont surreprésentés, alors qu'apparaît un déficit marqué des 17-40 ans. Par ailleurs, 6 des 13 communes comptent 40 % ou plus de résidences secondaires.

L'économie intercommunale apparaît fragile. 20,1 % de la population vit sous le seuil de pauvreté⁴ (contre 16,8 % au niveau départemental, 17,5 % au niveau régional, et 14,3 % au niveau national). La CCPFML est l'EPCI des Alpes de Haute-Provence qui a le revenu médian⁵ le plus faible : 18 116 € en 2015 contre, 19 664 € pour la communauté d'agglomération Durance-Luberon-Verdon Agglomération (CADLVA) et 18 658 € dans la communauté de communes Haute-Provence Pays de Banon (CCHPPB)⁶.

¹ D'après la CCPFML, l'office de tourisme intercommunal a accueilli 69 160 visiteurs en 2017 et 74 300 en 2018, ce qui correspondrait à une fréquentation annuelle de 400 000 visiteurs sur ces deux exercices, 20 % des visiteurs se rendant à l'office de tourisme selon elle.

² La CCPFML est membre depuis 2018 du syndicat mixte du parc naturel régional du Luberon, qui regroupe les collectivités signataires de cette charte : la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les départements des Alpes-de-Haute-Provence et du Vaucluse et les 77 communes adhérentes.

³ Chiffres Direction générale des finances publiques (DGFiP).

⁴ Le seuil de pauvreté est défini en France de façon relative : est considéré comme pauvre, un ménage dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian national.

⁵ Niveau de revenu qui sépare la population en deux tranches égales, l'une gagnant plus que ce revenu, l'autre moins.

⁶ Source : diagnostic économique établi en décembre 2018 à la demande de la CCPFML sur la base des données INSEE.

1.2 Un périmètre constant depuis la création de la communauté de communes.

En application de l'article L. 5214-1 du CGCT, les communautés de communes sont des « *établissement[s] public[s] de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave [ayant] pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.* ». Leur périmètre doit répondre à des objectifs de « *cohérence spatiale [...] au regard notamment des périmètres des unités urbaines au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale* », « *[d]'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale* », « *[de] la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes* » mais également en tenant compte de « *l'approfondissement de la coopération au sein des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux*⁷ ».

Le périmètre de la CCPFML est inchangé depuis sa création en avril 2002⁸. Celui-ci ne remplit cependant pas l'ensemble de ces critères. De fait, l'unité⁹ et l'aire urbaine de Forcalquier incluent également la commune de Mane qui n'est pas membre de la CCPFML mais de la communauté de communes Haute-Provence Pays de Banon. Essentiellement rurales, les autres communes de la CCPFML ne font pas partie d'une aire urbaine, à l'exception de Fontienne.

Le bassin de vie de Forcalquier¹⁰ compte quant à lui 25 communes, soit 12 de plus que la CCPFML (Aubenas-les-Alpes, Banon, Dauphin, l'Hospitalet, Mane, Monstaliér, Redortiers, Revest-des-Brousses, la Rochegiron, Saint-Maime, Saint-Michel l'Observatoire, Saumane, Vachères). Ces 12 communes appartiennent à la communauté de communes Haute-Provence Pays de Banon. La commune de Lurs, qui appartient à la CCPFML, est par ailleurs classée par l'INSEE dans le bassin de vie d'Oraison. Enfin, il y a lieu de souligner que le bassin de vie de Forcalquier ne possède pas de lycée public.

Les communes de la CCPFML appartiennent au demeurant à la zone d'emploi¹¹ de Manosque (62 communes).

Enfin, le territoire de la CCPFML n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale (*cf. infra*).

⁷ Cf. article L. 5210-1-1 du CGCT.

⁸ Cf. schéma départemental de coopération intercommunale des Alpes-de-Haute-Provence, annexé à l'arrêté préfectoral n° 2016-085006 du 25 mars 2016.

⁹ La notion d'unité urbaine (INSEE) repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Le SDCI note que la notion d'unité urbaine n'est pas pertinente pour le département, compte tenu de la faible densité de la population, et propose de lui substituer la notion d'aire urbaine. Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

¹⁰ L'INSEE définit le bassin de vie comme « *le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* » (services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports).

¹¹ Espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

1.3 L'échec de la demande de fusion portée par la CCPFML

Deux projets de fusion successifs, avec la communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon Agglomération (DLVA) d'abord puis avec la communauté de communes Haute-Provence Pays de Banon à l'occasion de la révision du schéma départemental de coopération intercommunal, ont échoué.

Pierre Garcin, alors président de la CCPFML a sollicité la préfecture pour obtenir la fusion de la CCPFML avec les communautés de communes de Haute-Provence Pays de Banon dans le cadre du SDCI. Le SDCI arrêté par le préfet en 2016 n'a pas donné suite à cette demande de fusion. Il existe en effet un pouvoir d'appréciation du préfet qui peut ne pas donner suite à la demande d'une commune ou la modifier (*CE, 2 octobre 1996, commune de Bourg-Charente et autres*). La commune de Cruis aurait alors présenté une demande de sortie de la CCPFML, non suivie d'effet.

1.4 Un rapprochement avec d'autres intercommunalités souhaité par la CCPFML

Le président actuel de la CCPFML souhaite toujours la fusion de la CCPFML avec la communauté de communes Haute-Provence Pays de Banon¹², sur la base d'éléments de cohérence géographique, et administrative. La maison des services au public (MSAP) de la CCPFML, située à Forcalquier, accueille ainsi chaque année près de 20 % d'habitants de communes n'appartenant pas à la CCPFML. L'espace régional internet citoyen (ERIC) géré par la CCPFML est également fréquenté par des habitants de communes n'appartenant pas à la communauté de communes.

Il plaide pour un retour à un territoire intercommunal proche de celui de l'ancien syndicat à vocation multiple pour la valorisation du pays de Forcalquier (SIVOM), qui a existé entre 1979 et la création des communautés de communes¹³ et qui regroupait 17 communes.

¹² La communauté de communes Haute-Provence Pays de Banon est issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2017, des deux communautés de communes de Haute-Provence et Pays de Banon. Elle regroupe désormais 21 communes : Aubenas-les-Alpes, Banon, Dauphin, La Rochemelon, l'Hospitalet, Mane, Montjustin, Montsalier, Oppedette, Redortiers, Revest-des-Brousses, Revest-du-Bion, Sainte-Croix à Lauze, Saint-Maime, Saint-Martin-les-Eaux, Saint-Michel-l'Observatoire, Reillanne, Saumane, Simiane-la-Rotonde, Vachères et Villemus.

¹³ Cf. l'arrêté préfectoral n° 2002.1144 du 11 avril 2002 portant dissolution de ce syndicat mixte pour le développement du pays de Forcalquier. Les communes d'Aubenas-les-Alpes, Cruis, Fontienne, Lardieurs, Limans, Mallefougasse-Augès, Montjustin, Montaloux, Oppedette, Pierrerrue, Revest-Saint-Martin, La Rochemelon, Saint-Étienne-les-Orgues, Saumane, Signonce, Vachère et Villemus ont voté la dissolution.

Le président de la CCPFML affirme que cet élargissement intercommunal permettrait de résoudre deux fragilités de la CCPFM, relatives à la gouvernance et au pouvoir fiscal (*cf. infra*). Enfin, il estime que cet élargissement permettrait de desserrer la contrainte financière, en permettant un partage de charges, et en renouvelant le débat sur la fiscalité sur la base d'une éventuelle convergence des taux. En effet, la CCPFML a toujours refusé de prélever un impôt au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour ne pas alourdir la fiscalité sur les ménages, notamment forcalquiérens¹⁴, les taux des impôts communaux étant plus élevés à Forcalquier que dans la moyenne des villes de même strate et dans le reste des communes de la CCPFML.

Or, une révision à la hausse de la fiscalité de la CCPFML va sans doute s'imposer en raison de l'impact sur ses finances des corrections des erreurs comptables exposées *infra*.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire ont été fixés par arrêté préfectoral à défaut d'accord des communes membres

Les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et n° 2012-1561 du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération ont modifié les règles de composition et de répartition des conseils communautaires, et les modes d'élection des conseillers communautaires. Ceux-ci sont désormais élus au suffrage universel direct.

L'article L. 5211-6-1 du CGCT fixe le nombre de conseillers communautaires en fonction de la population de l'établissement public de coopération intercommunale mais prévoit la possibilité, pour les communautés de communes et d'agglomération, de déroger aux règles de droit commun, sous réserve de l'accord « *des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres* ». À défaut, la répartition est effectuée de droit par attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de critères démographiques.

¹⁴ À Forcalquier, le taux de la taxe d'habitation s'établit ainsi en 2017 à 15,93 % contre 15,13 % dans la moyenne des villes de même strate, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties à 31,58 % contre 20,85 %, et le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à 85,79 % contre 52,44 % (source : DGFIP).

N'ayant pas obtenu la majorité qualifiée, la CCPFML n'a pas pu déroger aux règles de droit commun. Aussi, par arrêté préfectoral du 23 octobre 2013, le nombre de conseillers communautaires a été réduit de 34 à 27 ce qui a profondément modifié la représentation des différentes communes au sein du conseil communautaire. En effet, Forcalquier possède désormais 48,1 % des sièges, au lieu de 17,6 % lors du précédent mandat. Le poids des petites communes a donc été fortement réduit.

Deux sièges sont actuellement vacants, attribués aux communes de Saint-Étienne-les-Orgues et Forcalquier, suite à des démissions (démission en février 2017 d'un conseiller communautaire de Saint-Étienne-les-Orgues, et dernière démission non remplacée d'un conseiller de Forcalquier en janvier 2018).

2.2 La gouvernance

2.2.1 Le président

En application de l'article L. 5211-10 du CGCT, le conseil communautaire peut déléguer certaines de ses compétences au président de l'EPCI. Dans cette hypothèse, le président doit rendre compte, à chaque réunion du conseil, « *des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant* ». Ces délégations portent sur tous les domaines de la gestion administrative : emprunts, actions en justice, achats, gestion du personnel, etc. et sont assez importantes en montant¹⁵. La chambre a constaté à la lecture des comptes rendus des réunions du conseil communautaire que le président ne rendait compte de l'exercice de ses délégations que depuis octobre 2018.

2.2.2 Les vice-présidents

Le conseil communautaire, par délibération n° 27/2014 du 11 avril 2014, a fixé le nombre de vice-présidents à six. Toutefois, la CCPFML ne compte plus que cinq vice-présidents, depuis la démission, en juin 2018, du vice-président aux finances¹⁶. Le montant total des indemnités des vice-présidents est ainsi passé de 61 375 € en 2014 à 56 061 € en 2017 (- 8,7 %).

D'après la CCPFML, les vice-présidents n'exercent aucun pouvoir de décision dans les faits mais œuvreraient « *au travail préparatoire des sujets relevant de leur délégation, le conseil communautaire restant l'instance décisionnaire* ».

¹⁵ Pas de limite par exemple pour la souscription d'emprunts, ni pour les marchés de travaux.

¹⁶ Celui-ci avait déjà mentionné son intention de démissionner précédemment, à la suite de divergences avec le nouveau président sur la gestion budgétaire et comptable de la CCPFML.

2.2.3 Le bureau

Le bureau est composé depuis le 28 juillet 2017 de 14 membres (*cf.* délibération n° 70/2017 du 28 juillet 2017). Chaque commune y est représentée par un conseiller communautaire ou un vice-président, à l'exception de la commune de Forcalquier qui possède deux sièges au bureau. La CCPFML autorise également les maires des communes qui ne sont pas conseillers communautaires à y assister.

Le bureau n'a pas reçu de délégation du conseil communautaire. En ce sens, il a été conçu comme une instance de débat et de réflexion, et non comme une instance délibérante. À l'exception des années 2014 et 2016 où il ne s'est réuni qu'une fois, le bureau s'est réuni deux fois par an.

2.2.4 La commission exécutive

Depuis sa création, la CCPFML a mis en place une commission exécutive composée du président et des vice-présidents. C'est une instance consultative informelle, non citée par le CGCT. Sa création n'a pas donné lieu à délibération.

La CCPFML a transmis 13 comptes rendus des réunions de cette commission, organisées entre 2016 et 2018. Elle se réunit donc beaucoup plus souvent que le bureau et semble constituer la véritable instance de pilotage de la CCPFML.

2.2.5 Le conseil (ou la conférence) des maires

Il s'agit d'une autre instance non délibérante créée en 2016 par la CCPFML, sans délibération. Elle a vocation à être un lieu de concertation avec les quelques maires qui n'étaient pas conseillers communautaires.

2.2.6 Les commissions facultatives

En application de l'article L. 2121-22 du CGCT, la CCPFML a créé trois commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil. Une commission culture qui se réunit environ une fois par an, une commission sentiers qui se réunit environ deux fois par an et, depuis 2018, une commission des finances, qui s'est réunie trois fois.

La CCPFML a aussi mis en place des groupes de travail : un groupe de travail agents-élus sur la mutualisation des moyens avec les communs membres, et deux groupes de travail trimestriels sur l'eau et l'assainissement et gestion des milieux aquatiques et préventions des inondations (Gémapi), dans le cadre de réflexions sur les transferts de compétences.

Ces commissions et groupes de travail n'établissent pas systématiquement de comptes rendus. Ce sont des instances de réflexion et de débats, sans pouvoir décisionnel.

2.3 La non production de certains documents obligatoires

2.3.1 Le bilan du schéma de mutualisation

En application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, le conseil communautaire a approuvé par délibération du 7 décembre 2015, le rapport de mutualisation des services. Toutefois, le président de la CCPFML ne présente pas chaque année le bilan du schéma de mutualisation prévu par ce même article. Seul un bilan en date de décembre 2018 a été produit à la chambre dans le cadre du contrôle.

À cette date, la mutualisation restait limitée à des groupements d'achats (consultation en 2017 sur les besoins des communes en maintenance des extincteurs et en contrôles périodiques des établissements recevant du public, accord-cadre avec la commune de Forcalquier pour l'achat de plaquettes bois pour les chaufferies) et à deux mutualisations de personnel (mutualisation du directeur des services techniques et du responsable du service culturel de la ville de Forcalquier et de la CCPFML).

La CCPFML a reconnu l'insuffisance des mutualisations et a évoqué « *la difficulté d'un partage de projets, nombreuses étant les communes recherchant l'aide de la communauté de communes pour répondre à des besoins d'ingénierie et des problématiques au plan communal.* ». La CCPFML affirme également que les communes manquent de personnel et d'expertise à même de répondre à ses sollicitations.

La chambre invite la CCPFML à compléter le bilan de son schéma de mutualisation, en précisant pour chacune des actions déjà réalisées, l'impact sur les finances des communes membres et de la CCPFML, compte tenu des effets attendus en termes d'efficacité et d'économies. La chambre rappelle par ailleurs l'obligation d'une présentation annuelle de ce bilan au conseil communautaire.

Recommandation n° 1 : Établir un bilan des actions déjà réalisées en matière de mutualisation.

2.3.2 L'absence de compte-rendu annuel aux communes

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

Le président n'a présenté la première version de ce document que le 24 septembre 2018 à la demande de la chambre.

2.3.3 L'absence de rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le président de l'EPCI est également tenu de présenter tous les cinq ans un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées à l'EPCI (2^o du V de l'article 1609 nonies C du CGI). Ce rapport, dont la forme est libre, fait l'objet d'un débat au sein de l'EPCI et d'une délibération spécifique. Il est ensuite obligatoirement transmis aux communes membres. L'adoption de ce rapport doit intervenir au plus tard en 2022.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, qui l'invitait à présenter ce rapport prochainement, afin notamment de faire le bilan des charges transférées, le président de la CCPFML a indiqué que des séances de travail des élus sur ce thème étaient prévues à l'automne 2019.

La chambre souligne que l'élaboration de ce rapport permettrait à la CCPFML de présenter sa comptabilité analytique, et de définir formellement, avant d'éventuels nouveaux transferts de compétences, les méthodes de calcul des coûts réels transférés, en vertu du principe de permanence des méthodes comptables, qui exige que les mêmes méthodes soient utilisées dans le temps, afin de permettre les comparaisons. Par le passé, la CCPFML a modifié ses méthodes de comptabilité analytique à plusieurs reprises. La nouvelle commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) devrait s'emparer de sujet. Par ailleurs, la CCPFML devrait encadrer à l'avenir les modalités de fonctionnement de la CLECT dans son règlement intérieur afin d'anticiper les éventuels risques de blocage. En effet, l'ancien président de la CLECT n'a pas donné suite aux demandes du président de la CCPFML de réunir la commission.

2.4 L'absence de certains documents facultatifs mais utiles au projet communautaire

Les EPCI ont la possibilité de se doter de plusieurs documents pour formaliser leur vision du territoire et leur projet de développement communautaire. La CCPFML n'a pas souhaité se doter de ces outils.

2.4.1 L'absence de projet de territoire

L'assemblée des communautés de France (ADCF), conseille l'adoption par chaque EPCI d'un projet de territoire, document stratégique visant à « *organiser contractuellement l'action publique locale en fonction des ressources des territoires et des enjeux auxquels ils sont confrontés* » et permettant de « *dépasser une gestion fragmentée pour définir un véritable projet commun d'intérêt local* ¹⁷ ». La CCPFML n'a pas adopté son projet de territoire.

¹⁷ Source : <https://www.adcf.org/files/Public--publications/ADCF-EtudeProjetTerritoire-150312-web.pdf>.

L'ordonnateur a expliqué qu'il lui semblait difficile de lancer une réflexion sur un tel projet de territoire, en l'absence de données et d'outils d'observation. Il s'interroge sur l'intérêt d'un tel projet, en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCOT). La chambre rappelle que l'existence d'un SCOT intercommunal ne constitue pas un préalable à l'adoption d'un projet de territoire, la réflexion sur les raisons et les objectifs du vivre ensemble intercommunal pouvant au contraire faciliter le lancement ultérieur d'une démarche d'élaboration d'un SCOT. La question du projet de territoire renvoie cependant aux interrogations sur la pertinence du territoire intercommunal (*cf. supra*).

2.4.2 Le pacte financier et fiscal en cours d'élaboration

Le pacte financier et fiscal est une charte basée sur un bilan financier et fiscal du territoire partagé par les communes membres et la communauté. Son élaboration n'est obligatoire que pour les EPCI signataires d'un contrat de ville avec l'État (article 1609 nonies C, VI, CGI), pour le Grand Paris (article L. 5219-11 CGCT) et pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence (article L. 5218-8 CGCT).

La CCPFML s'est toutefois récemment lancée dans une démarche d'élaboration de cette charte à l'appui d'une « *réflexion sur [sa] stratégie fiscale et financière globale* », identifiant « *les pistes d'optimisation des ressources et de la DGF* » (délibération n° 129-2018 du 22 octobre 2018).

La CCPFML a confié cette mission à un prestataire externe qui devait « *établir un bilan partagé de la situation de la communauté, identifier les ressources et les pistes d'économies, proposer des « règles du jeu » entre la communauté de communes et les communes membres, élaborer une stratégie financière incluant un volet prospectif, et optimiser les ressources* ». En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCPFML a transmis le document d'analyse et de recommandations produit par le prestataire. Mi-septembre 2019, la CCPFML ne s'était cependant pas prononcé formellement sur un pacte fiscal et financier

La chambre invite la CCPFML et les communes membres à poursuivre cette dynamique collective par une réflexion sur le projet de territoire.

3 LES COMPÉTENCES

Les communautés de communes exercent trois grandes catégories de compétences : des compétences obligatoires, prévues par la loi ; des compétences optionnelles, dont le nombre ne peut être inférieur à celui fixé par la loi, qui sont à choisir parmi une liste précise ; enfin, des compétences facultatives, déterminées par les communes membres (*cf.* l'article L. 5214-16 du CGCT). La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté, soit deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Le transfert de certaines compétences peut être restreint aux actions et équipements d'intérêt communautaire. *« Cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée ».*

3.1 Le portefeuille de compétences de la CCPFML

Sur la période sous revue, la CCPFML a modifié ses statuts à plusieurs reprises.

En effet, la loi Notre prévoyait dans son article 68 l'obligation d'une mise à jour des statuts avant le 1er janvier 2017 ou, pour les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, avant le 1er janvier 2018 pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant à la date de sa publication. À défaut, les EPCI étaient réputés exercer l'ensemble des compétences prévues aux articles y afférents (soit l'article L. 5214-6 du CGCT pour les communautés de communes).

La CCPFML a mis à jour ses statuts par délibération n° 119/2016 du 21 novembre 2016, mais ces statuts n'ont pas donné lieu à arrêté préfectoral. Les statuts de 2016 n'ont donc jamais acquis valeur légale. La CCPFML a cependant fonctionné jusqu'en 2018 sur la base de ces statuts. Or, en l'absence d'arrêté préfectoral, la CCPFML était théoriquement compétente pour l'ensemble des missions énumérées à l'article L. 5214-16 du CGCT. En l'espèce, cependant, l'argument n'a pas été soulevé, et la régularisation intervenue en 2018¹⁸ a supprimé l'incertitude relative aux compétences de la CCPFML.

Par ailleurs, la CCPFML n'a pas encore procédé à la définition de l'intérêt communautaire pour certaines des compétences qu'elle détient de façon optionnelle. En effet, les EPCI n'ont pas de clause de compétence générale. Ils ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été transférées par leurs communes membres (*cf.* CE, 23 octobre 1985, commune de Blaye-les-Mines). Ce transfert entraîne le dessaisissement des communes, qui ne peuvent plus intervenir dans le domaine. Pour certaines compétences, la loi permet cependant un partage des compétences, les communes pouvant ne transférer que les actions *« d'intérêt communautaire »*. Cette possibilité est toutefois strictement encadrée par l'article L. 5214-6 du CGCT : la restriction du transfert de compétences aux actions d'intérêt communautaire n'est autorisée que pour les compétences optionnelles et facultatives, et pour une seule compétence obligatoire (l'aménagement de l'espace).

¹⁸ Arrêtés préfectoraux n° 2018-215-004 du 3 août 2018 et n° 2018-355-008 du 21 décembre 2018.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM » ou « loi MAPTAM », l'intérêt communautaire est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers¹⁹. Les conseils municipaux n'ont pas à délibérer sur cet intérêt. Il doit être défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée.

La CCPFML a défini le 22 octobre 2018 (délibérations n° 120,121,122,123 et 124) l'intérêt communautaire en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de protection et mise en valeur de l'environnement, de construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, et d'action sociale. La CCPFML a respecté les contraintes de délais, l'arrêté préfectoral actant les nouveaux statuts n'étant intervenu que le 3 août 2018. Les définitions retenues n'apportent cependant que des changements formels aux définitions précédemment adoptées dans les statuts de 2013 de la CCPFML, et n'élargissent pas le champ de compétence de cette dernière. La CCPFML a par ailleurs restreint sa compétence de construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs aux nouveaux équipements devant satisfaire les besoins de plusieurs communes, non existant à la date du transfert initial de cette compétence. En matière d'équipements d'enseignement préélémentaire et élémentaire, cités dans les statuts, la CCPFML a décidé que ces équipements ne revêtaient pas d'intérêt communautaire et devaient rester de la compétence des communes.

La CCPFML doit encore définir l'intérêt communautaire de ses autres compétences optionnelles et facultatives (voirie notamment).

3.2 La CCPFML exerce a minima les compétences qui lui ont été transférées

3.2.1 Les compétences obligatoires

L'aménagement de l'espace pour la conduite d'opérations d'intérêt communautaire

Cette compétence recouvre notamment l'élaboration des documents d'urbanisme, la gestion des zones d'activité et la cartographie.

Concernant les documents d'urbanisme, en 2018, la CCPFML ne s'était toujours pas dotée d'un SCOT, ce qui limite les possibilités d'urbanisation²⁰ sur son territoire.

¹⁹ Auparavant, il devait être déterminé à la majorité qualifiée pour la création de la communauté de communes. L'accord de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, était donc nécessaire (cf. article L. 5211-5 du CGCT).

²⁰ Cf. l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme.

La CCPFML a confié l'extension de la ZAC des Chalus (opération dénommée « Chalus II ») à la société publique locale AREA - PACA en 2008. Elle a prolongé la durée de la concession par deux avenants d'un an (avenants n° 4 du 31 janvier 2017 et n° 5 du 20 mars 2018), l'ensemble des lots n'ayant pas été vendus²¹. La chambre relève que les deux avenants ont été signés après l'échéance du contrat : l'avenant n° 4 a été signé par M. Castaner le 20 février 2017²² alors que l'échéance, rappelée dans l'article 1^{er}, était fixée au 13 février 2017. De même, M. Boutet a signé l'avenant n° 5, le 20 mars 2018²³ alors que l'échéance était fixée au 13 février 2018. La concession s'est achevée le 31 décembre 2018. Le bilan de cette concession serait en cours de réalisation.

Le développement du système d'information géographique (SIG) est encore à ses débuts, d'après la CCPFML qui a recruté²⁴ en juin 2018 un technicien SIG. La CCPFML évaluait la dépense nette à 26 000 € annuels pour les exercices 2018 et 2019, compte tenu des subventions obtenues.

Le développement économique

La CCPFML a retenu une définition très large de l'intérêt communautaire en matière de développement économique, dans sa délibération n° 121 du 22 octobre 2018.

Son action a ainsi concerné la création/location d'ateliers relais (cinq) et de l'hôtel d'entreprises la Maison des métiers du livre, mise en service en 2010. Elle porte également sur la gestion de l'office intercommunal de tourisme (OTI), situé à Forcalquier par l'octroi d'une subvention annuelle, dans le cadre d'une convention triennale. En outre, la CCPFML a financé la construction, d'un bâtiment d'accueil (billetterie, école de ski, espace location) situé sur la station de ski Montagne de Lure (le « Caillou »), dans le cadre de la compétence promotion du tourisme. Ce bâtiment a été mis temporairement à disposition de la commune de Saint-Étienne-les-Orgues par délibération n° 1-2015 du 19 janvier 2015, durant la saison hivernale 2014-2015. La participation de la CCPFML aux aménagements relatifs aux activités sur la montagne de Lure (bâtiment du Caillou et aménagements extérieurs) se serait élevée en investissement à 1 024 323 €. Et enfin, les actions de développement économique du territoire, de promotions du pôle senteurs/saveurs, etc.

La CCPFML a déclaré pour l'exercice 2017 au titre de la compétence développement économique près de 340 000 € de dépenses de fonctionnement hors masse salariale, 204 844 € de charges de personnel (3,78 ETP) et près de 32 000 € de dépenses d'investissement.

La gestion des milieux aquatiques et de protection des inondations (Gémapi)

La CCPFML est compétente depuis le 1^{er} janvier 2018 en matière de gestion des milieux aquatiques et de protection des inondations dans les conditions visées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Dans ce cadre, la CCPFML a lancé une étude sur le bassin versant Largue-Laye, élargi à l'intégralité du bassin versant du Lauzon et à un petit tronçon du cours de la Durance. Elle n'a pas encore décidé d'un éventuel programme de travaux y afférent, et ne s'est pas prononcée sur l'instauration d'une éventuelle taxe Gémapi. La CCPFML estimait à 0,85 ETP le temps de travail consacré par ses agents au travail sur cette nouvelle compétence.

²¹ Les travaux d'extension de la ZAC ont pris du retard du fait de fouilles géologiques, en 2012-2013.

²² Cf. délibération n° 7-2017 du 24 février 2017.

²³ Cf. délibération n° 5-2018 du 5 février 2018.

²⁴ Poste créé par délibération le 5 février 2018.

La collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés.

La CCPFML assure la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés sur son territoire. La collecte est déléguée à un prestataire sur les communes de Forcalquier, Pierrerue, Niozelles, et Fontienne, et effectuée en régie sur les autres communes. La collecte sélective est déléguée à des prestataires. La CCPFML gère également deux déchetteries à Saint-Étienne-les-Orgues et Forcalquier (650 000 € HT investis entre 2014 et 2018).

Le traitement des déchets est assuré par le syndicat mixte départemental d'élimination et de valorisation des ordures ménagères de Haute-Provence (SYDEVOM) depuis 2004²⁵. Ce traitement est effectué depuis 2007 à l'ISDND de Valensole.

Le SYDEVOM assure également l'exploitation²⁶ pour le compte de la CCPFML de l'ancienne décharge des Truques créée par l'ancien syndicat de valorisation des ordures ménagères de la région de Forcalquier, dissout au 30 décembre 2003. À ce titre, le SYDEVOM lui refacture les coûts de gestion, qui s'élèveraient d'après la communauté « en 2014 à 169 214 €, en 2015 à 123 005 €, en 2016 à 102 768 € et en 2017 à 119 483 € ».

La CCPFML a précisé que six agents en équivalent temps plein (ETP) étaient dédiés en 2017 à cette compétence, pour une masse salariale de 219 491 €, les autres dépenses de fonctionnement associées à cette compétence s'élevant à 1,4 M€ et les dépenses d'investissement à 125 613 €.

3.2.2 Les compétences optionnelles

La protection et mise en valeur de l'environnement

La CCPFML mène plusieurs actions en matière d'environnement. Elle commande les études et actions en faveur du développement des énergies renouvelables qui dépassent manifestement l'intérêt communal (programme « *Territoire à énergie positive pour la croissance verte* », centrales villageoises Lure-Albion, charte forestière...), promeut, sensibilise et défend le patrimoine « *naturel et bâti de qualité dont l'intérêt patrimonial, culturel, artistique ou touristique dépasse manifestement l'intérêt communal* », et participe à l'élaboration des grands documents stratégiques en matière de gestion des risques (document d'information sur les risques majeurs (DIRIM), plan communal de sauvegarde), la mise en œuvre de ces documents restant communale.

Les dépenses de fonctionnement relatives à l'exercice de cette compétence se sont élevées à 28 333 € en 2017.

La voirie communautaire

La CCPFML déclare qu'il s'agit d'une nouvelle compétence, ajoutée dans les statuts de 2018, et qu'à ce titre « *un état des lieux est en cours pour préparer l'aide à la décision relative à la définition de l'intérêt communautaire* ». La CCPFML n'a déclaré ainsi aucune dépense en 2017 au titre de cette compétence, bien que le transfert de cette compétence soit ancien (*cf. supra*).

²⁵ Cf. délibération n° 47/2004 du conseil communautaire du 26 août 2004 de la CCPFML.

²⁶ Cf. la convention de délégation de la maîtrise d'ouvrage de la CCPFML au SYDEVOM de Haute-Provence dans le cadre de la réhabilitation de la décharge des Truques, du 16 janvier 2008.

La politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées

Les statuts de 2018, restreignent cette compétence au logement social d'intérêt communautaire et à des actions en faveur du logement des personnes défavorisées. La CCPFML n'a pas défini cet intérêt et n'a engagé aucune action en la matière.

La construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire

La CCPFML porte depuis plusieurs années un projet de médiathèque. En construction, celle-ci devrait ouvrir fin 2019. Elle intégrera les nouveaux locaux de la maison de services au publics (coût prévisionnel actualisé 1 243 500 € HT²⁷), au sein du bâtiment existant de la maison des métiers du livre. En 2017, la CCPFML a déclaré 57 136 € de dépenses de fonctionnement hors masse salariale sur cette compétence, 0,62 ETP (25 100 €) et 51 309 € de dépenses d'investissement. La CCPFML a également financé les travaux de l'école intercommunale de musique. Elle continue à soutenir financièrement l'association en charge de l'exploitation de ce lieu.

Sur la période 2014-2018, elle a aussi financé la construction de deux plateaux sportifs intercommunaux, à Fontienne et Ongles (pour près de 45 000 € HT chacun). Ces deux plateaux viennent compléter les cinq construits précédemment, sur les communes de Forcalquier, Niozelles et Saint-Étienne-les-Orgues (en 2008), et de Sigonce (2010) et Limans (2011). Elle possède également un dojo intercommunal, ouvert en 2012, sur la commune de Forcalquier, et mis à disposition de la commune, qui en assure l'animation.

L'action sociale d'intérêt communautaire

La CCPFML gère trois structures dans le cadre de cette compétence : l'espace régional internet citoyen (ERIC²⁸), le relais assistantes maternelles (une animatrice à 0,40 ETP) en projet depuis 2011²⁹, qui a ouvert en 2018, et la maison de service aux publics, qui a reçu 10 417 personnes en 2017.

La CCPFML envisagerait de créer un lieu d'accueil enfants parents (LAEP), dans les locaux d'une crèche communale de Forcalquier. Le LAEP, déjà évoqué par la délibération n° 25-2016, qui transférait cette compétence à la communauté de communes serait « *en cours de réflexion* » d'après la CCPFML.

Par ailleurs, elle a précisé que la création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) et d'un office intercommunal de la jeunesse, mentionnés dans la délibération n° 124 du 22 octobre 2018 portant définition de l'intérêt communautaire en matière d'action social n'était pas d'actualité.

La CCPFML évaluait à 3 196,97 € ses dépenses de fonctionnement 2017, hors masse salariale, associées à ces compétences.

²⁷ Cf. délibération n° 95/2018 du 16 juillet 2018.

²⁸ L'ERIC fusionnera en 2019 avec la MSAP, services relocalisés avec la médiathèque au sein de l'actuelle Maison des métiers du livre.

²⁹ Cf. délibération du conseil communautaire n° 2-2011 du 25 novembre 2011.

3.2.3 Les compétences facultatives

L'aménagement rural

La CCPFML assure au titre de cette compétence la maintenance de l'éclairage public, par le biais d'un marché (10 859 € de dépenses en 2017 à ce titre). Depuis le 1^{er} janvier 2018, elle s'est substituée au comité de programmation du groupe d'action locale (GAL) Haute-Provence Luberon pour le portage technique, juridique et financier des fonds européens LEADER. Le portage politique du dispositif est quant à lui partagé entre la communauté de communes Pays de Forcalquier-Montagne de Lure, le Parc naturel régional du Luberon et la communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon Agglomération (DLVA).

L'assainissement

La CCPFML est compétente en matière d'assainissement non collectif. Elle est en train de mener des études sur le prochain transfert des compétences eau et assainissement. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (articles 64 et 66) prévoit en effet le transfert obligatoire de ces compétences aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes au 1^{er} janvier 2020. Une dérogation a cependant été introduite par l'article 1^{er} de la loi n° 2018-702 pour les communautés de communes.

Le transport

Depuis de nombreuses années³⁰, la CCPFML gère les transports scolaires vers les écoles maternelles, primaires et le collège, en partenariat avec le département (la Région depuis septembre 2017). La CCPFML estime avoir dépensé 42 885 € en 2017 au titre de cette compétence.

Les statuts de 2013 n'évoquent plus les études pour la mise en place d'un réseau de transport collectif sur le territoire communautaire, mais mentionnent « *le soutien aux transports collectifs sur le territoire communautaire* » et introduisent le soutien aux mobilités douces.

La politique culturelle et animation sportive

Les statuts 2013 et 2018 détaillent l'éventail d'actions susceptibles d'être mises en place par la CCPFML au titre de cette compétence d'animation. La CCPFML précise cependant qu'elle n'est pas maître d'ouvrage sur des événements culturels, bien que ses statuts lui donnent compétence pour la création de tels événements. Elle attribue des subventions au titre de cette compétence (elle a déclaré 84 801 € de dépenses de fonctionnement hors personnel en 2017 à ce titre). Elle soutient également techniquement et financièrement l'école intercommunale de musique (51 028 € de dépenses de fonctionnement hors personnel déclarées en 2017, et 1 827 € d'investissement).

La compétence « incendie et secours »

La CCPFML a souhaité prendre la compétence « incendie et secours » pour améliorer son coefficient d'intégration fiscale, mais la compétence est restreinte au paiement par la CCPFML des participations communales au financement de cet organisme.

³⁰ Compétence déjà mentionnée dans les statuts de 2013.

4 LES IRRÉGULARITÉS RELEVÉES EN MATIÈRE DE FIABILITÉ DES COMPTES ET DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES

4.1 La mise en place tardive et lacunaire d'une comptabilité d'engagement

La tenue de la comptabilité de l'engagement des dépenses, appelée aussi comptabilité administrative, constitue une obligation pour l'ordonnateur (*cf.* les articles L. 2342-2 et L. 5211-36 du CGCT). Cette comptabilité doit enregistrer l'ensemble des décisions et des réalisations budgétaires de la collectivité, afin de permettre le suivi et le contrôle comptable et budgétaire de l'organisme considéré.

Elle permet à l'ordonnateur de connaître à tout moment les crédits ouverts et les prévisions de recettes, les crédits disponibles pour engager les dépenses et mandater celles-ci, les dépenses et recettes effectivement réalisées, l'emploi fait des recettes grevées d'affectation spéciale. En fin d'exercice, elle permet de déterminer le montant des rattachements des charges et produits, les restes à réaliser et d'établir le compte administratif³¹.

La fiabilité de la comptabilité d'engagement apparaît ainsi comme la condition indispensable mais non suffisante d'une bonne gestion budgétaire.

La chambre a mis en évidence une irrégularité majeure, à savoir l'absence de comptabilité d'engagement jusqu'en 2016, et plusieurs anomalies, à même d'affecter la fiabilité des comptes et la sincérité des informations budgétaires dans la comptabilité administrative de la CCPFML transmise au titre des exercices suivants

Jusqu'en 2016, la CCPFML se contentait de mandater les dépenses dans son logiciel comptable, après réception des factures, au mépris des règles d'engagement. La chambre souligne que si les juridictions financières sont régulièrement appelées à se prononcer sur les erreurs relevées dans la comptabilité administrative des collectivités, il est rare qu'elles constatent l'absence totale de comptabilité d'engagement comme c'est le cas pour la CCPFML sur les exercices antérieurs à 2016.

En outre, la comptabilité d'engagement communiquée par la CCPFML au titre des exercices 2016 et suivants comporte des anomalies. En effet, les fichiers extraits de la comptabilité transmise par l'EPCI ne comportent qu'une seule date, sans qu'il soit possible d'identifier s'il s'agit de la date d'engagement, de la date de réception de la facture, ou de la date de mandatement.

Il est difficile d'évaluer les conséquences de ces irrégularités en termes de fiabilité des comptes, dans la mesure où il est impossible de réaliser les contrôles classiques sur la fiabilité de la comptabilité : contrôle de l'absence de mandatement sans engagement hors la liste des dépenses autorisées, contrôle du respect des délais réglementaires de mandatement, et surtout, contrôle du bon usage de la journée complémentaire, et du respect des règles relatives au rattachement des produits et des charges.

³¹ La CCPFML pourrait utilement se référer au chapitre 1 du titre 4 du tome 2 de l'instruction M14.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur soutient que la CCPFML dispose d'une comptabilité d'engagement depuis 2018, sans apporter toutefois la preuve d'une véritable amélioration par rapport aux fichiers transmis lors de l'instruction.

Recommandation n° 2 : Respecter les obligations relatives à la tenue d'une comptabilité d'engagement conforme à l'instruction budgétaire et comptable M14.

4.2 Les conséquences de l'absence de comptabilité d'engagement

4.2.1 Le rattachement approximatif des charges et des produits à l'exercice

Les opérations de rattachement des charges et des produits visent à intégrer, dans le résultat annuel de la seule section de fonctionnement, toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice qui n'ont pu être comptabilisés, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices.

Les charges et produits correspondant à des droits acquis et à des services faits avant le 31 décembre pour lesquels la journée complémentaire n'a pas permis la liquidation de la dette ou de la créance font l'objet d'un rattachement qui doit se faire à la fin de la période complémentaire, au plus tard le 31 janvier.

En l'absence de comptabilité d'engagement exhaustive, l'ordonnateur ne peut connaître de manière certaine les dépenses engagées correspondant à des services faits mais pour lesquelles la facture n'a pas été réceptionnée. Par conséquent, il est possible que certains rattachements aient été effectués de manière approximative et que certaines recettes ou dépenses aient été imputées sur le mauvais exercice. Ceci pourrait affecter la fiabilité des comptes, même si l'on peut considérer que les montants y afférents devraient être modestes au regard de l'ensemble des dépenses et recettes enregistrées dans l'année.

4.2.2 Les rejets de mandats par le comptable public

Faute de tenir une comptabilité d'engagement complète, la CCPFML ne connaît pas sa consommation budgétaire et donc ses crédits disponibles en investissement comme en fonctionnement. Le comptable public a dès lors été amené à rejeter régulièrement sur la période sous contrôle des mandats pour insuffisance de crédits (9 % des rejets en 2016 et 8 % en 2018, aucun rejet pour ce motif en 2017).

D'autres motifs de rejet, comme le double paiement ou l'erreur sur le créancier, s'expliquent également par le manque de fiabilité de la comptabilité d'engagement de la collectivité.

Ces rejets (2 % des mandats en 2015, 3,6 % en 2016, 4,38 % en 2017 et 1,29 % en 2018), qui traduisent la non-maîtrise par la CCPFML des règles de la comptabilité, n'ont cependant que peu d'impact sur la fiabilité des comptes de gestion tenus par le comptable, puisque celui-ci demande à l'ordonnateur de procéder aux rectifications nécessaires.

4.2.3 La faiblesse des taux de réalisation budgétaire et l'absence de plan pluriannuel d'investissement

La tenue de la comptabilité d'engagement vise notamment à permettre à l'ordonnateur de connaître à tout moment les crédits disponibles en investissement comme en fonctionnement par différence entre d'une part les crédits ouverts et d'autre part le montant des mandats émis et les dépenses engagées non mandatées.

Faute de comptabilité administrative, le pilotage et le suivi budgétaire, financier et comptable de la CCPFML ne pouvaient être qu'approximatifs. La faiblesse des taux de réalisation budgétaire du budget principal en investissement (41 % en moyenne en dépenses et 66 % en moyenne en recettes), même en prenant en compte les restes à réaliser, constitue l'une des manifestations de cette absence de suivi. Cette faiblesse des taux de réalisation démontre la fragilité des prévisions budgétaires présentées au conseil communautaire à l'occasion du vote des budgets.

Tableau n° 1 : Taux de réalisation budgétaire de la section d'investissement du budget principal

En €	2014	2015	2016	2017
Dépenses réelles d'investissement				
Total crédits ouverts	3 856 682	2 992 313	2 365 800	1 927 508
Mandats émis	1 416 504	1 384 592	1 390 782	344 627
Taux de réalisation budgétaire	36,73 %	46,27 %	58,79 %	17,88 %
Restes à réaliser (RAR)	750 532	401 603	143 744	103 380
Taux de réalisation budgétaire avec les RAR	56,19 %	59,69 %	64,86 %	23,24 %
Recettes réelles d'investissement				
Total crédits ouverts	2 213 150	2 238 085	652 912	1 468 376
Titres émis	1 297 168	1 146 705	703 503	1 192 461
Taux de réalisation budgétaire	58,61 %	51,24 %	107,75 %	81,21 %
Restes à réaliser (RAR)	236 555	381 012	0	94 730
Taux de réalisation budgétaire avec les RAR	69,30 %	68,26 %	107,75 %	87,66 %

Source : comptes administratifs

Quant aux budgets annexes, ils présentent des taux d'exécution nettement inférieurs, en fonctionnement comme en investissement. Les dépenses réelles d'investissement figurant sur le budget annexe zone d'activité économique ont été ainsi réalisées à hauteur de 0,82 % sur la période 2014-2017. La CCPFML explique ce faible niveau des taux de réalisation budgétaire des budgets annexes par des travaux reportés et par des crédits ouverts « pour équilibre ». L'inscription de tels crédits conduit à l'insincérité du budget.

La faiblesse des taux de réalisation budgétaire est également à relier à l'absence de plan pluriannuel d'investissement (PPI). D'après la CCPFML, un PPI serait en cours d'élaboration, avec le concours d'un cabinet de conseil.

4.3 Le dépassement des délais réglementaires de mandatement

La loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique ont fixé à 30 jours le délai global de paiement des dépenses des collectivités territoriales. Ce délai se décompose entre le délai de mandatement qui correspond au délai de l'ordonnateur (20 jours) et le délai de paiement par le comptable public (10 jours).

La chambre régionale des comptes a ainsi examiné les dépenses mandatées en janvier 2016, hors paie³² : 52 mandats, soit 43 % des mandats contrôlés, et représentant 39 % du montant, ont été mandatés dans un délai supérieur à 20 jours. Ce dépassement peut jouer sur la fiabilité des comptes, dans la mesure où les dépenses sont effectuées avec retard, mais les dépassements relevés restent toutefois modestes.

4.4 Les erreurs relevées dans la comptabilisation des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dite « *loi Montagne* » a qualifié le service public des remontées mécaniques d'industriel et commercial. Or, le budget annexe station de Lure, géré conformément à la nomenclature budgétaire et comptable M43, a été créé tardivement, par délibération 20-2016 du 11 avril 2016, la reprise en gestion directe de la station par la communauté de communes ayant été effectuée le 1^{er} décembre 2015. Les dépenses et recettes relatives à la station ont été imputées sur le budget principal jusqu'à la création du budget annexe, ce qui a entraîné des conséquences au niveau du FCTVA. Un travail a été accompli en 2018 par la communauté de communes avec les services de l'État, de la préfecture et de la direction départementale des finances publiques (DDFIP), afin de distinguer la partie commerciale, portée par le budget annexe, de l'activité touristique et patrimoniale portée par le budget principal, ce qui a abouti à un versement complémentaire de FCTVA au profit de la CCPFML de 21 205 € en 2016.

³² Faute de disposer d'un fichier Excel retraçant la comptabilité d'engagement, l'échantillon a été constitué par 121 mandats de janvier 2016 du budget principal, c'est-à-dire la totalité des mandats de janvier 2016 à l'exception des mandats de paie qui ne sont pas soumis à la réglementation relative au délai global de paiement (les liasses 2016 étant les plus récentes).

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes a décelé des erreurs de comptabilisation relatives à des flux réciproques entre le budget principal et certains budgets annexes, notamment en ce qui concerne les subventions du budget principal aux budgets annexes³³ et les remboursements de frais de personnel³⁴.

La CCPFML pourrait se reporter utilement au guide des flux financiers réciproques dans le secteur public local du comité de fiabilité des comptes locaux.

4.5 Les irrégularités en matière de gestion et de suivi des immobilisations

La notion d'immobilisation désigne l'ensemble des biens durables détenus par une collectivité sur plus d'un exercice comptable.

4.5.1 L'absence d'inventaire et les anomalies constatées dans l'état de l'actif

Les instructions budgétaires et comptables M14 et M4 obligent l'ordonnateur à recenser et à mettre à jour régulièrement la liste des immobilisations de la collectivité, dans le cadre d'un inventaire, « *registre justifiant la réalité physique des biens* ». La CCPFML a déclaré ne pas détenir un tel fichier, et a affirmé se fonder sur l'état de l'actif transmis par le comptable.

Ce faisant, la CCPFML ne respecte pas l'obligation réglementaire de tenue d'un inventaire. Elle s'expose également à des erreurs possibles dans la connaissance de son patrimoine, puisque la qualité de l'état de l'actif tenu par le comptable dépend des informations transmises par l'ordonnateur.

De fait, la chambre a mis en évidence plusieurs incohérences entre l'état de l'actif et les soldes apparaissant à la balance de la CCPFML³⁵. Ces incohérences démontrent que l'état de l'actif n'est pas à jour, puisque balance et bilan sont mouvementés en fonction des mandats.

³³ Les subventions du budget principal aux budgets annexes gérés en M4 sont comptabilisées sur le compte 6521 « *Déficit des budgets annexes à caractère administratif* » alors qu'il s'agit de services publics industriels et commerciaux : elles auraient donc dû être comptabilisées sur les comptes 67441 « *Subventions de fonctionnement exceptionnelles aux budgets annexes et aux régions dotées de la seule autonomie financière* ». Elles doivent être enregistrées sur le compte 774 « *Subventions exceptionnelles* » dans les budgets annexes gérés en M4 (et non 748 « *Autres subventions d'exploitation* » ou 7478 « *Subventions d'exploitation Autres EPL* » et sur le compte 74751 « *Participations GFP de rattachement* » dans les budgets annexes gérés en M14 (et non 74718 « *Participations État Autres* »). Ces erreurs d'imputation ont porté sur 127 949 € en 2016, 70 155 € en 2017 et 7 224 € en 2018.

³⁴ La rémunération du personnel travaillant pour les budgets annexes a été comptabilisée par la CCPFML sur les comptes 6287 « *Remboursements de frais* » sur ces budgets et sur le 70872 « *Remboursements de frais par les budgets annexes et les régions municipales* » au lieu des respectivement des comptes 6215 « *Personnel affecté par la collectivité de rattachement* » et 70841 « *Mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes, régions municipales, C.C.A.S. et caisse des écoles* ». Ces erreurs d'imputation portent sur 26 738 € en 2016 et 58 112 € en 2017.

³⁵ Exemples : différence de 40 030 € pour la valeur nette du compte 28158 « *Amortissements Autres installations, matériel et outillage techniques* » du budget principal 2016 ; montants de la balance d'entrée et des opérations budgétaires de 2016 du compte 28138 « *Amortissements Autres constructions* » figurant sur la balance des comptes différents des montants figurant sur l'état de l'actif (amortissements antérieurs et amortissements 2016).

Concernant la station de Lure, en l'absence d'inventaire réalisé par l'ordonnateur, la chambre a pu constater que l'état de l'actif 2016 est incomplet. Aucun procès-verbal n'a été dressé entre la commune de Saint-Étienne-les-Orgues et la CCPFML lors du transfert de la station. Seules trois immobilisations figurent sur l'état de l'actif 2016 du budget annexe pour une valeur nette de 9 497,70 €, alors que d'autres biens concernant la station figurent sur l'actif du budget principal pour une valeur nette supérieure à un million d'euros³⁶. Un travail de mise à jour de l'inventaire de la station de Lure a été effectué en 2018 par la CCPFML.

4.5.2 L'absence d'apurement des immobilisations en cours

La comptabilisation des immobilisations diffère selon le statut de celles-ci. Lorsqu'elles ne sont pas achevées, elles figurent au compte 23 « *immobilisations en cours* ». Dès leur achèvement, elles doivent basculer, par le biais d'une opération d'ordre non budgétaire à la charge du comptable sur information de l'ordonnateur, sur le compte 21 « *immobilisations* ». Une fois transférées sur le compte 21, les immobilisations doivent faire l'objet d'un amortissement, défini par l'instruction budgétaire et comptable M14 comme « *la réduction irréversible, répartie sur une période déterminée* » de la valeur d'une immobilisation du fait « *l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause* ».

Il s'avère que les immobilisations en cours n'ont pas été suivies pendant la période sous contrôle. Ainsi, en 2016 et 2017, aucun transfert d'immobilisation en cours n'a été effectué sur le compte 21, ce qui a eu pour conséquence de majorer le résultat de la section de fonctionnement à hauteur des amortissements non réalisés. Fin 2018, l'ordonnateur a établi plusieurs certificats administratifs d'intégration de travaux, les biens ainsi transférés du 23 au 21 étant d'une valeur de 1 391 799 €. Par délibération 146/2018 du 10 décembre 2018, la CCPFML a choisi d'amortir ces biens à partir de l'année 2018, sans régulariser les exercices précédents en tenant compte de la date réelle d'achèvement de l'immobilisation. En 2018, les amortissements liés à ces transferts tardifs représentent 67 794 €³⁷.

4.5.3 Les irrégularités en matière de dotations aux amortissements

Une fois achevées et imputées au compte 21, les immobilisations font l'objet d'un amortissement. La comptabilisation des amortissements incombe à l'ordonnateur, qui doit définir les règles d'amortissements (durée et procédure, cf. l'article R. 2321-1 du CGCT) relatives aux grandes catégories d'immobilisations, et émettre les mandats correspondants, conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT applicable en vertu de l'article L. 5211-36 du même code. Les dotations aux amortissements constituent des dépenses obligatoires.

³⁶ Immobilisations dont le numéro d'inventaire ou le nom contient « Lure » sur l'état de l'actif.

³⁷ À la date du dépôt du rapport, l'équipe d'instruction n'avait pas connaissance du compte de gestion provisoire et ne pouvait donc se prononcer sur l'effectivité de la passation des écritures chez le comptable public. Les transferts du 23 au 21 ainsi que les amortissements subséquents seront apparents soit sur l'exercice 2018 soit sur l'exercice 2019.

Certains comptes n'ont donné lieu à aucun amortissement sur la période de contrôle comme par exemple les comptes 202 « *Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre* », 2041642 « *Subventions d'équipement versées aux établissements et services rattachés à caractère industriel et commercial - Bâtiments et installations* » et 204182 « *Subventions d'équipement versées aux autres organismes publics - Bâtiments et installations* » du budget principal.

Plusieurs subventions d'investissement versées et fonds de concours d'un montant total de 2,13 M€ n'ont ainsi pas été amortis. Ces irrégularités emportent d'importantes conséquences budgétaires et financières, dans la mesure où les amortissements se traduisent par des dépenses de fonctionnement et des recettes d'investissement. Dès lors, les résultats de la section de fonctionnement ont été irrégulièrement majorés sur la période 2014-2017 et ceux de la section d'investissement irrégulièrement minorés.

Le conseil communautaire a décidé par délibération 146/2018 du 10 décembre 2018 d'augmenter les crédits d'amortissement de 293 000 € à titre de régularisation tardive et ponctuelle. Cette décision vise à régulariser la situation des subventions d'investissement à partir de 2016³⁸. La chambre régionale des comptes note toutefois que la régularisation est incomplète : des dotations aux amortissements n'ont pas été comptabilisées à hauteur de 79 000 €.

Des anomalies relatives aux amortissements existent également sur le budget annexe station de Lure. Celui-ci ne comptabilise en 2016 aucune dotation aux amortissements³⁹. À l'inverse, une dotation aux amortissements existe en 2017 sur ce budget annexe sur le compte 28228 « *Amortissements des immobilisations reçues en affectation ou en concession-Autres terrains* » alors que le compte d'actif correspondant n'existe pas.

Enfin, les anomalies constatées en matière d'amortissement ont des conséquences sur les subventions reçues transférables. Selon la M14, ces dernières doivent faire l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement chaque année et disparaître du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation⁴⁰. Or, les opérations de reprise au compte de résultat de subventions comptabilisées sur le budget principal et le budget annexe immobilier d'entreprises n'ont pas été toutes effectuées. Un des objets de la décision modificative du 10 décembre 2018 est de régulariser également ce point.

Recommandation n° 3 : Consolider les inventaires et s'assurer de leur cohérence avec les états de l'actifs produits par le comptable public.

Recommandation n° 4 : Poursuivre la fiabilisation des amortissements et la reprise au compte de résultat des subventions transférables.

³⁸ Régularisation de 50 369,71 € au titre de 2016, de 85 061,72 € et dotation de 85 061,72 € pour 2018.

³⁹ Si le budget primitif 2016 avait ouvert des crédits sur le compte 6811 « Dotations aux amortissements sur immobilisations incorporelles et corporelles », la décision modificative du 27 juin 2016 (délibération 71/2016 du 27 juin 2016) a annulé ces crédits.

⁴⁰ Selon la M14, « la reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 par le crédit du compte 777 « *Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat* » (opération d'ordre budgétaire). Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné ».

4.6 L'absence de provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe comptable de prudence. Il s'agit d'une technique comptable permettant de constater une dépréciation, un risque ou d'étaler une charge. La constitution de provisions est obligatoire dans trois cas précisés par l'article R. 2321-2 du CGCT et la nomenclature budgétaire et comptable M14.

La réglementation prévoit notamment la constitution de provisions lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences du comptable public, et ce à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la collectivité à partir des informations communiquées par le comptable public. La CCPFML n'a inscrit qu'une seule provision à hauteur de 11 000 €, avant la période sous contrôle, afin de se prémunir du risque lié au non-paiement de loyers par des locataires de la maison des métiers du livre sur le budget annexe immobilier d'entreprises. Le montant de cette provision, 11 000 €, est resté le même sur la période sous revue, et de l'évolution des montants des comptes des redevables (4116 « *Redevables-Contentieux* ») et des locataires (4146 « *Locataires-acquéreurs et locataires-Contentieux* »). Il semble insuffisant en comparaison des soldes inscrits sur ces deux comptes⁴¹. Au surplus, il existe une erreur d'imputation puisque cette dotation a été inscrite sur le compte 15181 « *Autres provisions pour risques (non budgétaires)* ». Il s'agit en fait d'une provision pour dépréciation des comptes de tiers qui doit être comptabilisée sur le compte 49 « *Provisions pour dépréciation des comptes de tiers* ».

Cette sous-estimation de la dotation aux provisions aboutit à minorer les dépenses de fonctionnement et donc à majorer le résultat de la section de fonctionnement. Compte tenu toutefois de l'écart constaté au 31 décembre 2017 entre le solde des comptes 4116 « *Redevables-Contentieux* », 4146 « *Locataires-acquéreurs et locataires-Contentieux* » et 15181 « *Autres provisions pour risques (non budgétaires)* », cette anomalie n'impacte pas l'analyse financière de manière significative.

4.7 Les manquements constatés en matière de fiabilité des informations budgétaires

La loi détaille et encadre la production des informations budgétaires par les collectivités territoriales, afin de garantir la qualité de l'information dispensée aux élus et aux citoyens. Les collectivités sont ainsi tenues de produire un certain nombre d'informations budgétaires obligatoires, dans un cadre formel strict.

⁴¹ Soldes des comptes 4116 et 4146 de 10 617 € et 34 954 € au 19 septembre 2018, et respectivement de 3 385 € et 9 770 € au 1^{er} janvier 2014).

4.7.1 Le non respect des maquettes budgétaires réglementaires

L'article L. 2313-1 du CGCT, applicable à la CCPFML en vertu de l'article L. 5211-36 du même code, énumère les annexes obligatoires qui doivent être jointes aux documents budgétaires. Ces annexes sont définies chaque année par arrêté relatif aux instructions budgétaires et comptables M14 et M4. Elles ont pour but d'assurer aux élus et aux citoyens une information claire et synthétique.

La CCPFML ne respecte pas les maquettes réglementaires. La quasi-totalité des annexes est inexistante ou non conforme aux maquettes (*Cf.* Annexe 2). Ainsi, le compte administratif 2017 ne comporte qu'une seule annexe, la C3.5 portant présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes, qui n'est au demeurant pas conforme à la maquette ; de même, aucune annexe n'est jointe aux comptes administratifs 2017 des budgets annexes zone d'activité économique et immobilier d'entreprises, les annexes obligatoires sur la dette sont notamment absentes.

Recommandation n° 5 : Élaborer les annexes budgétaires conformément aux maquettes réglementaires.

4.7.2 Le non-respect de l'obligation de publication en ligne des documents d'informations budgétaires et financières

Conformément au décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières, la CCPFML doit mettre en ligne sur son site internet les présentations retraçant les informations financières essentielles jointes au budget primitif et au compte administratif, le rapport d'orientations budgétaires ainsi que les notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif. Or, aucun de ces documents ne figure sur le site internet de la CCPFML, à l'exception du rapport d'orientation budgétaire 2018.

5 ANALYSE FINANCIÈRE

5.1 Les conséquences budgétaires des anomalies comptables relevées

Les problèmes rencontrés en matière de fiabilité des comptes (*cf. supra*) sont importants, et impactent les comptes des exercices sous revue, en fonctionnement et en investissement.

La chambre n'est cependant pas en mesure de retraiter les comptes de façon exacte, exercice par exercice, dans la mesure où si certaines rectifications peuvent être effectuées année par année (à l'exemple des amortissements des subventions d'investissement des fonds de concours), d'autres corrections, liées à la transformation des immobilisations en cours en immobilisations (passage du compte 23 au compte 21), ne peuvent être datées précisément.

Par conséquent, l'analyse de la situation financière doit tenir compte des anomalies relevées, mais ne peut reconstituer les montants exacts des grands soldes budgétaires et comptables.

La CCPFML est en train de corriger ses comptes. Ces rectifications ne peuvent toutefois porter sur les exercices clos. Les comptes 2018 intègrent d'ores et déjà des corrections, mais la chambre n'est pas en mesure à ce stade, d'attester que ces corrections sont exhaustives, et que d'autres rectifications ne devront pas être effectuées sur l'exercice 2019. Elle invite en conséquence la CCPFML à se rapprocher de son comptable public pour finaliser les rectifications.

La chambre souligne qu'il est rare que les collectivités soient amenées à de telles rectifications portant sur des exercices clos.

Les rectifications portent essentiellement sur les recettes et dépenses d'ordre. Elles n'ont donc pas de conséquences sur la trésorerie, ou sur la capacité d'autofinancement de la CCPFML, mais seulement, dans des proportions identiques, sur le résultat des sections de fonctionnement et d'investissement. Le premier a été artificiellement majoré, et le second minoré d'autant. Les conséquences de ces erreurs sont cependant importantes : si les amortissements avaient été correctement effectués, à chaque exercice, la CCPFML se serait sans doute vue contrainte d'augmenter les impôts, ou de baisser ses dépenses, afin d'assurer l'équilibre de sa section de fonctionnement, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT.

La chambre a procédé à deux simulations relatives au résultat de la section de fonctionnement. En effet, seuls les montants des dotations aux amortissements qu'il aurait fallu passer relatives aux fonds de concours et aux subventions d'investissement versées sont connus exercice par exercice. Les rectifications portant sur les subventions d'équipement transférables perçues par la CCPFML n'ont quant à elles pas pu être effectuées, faute d'informations suffisamment précises et détaillées produites par la CCPFML. Or, ces corrections auraient eu pour effet d'accroître les recettes de fonctionnement d'ordre. Elles auraient contrebalancé dans une certaine mesure les rectifications liées à l'amortissement des fonds de concours et des subventions d'équipement versées par la CCPFML.

Les données présentées ci-dessous ne le sont qu'à titre pédagogique, afin de faciliter la compréhension des conséquences budgétaires des rectifications susmentionnées. À défaut de connaître l'année d'achèvement des immobilisations en cours, il est cependant possible de recourir à une règle de trois, en passant, sur chacun des 4 exercices concernés, un quart du montant de la dotation aux amortissement finalement retenu par la CCPFML à titre de rectification a posteriori. Le résultat de la section de fonctionnement reste positif sur 2014 et 2015, mais son montant se dégrade chaque année et devient négatif à partir de 2016.

Tableau n° 2 : Résultat de la section de fonctionnement rectifié (avec prise en compte de l'achèvement des immobilisations en cours)⁴²

en €	2014	2015	2016	2017
Résultat de la section de fonctionnement	447 540	367 141	165 041	31 298
Dotations aux amortissement qu'il aurait fallu passer au titre des fonds de concours	93 750	182 405	290 818	290 818
Dotations aux amortissement qu'il aurait fallu passer au titre du passage des immobilisations du chapitre 23 au 21	67 794	67 794	67 794	67 794
Résultat de la section de fonctionnement tel reconstitué	285 996	116 941,26	- 193 571	- 327 314

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et des informations transmises par la CCPFML.

Par ailleurs, l'exercice 2018 doit être considéré comme atypique, dans la mesure où il intègre de nombreuses rectifications comptables et budgétaires. En ce sens, les analyses en tendance doivent être réalisées sur 2014-2017, les montants 2018 ne pouvant pas être systématiquement comparés avec ceux des exercices antérieurs.

5.2 Analyse financière du budget principal

L'analyse de la situation financière de la CCPFML porte sur les exercices 2014 à 2018 du budget principal, le poids des budgets annexes n'étant pas significatif⁴³ : en 2017, le budget principal a représenté 93,6 % des dépenses de fonctionnement de tous les budgets, et 72,4 % des dépenses d'investissement.

La situation financière du budget principal de la CCPFML se caractérise par une section fonctionnement fortement contrainte par l'importance des reversements de fiscalité au titre de l'attribution de compensation et par la politique fiscale de la CCPFML (notamment le choix de la CCPFML de ne pas prélever de taxe foncière sur les propriétés bâties), et déséquilibrée à partir de 2016 après correction des erreurs susmentionnées. Elle se caractérise également par une section d'investissement marquée par l'absence d'endettement et par l'importance sur la période considérée des subventions perçues au regard du montant des investissements réalisés.

⁴² Méthode utilisée : montant des amortissements 2018 des biens transférés du 23 au 21 repris en 2014, 2015, 2016 et 2017 (date à laquelle le transfert aurait dû être effectué inconnue).

⁴³ Budget annexe immobilier d'entreprise, budget annexe zone d'activité économique, budget du service public d'assainissement non collectif, budget montagne de Lure.

5.2.1 La section de fonctionnement et l'autofinancement

D'un montant de 3,61 M€ en 2018, les produits de gestion ont connu une progression limitée avec une variation annuelle moyenne sur la période de 2,4 % alors que les charges de même nature enregistraient une hausse annuelle moyenne de 6 %.

5.2.1.1 Les recettes de fonctionnement

Tableau n° 3 : Les recettes de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	3 291 465	3 318 296	3 313 250	3 340 326	3 612 424	2,4%
Ressources fiscales propres	2 368 007	2 569 771	2 664 050	2 730 052	2 827 213	4,5%
Ressources d'exploitation	127 993	130 601	232 768	238 219	256 889	19,0%
Ressources institutionnelles	861 862	687 351	532 968	505 728	622 322	-7,8%
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-66 397	-69 426	-116 536	-133 673	-94 000	9,1%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

5.2.1.1.1 La fiscalité

Les produits des impôts directs avant restitution

Concernant les ressources fiscales, la CCPFML bénéficie du produit de la part intercommunale de la taxe d'habitation, de la part intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

En termes de richesse par habitant, la CCPFML (728,9 € de potentiel financier par habitant en 2017) apparaît moins avantagée que les communautés de communes du Sisteronais-Buëch (829,9 € par habitant) et de Jabron-Lure-Vançon-Durance (749,9 € par habitant), proche de la communauté de communes Vallée de l'Ubaye - Serre-Ponçon (728, 8 € par habitant), mais plus avantagée que les communautés de communes Haute-Provence Pays de Banon (724,2 € par habitant), et Alpes Provence Verdon-Sources de Lumière (626,9 € par habitant)⁴⁴.

En termes de produits fiscaux réels, la CCPFML ne perçoit pas moins de produit des impôts directs par habitant que la moyenne des communautés de communes de même strate : en 2016, le produit des impôts directs de la CCPFML s'élevait ainsi à 216,62 € par habitant (données du compte administratif), contre 209 €⁴⁵ par habitant en moyenne dans les communautés de communes à fiscalité propre de 5 000 à 10 000 habitants. Son produit fiscal direct par habitant est à peine moindre que celui de la moyenne des communes de la strate supérieure des EPCI à fiscalité professionnelle unique de 10 000 à 20 000 habitants (224 € par habitant⁴⁶). Toutefois, son produit fiscal en euros par habitant apparaît plus faible que celui d'autres communautés de communes du département (*cf. infra*).

⁴⁴ Source : <http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr/mobile.php#d3Map>.

⁴⁵ Source DGFIP, « les collectivités locales en chiffres 2018 », dernières données publiées.

⁴⁶ Idem.

La CCPFML a choisi de ne pas augmenter les taux sur 2014-2018, et a refusé de prélever une taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle a compensé par un taux de taxe d'habitation relativement élevé en comparaison de la moyenne nationale (6,11 % en 2016 contre 5,69 % en moyenne dans les communautés de communes⁴⁷), mais inférieur à ceux pratiqués par d'autres communautés de communes des Alpes-de-Haute-Provence⁴⁸. Elle a également opté pour une forte imposition des entreprises par le biais de la cotisation foncière des entreprises. Le produit de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises, en euros par habitant, reste cependant faible pour la CCPFML qui dispose de bases fiscales moins importantes que les autres communautés de communes des Alpes-de-Haute-Provence pour ces deux impôts. La chambre n'a cependant pas pu réaliser une étude comparative des politiques d'abattements pratiquées.

L'attribution de compensation

L'attribution de compensation (AC) constitue une dépense obligatoire pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique⁴⁹. Elle vise à assurer la neutralité des transferts de compétences et de recettes et de charges associées. Son montant est déterminé précisément pour chaque commune membre de l'EPCI. Il est fixé soit par des délibérations concordantes du conseil communautaire et de la majorité qualifiée des conseils municipaux, soit par le seul conseil communautaire. Dans ce cas, le conseil communautaire est tenu par le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées⁵⁰. Le montant de ces attributions doit être revu régulièrement, ainsi qu'à chaque nouveau transfert.

La CCPFML a adopté le rapport de la CLECT par délibération n° 106 du 14 novembre 2014, qui ne traitait que du transfert de la station de ski Montagne de Lure et proposait une modification du montant de l'attribution de compensation pour la seule commune de Saint-Étienne-des-Orgues. Ce faisant, la CCPFML a cru se prononcer sur le montant des attributions de compensation pour chacune des communes. Elle a cependant commis une erreur de procédure puisque l'adoption du rapport de la CLECT et la détermination du montant des attributions de compensation constituent d'après la DGCL deux étapes distinctes dans la procédure (« *En effet, le 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI prévoit que la fixation libre du montant de l'AC entre l'EPCI et les communes membres intéressées doit tenir compte de l'évaluation des charges transférées* »). La DGCL précise en conséquence qu'une même délibération ne peut approuver le montant des charges transférées et fixer librement le montant des attributions de compensation⁵¹. La CCPFML aurait donc dû adopter une délibération spécifique relative au montant des AC versées par commune.

⁴⁷ Les données ne sont pas disponibles par strate de communautés de communes. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/fiscalite_locale/fiches_fdl/guide_votedestaux.pdf.

⁴⁸ Toutefois, il convient d'être prudent dans ces comparaisons compte tenu de la grande diversité constatée dans l'exercice des compétences par les différentes communautés de communes.

⁴⁹ Cf. article 1609 nonies C du CGI.

⁵⁰ Dans le cadre de la révision libre du montant de l'AC (1°bis du V de l'article 1609 Nonies C du CGI) le rapport de la CLECT constitue un simple document préparatoire (cf. Question écrite n° 23253 de Mme Estelle Grelier). Il ne vaut pas avis conforme.

⁵¹ Source : « *guide pratique : attributions de compensations* ».

Le montant net annuel des attributions de compensation versées s'élève à 1 012 389 €, huit communes⁵² étant prélevées d'une attribution négative⁵³. Ce montant grève les recettes fiscales de la CCPFML, et pèse sur l'excédent brut de fonctionnement, puisque seules sont prises en compte dans ce ratio les ressources fiscales propres (c'est-à-dire nette des restitutions).

La CCPFML souhaite réunir la CLECT en 2019 pour revoir ces montants, en fonction des nouveaux transferts de compétence.

Le fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC)

Créé par la loi de finances pour 2012, le FPIC est un outil national de péréquation entre les communes et les intercommunalités. La CCPFML et ses communes membres sont contributrices nettes à ce fonds. Il leur appartient de décider de la répartition des prélèvements, en optant soit pour la répartition de droit commun, soit pour une répartition dérogatoire. En 2018, la CCPFML a opté pour la répartition de droit commun. Sur la période 2014-2017, la CCPFML a systématiquement choisi d'alléger la contribution des communes, et de prendre en charge une part croissante du montant prélevé (20 % de plus que la répartition de droit commun en 2014 et 2015, 30 % en 2016 et 40 % en 2017⁵⁴). Sa contribution est ainsi passée de 59 859 € en 2014 à 126 340 € en 2017 (+111 %).

L'absence de dotation de solidarité communautaire

La CCPFML n'a pas souhaité instituer de dotation de solidarité communautaire (cf. VI de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts). Ce faisant, elle a renoncé à utiliser un outil de péréquation horizontale entre ses communes membres.

5.2.1.1.2 Les ressources institutionnelles

Comme toutes les collectivités, la CCPFML a été affectée par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 42,9 % entre 2014 et 2017 pour la CCPFML contre 21,43 % sur cette même période au niveau national pour le bloc communal qui regroupe communes et EPCI⁵⁵). La baisse de la DGF participe en effet de la contribution de l'ensemble des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics. Toutefois, rapportée au montant par habitant, la DGF 2016⁵⁶ de la CCPFML se situait légèrement au-dessus de celle attribuée aux communautés de communes à fiscalité propre de même strate, avec 37,6 €⁵⁷ / habitant contre 36 €⁵⁸ / habitant dans les autres communautés de commune. La CCPFML a également perçu sur l'ensemble de la période une bonification de DGF au titre de son portefeuille de compétence.

⁵² Toutes les communes à l'exception de Forcalquier, Limans, Lurs, Niozelles, et Sigonce.

⁵³ Ces attributions négatives apparaissent en recettes pour l'EPCI. Seules les AC positives, versées par la CC aux communes bénéficiaires sont en effet comptabilisées en dépenses (à hauteur de 1 050 254 €).

⁵⁴ Cf. délibérations n° 2014/69, 2015/62, 2016/62, et 2017/55.

⁵⁵ D'après les données de la direction du budget : la DGF du bloc communal est passée de 23 047 M€ à 18 108 M€ sur cette période (https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-09/20180925-finances-publiques-locales-2018_0.pdf).

⁵⁶ Dernières données disponibles.

⁵⁷ Données du compte administratif 2016.

⁵⁸ Source DGFIP, « *les collectivités locales en chiffres 2018* », dernières données publiées.

5.2.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont cependant augmenté fortement en 2018, du fait d'une hausse importante des charges de personnel et des charges générales⁵⁹ venant également étayer les services notamment des dépenses d'honoraires, études et recherches, et des contrats de prestations de services avec des entreprises.

Tableau n° 4 : Les charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges de gestion	2 751 647	2 992 311	2 936 194	2 903 506	3 471 650	6,0%
Charges à caractère général	1 006 436	1 256 076	1 079 349	1 033 402	1 315 108	6,9%
Charges de personnel	741 714	770 619	765 940	833 866	1 122 013	10,9%
Subventions de fonctionnement	375 161	322 060	352 709	312 323	296 601	-5,7%
Autres charges de gestion	628 337	643 557	738 196	723 915	737 928	4,1%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La CCPFML se singularise par ailleurs par la faiblesse relative de ses charges de personnel (1 122 013 € en 2018), qui représentent selon les années 22,5 % à 32,3 % de ses charges de gestion, mais qui présentent une dynamique de hausse importante en fin de période (+ 34,6 % entre 2017 et 2018). Cette hausse, qui s'explique essentiellement par la hausse des dépenses de personnels non-titulaires, est à souligner, dans la mesure où les documents transmis par la communauté de communes⁶⁰ font état, sur 2014-2017, d'une baisse des effectifs en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Tableau n° 5 : État du personnel au 31/12/N⁶¹

	Emplois budgétaires			Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT		
	Emplois permanents à temps complet	Emplois permanents à temps non complet	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total
2014	28,32	4,95	33,27	9,58	10,14	19,72
2015	30	4,68	34,68	9,27	10,34	19,61
2016	30	5,36	35,36	7,72	9,86	17,58
2017	31,32	5,28	36,6	6,32	10,22	16,54
Évolution 2014-2017	10,59 %	6,67 %	10,01 %	- 34,03 %	0,79 %	- 16,13 %

Source : CCPFML.

⁵⁹ Intégration de deux contractuels dans le cadre du dispositif LEADER, recrutement de l'animatrice du relais assistantes maternelles, d'une comptable, d'une assistante de direction, d'un agent de bibliothèque et mise à disposition par la commune de Forcalquier de deux agents à hauteur de 0,20 ETP chacun.

⁶⁰ La CCPFML n'avait en effet pas produits les annexes obligatoires relatives aux effectifs dans ses comptes administratifs 2014 à 2016.

⁶¹ Données 2018 non transmises.

À l'échelle du territoire intercommunal, les dépenses de personnel de la CCPFML représentaient en 2017⁶² près de 14 % des dépenses de personnels des communes et de l'EPCI (cf. annexes 3 et 4).

Le budget principal de la CCPFML est également marqué par l'importance relative de ses autres charges de gestion (723 915 € en 2017, dont 597 414 € au titre des contributions aux organismes de regroupement). La part de ces dernières dépenses par rapport aux dépenses de personnel devrait augmenter à partir de 2019 compte tenu du transfert à la CCPFML des contributions communales au service départemental d'incendie et de secours⁶³ (287 507 € au total versés par les communes membres en 2017 à ce titre, en hausse de 2,95 % depuis 2014).

La CCPFML attribue également chaque année d'importantes subventions de fonctionnement, notamment à l'office de tourisme intercommunal (214 560 € en 2016 et 164 560 € en 2017), l'école intercommunale de musique, et d'autres associations (375 161 € en 2014, 312 323 € en 2017). Sur la période 2014-2017, celles-ci ont représenté près de 44 % de l'ensemble des subventions versées par les communes et l'EPCI (cf. annexe 5).

5.2.1.3 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), calculé par différence entre les produits de gestion et les charges de gestion, est le premier solde financier significatif. Sur la période, l'EBF enregistre une diminution annuelle moyenne de 28,5 %, les dépenses de gestion augmentant plus fortement que les recettes de même nature. L'EBF est ainsi passé de 539 817 € en 2014 à 140 775 en 2018.

En 2018, il ne représente plus que 3,9 % des produits de gestion (contre 16,4 % en 2014), ce qui est particulièrement faible. En effet, les juridictions financières considèrent dans une logique prudentielle qu'un excédent brut de fonctionnement inférieur à 18 % des produits de gestion est insuffisant.

Tableau n° 6 : La capacité d'autofinancement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	3 291 465	3 318 296	3 313 250	3 340 326	3 612 424	2,4%
Charges de gestion (B)	2 751 647	2 992 311	2 936 194	2 903 506	3 471 650	6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	539 817	325 985	377 057	436 820	140 775	-28,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,4%	9,8%	11,4%	13,1%	3,9%	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-1 943	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-2 533	200 999	-50 910	-117 468	-571	-31,1%
CAF brute-CAF nette	535 341	526 983	326 147	319 352	140 204	-28,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,3%	15,9%	9,8%	9,6%	3,9%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

⁶² Données 2018 non disponibles.

⁶³ Cf. délibération n° 125 du 22 octobre 2018.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute est la différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité. Elle doit lui permettre de financer tout ou partie de ses dépenses d'investissement (remboursement de la dette en capital, dépenses d'équipement notamment). Elle est constituée de l'excédent brut de fonctionnement auquel on ajoute le résultat financier, le solde des options d'aménagement de terrains, les charges et produits exceptionnels et auquel on soustrait le montant des subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux.

La CAF nette est l'épargne nette que dégage la commune, après avoir remboursé l'annuité de sa dette en capital. Elle permet de financer les investissements nouveaux. Compte tenu de l'absence de dette portée par le budget principal, la CAF nette de la CCPFML est égale à sa CAF brute. Le budget principal de la CCPFML se distingue en effet par l'absence de frais financiers, conséquence de l'absence d'endettement.

La CAF de la CCPFML a connu une forte dégradation depuis 2014, avec une baisse de près de 400 000 €. La CAF 2015 doit en effet être considérée avec précaution car elle inclut près de 200 000 € d'annulations de mandats de 2013. Sans cette recette exceptionnelle, elle aurait été proche des CAF 2016 et 2017. La CAF 2018 ne représente plus que 3,9 % des produits de gestion. Or, les juridictions financières considèrent qu'à titre prudentiel, la CAF doit représenter plus de 15 % des produits de gestion.

5.2.1.4 Le résultat de la section de fonctionnement

Le résultat de la section de fonctionnement s'obtient par soustraction de l'ensemble des dépenses (réelles et d'ordres) de fonctionnement à l'ensemble des recettes (réelles et d'ordres) de fonctionnement. Il doit être nul ou positif (*cf.* article L. 1612-4 du CGCT).

Le résultat de la section de fonctionnement tel qu'il apparaît dans les comptes 2014 à 2017 est erroné, et aurait pu être négatif sur les exercices 2016 et 2017 (*cf. supra*). Le résultat de la section de fonctionnement en 2018 est négatif (- 50 366 €).

5.2.2 La section d'investissement

5.2.2.1 Les dépenses d'investissement

Sur la période 2014-2018, la CCPFML a réalisé près de 3,2 M€ de dépenses d'équipement, et a versé près de 2 M€ de subventions d'investissement.

Tableau n° 7 : Tableau de financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF nette (C)	535 341	526 983	326 147	319 352	140 204	1 848 027
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	127 533	185 207	3 792	0	45 094	361 626
+ Subventions d'investissement reçues	647 245	490 349	982 713	459 178	155 778	2 735 263
+ Produits de cession	0	65 150	6 700	0	0	71 850
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	774 778	740 706	993 205	459 178	200 872	3 168 739
= Financement propre disponible (C+D)	1 310 120	1 267 690	1 319 352	778 529	341 076	5 016 766
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>103,4%</i>	<i>253,4%</i>	<i>252,1%</i>	<i>335,1%</i>	<i>50,5%</i>	
- Dépenses d'équipement	1 266 504	500 349	523 432	232 300	675 791	3 198 376
- Subventions d'équipement	150 000	884 243	867 300	11 026	76 545	1 989 115
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	283 003	0	0	283 003
- Participations et inv. financiers nets	0	0	50	1 300	-504 380	-503 030
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-106 384	-116 902	-354 433	533 902	93 119	49 303
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-106 384	-116 902	-354 433	533 902	93 119	49 303

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Ces subventions incluent les fonds de concours 668 235 € entre 2014 et 2018 d'après la CCPFML, dont 375 000 € pour la Maison du tourisme et du territoire.

Sur ces exercices 2014 à 2017 inclus, la CCPFML a réalisé 17,72 % des dépenses d'équipement du bloc communal (communes et communauté de communes) sur le territoire intercommunal (budgets principaux) (cf. annexe 6).

Les dépenses d'équipement de la CCPFML correspondent essentiellement à la création de quatre ateliers-relais (1,8 M€ HT), aux travaux en cours de réalisation de la médiathèque et de la maison de service au publics (travaux en cours, budgétés à hauteur de 1,2 M€ HT), à la rénovation du bâtiment d'accueil touristique « le Caillou » (0,9 M€ HT), à des travaux dans la déchetterie de Forcalquier (0,65 M€ HT), ainsi qu'à la réhabilitation de l'école de musique (0,27 M€ HT) et à la création de deux plateaux multisports intercommunaux sur les communes de Fontienne et d'Ongles (pour environ 90 000 € HT au total).

5.2.2.2 Les recettes d'investissement

La CCPFML a financé ses investissements (3,2 M€) essentiellement par les subventions reçues (2,7 M€ de subventions d'investissements sur cette même période 2014-2018, y compris le solde de subventions perçu pour des opérations achevées) et par l'épargne dégagée en fonctionnement (CAF). La CCPFML a ainsi perçu 32,3 % des subventions d'investissement versées aux communes et à la communauté de communes sur 2014-2017. Fait à souligner, elle n'a réalisé aucun emprunt et n'a puisé qu'à la marge dans son fonds de roulement. Elle fait ainsi preuve d'une certaine capacité à mobiliser l'aide financière des différents partenaires.

5.2.2.3 Le résultat de la section d'investissement

La correction des anomalies comptables relevées va accroître le résultat de la section d'investissement.

Tableau n° 8 : Résultat de la section d'investissement rectifié (avec prise en compte de l'achèvement des immobilisations en cours)⁶⁴

	2014	2015	2016	2017
Résultat de la section d'investissement	-31 534	-12 894	-519 474	1 135 888
Dotations aux amortissement qu'il aurait fallu passer au titre des fonds de concours	93 750	182 405	290 818	290 818
Dotations aux amortissement qu'il aurait fallu passer au titre du passage des immobilisations du chapitre 23 au 21	67 794	67 794	67 794	67 794
Résultat de la section d'investissement tel reconstitué	130 009	237 305	-160 862	1 494 500

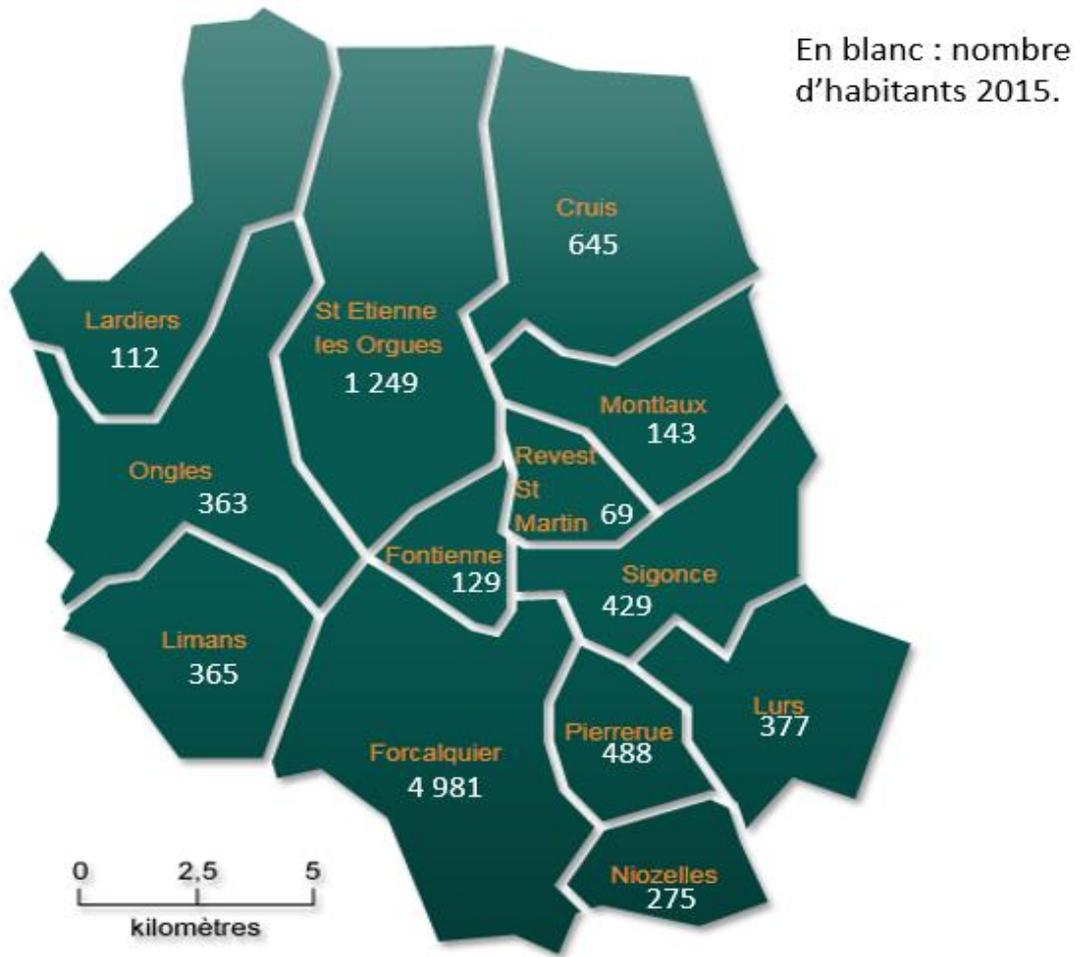
Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et des informations transmises par la CCPFML.

⁶⁴ Même méthode que *supra* : montant des amortissements 2018 des biens transférés du 23 au 21 repris en 2014, 2015, 2016 et 2017 (date à laquelle le transfert aurait dû être effectué inconnue).

ANNEXES

Annexe n° 1. Carte de la communauté de communes.....	43
Annexe n° 2. Annexes budgétaires aux budgets primitifs et comptes administratifs 2016 et 2017 non conformes aux maquettes réglementaires	44
Annexe n° 3. Détail des dépenses de personnel du budget principal.....	45
Annexe n° 4. Montant des dépenses de personnel des communes et de la communauté de communes (budget principaux).....	47
Annexe n° 5. Montant des subventions de fonctionnement versées par les communes et la communauté de communes (budgets principaux).....	48
Annexe n° 6. Montant des dépenses d'équipement des communes et de la CCPFML (2014-2017)....	49

Annexe n° 1. Carte de la communauté de communes



Annexe n° 2. Annexes budgétaires aux budgets primitifs et comptes administratifs 2016 et 2017 non conformes aux maquettes réglementaires

	Budget primitif 2016	Compte administratif 2016	Budget primitif 2017	Compte administratif 2017
Budget principal	Seules deux annexes sont présentes : - A1 - Présentation croisée par fonction - État du personnel qui n'est pas conforme à l'annexe C1 (pas d'indication sur temps complet ou non, sur titulaires ou non titulaires, comptabilisation en nombre de postes et non en ETPT ; pour les non titulaires, aucune mention (catégorie, secteur, rémunération, fondement et nature du contrat).	Seules trois annexes sont présentes : - B1.7-Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, non conforme (pas d'indication de la nature de la personne) - C1- État du personnel, non conforme - C3.5- Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes.	Seules deux annexes sont présentes : - A1 Présentation croisée par fonction - État du personnel mais non conforme à la maquette.	Une seule annexe, la C3.5 Présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes, qui n'est pas conforme à la maquette (la présentation des budgets annexes doit être effectuée par budget annexe, or un seul tableau est présenté, avec les totaux des budgets annexes).
BA zone d'activité économique	Une seule annexe, relative à l'état de la dette, non conforme à la maquette (manquent la date de signature, la date d'émission, la périodicité des remboursements, le profil d'amortissement, la possibilité de remboursement anticipé, la catégorie d'emprunt).	Une seule annexe, relative à l'état de la dette, non conforme à la maquette budgétaire.	Une annexe sur la dette, non conforme à la maquette.	Aucune annexe.
BA immobilier d'entreprises	Une seule annexe, relative à l'état de la dette, non conforme à la maquette.	Une seule annexe, relative à l'état de la dette non conforme à la maquette.	Une seule annexe sur la dette, non conforme à la maquette.	Aucune annexe.
BA service public d'assainissement non collectif	Aucune annexe.	Aucune annexe.	Aucune annexe.	Seules annexes : A4.1 et A4.2 sur l'équilibre des opérations financières en dépenses et en recettes.
BA station de Lure	Aucune annexe.	Aucune annexe.	Aucune annexe.	Aucune annexe.

Source : budgets primitifs et comptes administratifs 2016 et 2017

Annexe n° 3. Détail des dépenses de personnel du budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	231 932	284 579	233 372	190 090	-6,4 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	23 958	23 060	34 467	16 230	-12,2 %
+ Autres indemnités	5 989	7 660	6 434	6 621	3,4 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	261 878	315 299	274 273	212 941	-6,7 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>48,6 %</i>	<i>51,4 %</i>	<i>44,2 %</i>	<i>34,8 %</i>	
Rémunération principale	276 413	297 748	345 962	375 179	10,7 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	0	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	23 790	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	276 413	297 748	345 962	398 969	13,0 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>51,4 %</i>	<i>48,6 %</i>	<i>55,8 %</i>	<i>65,2 %</i>	
Autres rémunérations (c)	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	538 291	613 047	620 235	611 910	4,4 %
Atténuations de charges	48 899	53 589	63 795	7 592	-46,3 %
= Rémunérations du personnel	489 392	559 458	556 440	604 318	7,3 %

* Hors atténuations de charges

Source : logiciel ANAFI, à partir des comptes de gestion.

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	489 392	559 458	556 440	604 318	7,3 %
+ Charges sociales	237 379	197 745	192 971	205 469	-4,7 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	14 582	13 416	15 163	15 253	1,5 %
+ Autres charges de personnel	361	0	0	0	-100,0 %
= Charges de personnel interne	741 714	770 619	764 575	825 040	3,6 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>32,0 %</i>	<i>25,7 %</i>	<i>25,2 %</i>	<i>24,9 %</i>	
+ Charges de personnel externe	0	0	1 365	8 827	N.C.
= Charges totales de personnel	741 714	770 619	765 940	833 866	4,0 %
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>1,1 %</i>	

Source : logiciel ANAFI, à partir des comptes de gestion.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	741 714	770 619	765 940	833 866	4,0 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	0	N.C.
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	741 714	770 619	765 940	833 866	4,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	22,5 %	23,2 %	23,1 %	25,0 %	

Source : logiciel ANAFI, à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 4. Montant des dépenses de personnel des communes et de la communauté de communes (budget principaux)

Collectivité	Nombre d'habitants	2014	2017	Evolution 2014-2017 (en %)	Montant des dépenses de personnel en euros par habitant (2017)
CCPFML	9 535	741 714	833 866	12,42 %	87
Forcalquier	4 875	2 936 222	3 134 148	6,74 %	643
Saint-Étienne-les-Orgues	1 265	603 837	769 455	27,43 %	608
Cruis	653	238 319	274 252	15,08 %	420
Pierrerue	543	108 190	118 487	9,52 %	218
Sigonce	411	143 588	159 464	11,06 %	388
Lurs	380	131 292	126 622	-3,56 %	333
Limans	334	91 065	89 009	-2,26 %	266
Ongles	361	98 656	108 183	9,66 %	300
Niozelles	280	93 203	80 094	-14,06 %	286
Fontienne	134	27 133	32 974	21,53 %	246
Montlaux	117	21 651	28 448	31,39 %	243
Lardiers	116	44 581	60 246	35,14 %	519
Revest-Saint-Martin	66	23 033	38 142	65,60 %	578
Total des collectivités membres	9 535	4 560 770	5 019 524	10,06 %	526
Total collectivités membres + CCPFML	9 535	5 302 484	5 853 390	10,39 %	614
Pourcentage des dépenses de personnel de la CCPFML (budget principal) par rapport au total des dépenses de personnel communes et communauté de communes (budgets principaux)		13,99 %	14,25 %		1

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du logiciel ANAFI.

Annexe n° 5. Montant des subventions de fonctionnement versées par les communes et la communauté de communes (budgets principaux)

Collectivité	Nombre d'habitants	2014	2015	2016	2017	Montant versé sur 2014-2017	Évolution 2014-2017 (en %)	Montant 2017 en euro par habitant
CCPFML	9 535	375 161	322 060	352 709	312 323	1 362 253	- 16,75 %	33
Forcalquier	4 875	308 427	274 415	283 645	318 342	1 184 829	3,21 %	65
Saint-Étienne-les- Orgues	1 265	38 950	14 900	11 385	6 684	71 919	- 82,84 %	5
Cruis	653	42 034	31 722	52 676	12 204	138 637	- 70,97 %	19
Pierrerue	543	4 000	9 370	8 480	8 000	29 850	100,00 %	15
Sigonce	411	27 713	14 962	17 545	21 535	81 755	- 22,29 %	52
Lurs	380	31 855	25 956	18 000	28 314	104 125	- 11,12 %	75
Limans	334	4 390	9 010	4 960	1 740	20 100	- 60,36 %	5
Ongles	361	4 100	2 180	2 500	3 500	12 280	- 14,63 %	10
Niozelles	280	4 400	32 320	1 876	1 940	40 536	- 55,91 %	7
Fontienne	134	1 305	1 405	2 000	2 600	7 310	99,23 %	19
Montlaux	117	7 040	6 147	1 191	1 445	15 823	- 79,47 %	12
Lardiers	116	5 027	5 070	5 340	4 760	20 196	- 5,31 %	41
Revest-Saint-Martin	66	46	140	40	1 074	1 300	2234,78 %	16
Total des collectivités membres	9 535	479 287	427 597	409 638	412 138	1 728 660	- 14,01 %	43
Total collectivités membres + CCPFML	9 535	854 448	749 657	762 347	724 461	3 090 913	- 15,21 %	76
CCPFML / Total	/	43,91 %	42,96 %	46,27 %	43,11 %	44,07 %	/	/

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et du logiciel ANAFI.

**Annexe n° 6. Montant des dépenses d'équipement des communes et de la
CCPFML (2014-2017)**

Collectivité	Nombre d'habitants	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années 2014 à 2017	Évolution 2014-2017 (en %)	Montant 2017 par habitant
CCPFML	9 535	1 266 504	500 349	523 432	232 300	2 522 585	- 81,66 %	24
Forcalquier	4 875	2 573 475	1 815 914	878 531	1 496 129	6 764 050	- 41,86 %	307
Saint-Étienne-les-Orgues	1 265	37 458	52 832	85 684	113 937	289 912	204,18 %	90
Cruis	653	189 333	76 879	91 570	328 277	686 059	73,39 %	503
Pierrerue	543	33 684	58 217	84 447	98 270	274 618	191,74 %	181
Sigonce	411	152 982	91 109	178 965	4 946	428 002	- 96,77 %	12
Lurs	380	514 410	53 406	4 794	31 384	603 994	- 93,90 %	83
Limans	334	88 713	39 743	38 044	168 311	334 810	89,72 %	504
Ongles	361	5 356	56 505	115 645	199 414	376 919	3 623,46 %	552
Niozelles	280	87 544	119 456	22 016	305 037	534 053	248,44 %	1089
Fontienne	134	83 437	45 481	52 313	5 893	187 123	- 92,94 %	44
Montlaux	117	33 981	120 875	56 227	59 623	270 706	75,46 %	510
Lardiers	116	38 097	588 844	66 225	93 886	787 051	146,44 %	809
Revest-Saint-Martin	66	97 945	51 036	20 778	5 153	174 911	- 94,74 %	78
Total des collectivités membres	9 535	3 936 413	3 170 296	1 695 239	2 910 259	11 712 207	- 26,07 %	305
Total collectivités membres + CCPFML	9 535	5 202 917	3 670 645	2 218 671	3 142 559	14 234 792	- 39,60 %	330
CCPFML / Total	/	24,34 %	13,63 %	23,59 %	7,39 %	17,72 %	/	/

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Les publications de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur :
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 27 JUL. 2020

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier

04 91 76 72 42

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/CE/n° 924.

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2c 121 761 7741 7

à

Monsieur David GEHANT
Président de la
communauté de communes Pays de
Forcalquier-Montagne de Lure
Grand Carré
13 boulevard des Martyrs
BP 41
04301 FORCALQUIER CEDEX

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes Pays de Forcalquier-Montagne de Lure pour les exercices 2014 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

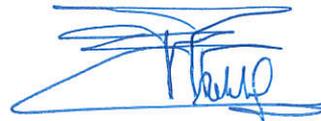
Conformément à l'article L. 243-9 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

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

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

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

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



Nacer MEDDAH