



Le président

Bordeaux, le 29/08/2018

à

Dossier suivi par :
Jean-Pierre ROLLAND, greffier de la 1^{re} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2016-0476

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

Monsieur le Président
de la communauté de communes
Creuse Grand Sud

34 B rue Jules Sandeau – BP 40
23200 AUBUSSON

P.J. : 1 rapport

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Creuse Grand Sud concernant les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

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

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

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

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

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

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE CREUSE GRAND SUD (département de la Creuse)

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 régionale des comptes le 11 juin 2018.

SOMMAIRE

1. – Synthèse	5
2. – La récapitulation des recommandations	8
3. – Une situation très préoccupante à fin 2016	11
3.1. – L’objet du contrôle et les procédures	11
3.2. – Un établissement récent né par fusion de deux anciennes communautés de communes	11
3.2.1. – Une communauté née en 2014....	11
3.2.2. – ...qui aurait dû être mariée avec d’autres groupements au 1 ^{er} janvier 2017	12
3.3. – Un territoire de moyenne montagne aux ressources limitées	12
3.3.1. – L’avant-dernière intercommunalité de la Creuse en terme de population	12
3.3.2. – Une situation économique et sociale encore plus fragile que celle du département	13
3.3.3. – La réunion de territoires confrontés à des problématiques différentes	13
3.4. – Une modicité des ressources fiscales qui tient en partie à des choix délibérés	14
3.4.1. – Des bases historiquement faibles, réduites avec la fusion	14
3.4.2. – Des abattements fiscaux qui ont privé l’organisme de ressources	14
3.4.3. – Des taux de taxe d’habitation et de taxes foncières arrêtées dans la confusion en 2014	15
3.4.4. – Une fiscalité reversée par les communes exagérément faible jusqu’en 2017	16
3.5. – Une impasse financière à fin 2016 dont la résolution fait l’objet d’un plan de redressement	18
3.5.1. – La mise à jour d’un déficit caché de 4 M€ à fin 2016	18
3.5.2. – Un retour à l’équilibre qui nécessitera probablement six ans	19
3.5.3. – Les conséquences sur la gouvernance et l’organisation : un changement de présidence en septembre 2016 suivi du départ de plusieurs directeurs en 2017	20
4. – Des compétences transférées au 1^{er} janvier 2015 par les communes sans compensation financière	21
4.1. – Un organisme doté à sa création de multiples compétences statutaires sans cohérence d’ensemble, approuvées sans réflexion préalable	21
4.2. – Les quatre principales compétences statutaires	22
4.2.1. – La voirie : un champ de compétence comparable à celui d’Aubusson-Felletin	22
4.2.2. – La compétence enfance-jeunesse : une organisation complexe, peu lisible et très coûteuse	22
4.2.3. – Le développement touristique : une compétence entièrement communautaire depuis 2015	28
4.2.4. – La mise en place d’une politique culturelle communautaire	30
4.3. – Une absence totale et injustifiée de compensation des compétences transférées	31
4.3.1. – Éclairage sur le calcul théorique des attributions de compensation	31
4.3.2. – La décision prise par le conseil communautaire, le 18 décembre 2014, de ne pas compenser les charges transférées	31
4.3.3. – Une prise de conscience tardive et insuffisante de la nécessité de compenser	33
4.4. – La récupération automatique de la compétence plan local d’urbanisme en mars 2017	34
5. – Une organisation générale déficiente	35
5.1. – Une absence de vision globale	35
5.1.1. – Un défaut de documents et de réflexions à caractère stratégique	35
5.1.2. – Une diffusion très parcellaire à l’assemblée délibérante des informations budgétaires	35
5.1.3. – Une absence de dynamique de mutualisation des personnels et des activités	37

5.2.	- Une vie institutionnelle à mieux encadrer	37
5.2.1.	- Un règlement intérieur voté au-delà du délai réglementaire agrémenté de plusieurs erreurs	37
5.2.2.	- Des commissions désignées sans délibération	38
5.2.3.	- Un règlement unique du service d'assainissement non collectif adopté tardivement	38
5.2.4.	- Un règlement d'instruction des demandes de subvention pas toujours appliqué	38
5.3.	- Des délégations de fonctions et de signature non respectées	39
5.3.1.	- Des délégations formalisées de façon précise à deux exceptions près	39
5.3.2.	- Les irrégularités entourant l'organisation du concert de Patrick Sébastien	39
5.3.3.	- Le financement sans autorisation, ni délégation, d'une partie du concert de Dany Brillant en 2014, organisé officiellement par la seule ville d'Aubusson	40
5.4.	- L'inaction de l'organisme au moment de la récupération de la friche industrielle de Sallandrouze	40
5.5.	- Une gestion des ressources humaines inexistante	41
5.5.1.	- L'absence d'un service des ressources humaines et de procédures de suivi	41
5.5.2.	- L'absence de comité technique, d'un CHSCT et d'un document exposant les règles d'organisation	41
5.6.	- Un parc automobile à rationaliser	42
6.	- Les insuffisances dans l'organisation budgétaire et comptable	43
6.1.	- Un suivi budgétaire qui a escamoté la situation jusqu'à fin 2016	43
6.1.1.	- Des prévisions budgétaires insincères	43
6.1.2.	- Le non déploiement de la comptabilité d'engagement annoncée dans le règlement budgétaire et financier du 14 janvier 2014	44
6.1.3.	- La non comptabilisation de toutes les dépenses engagées en fin d'exercice	44
6.1.4.	- Un circuit de la dépense re-centralisé en 2017	44
6.1.5.	- Un délai de paiement deux fois plus long que la norme	45
6.2.	- Une ligne de trésorerie majorée et prolongée à partir de deux délibérations contestées devant le Procureur de la République	45
6.3.	- Les anomalies dans la fiabilité des comptes	45
6.3.1.	- Une dette mal identifiée	45
6.3.2.	- Les obligations d'information sur la vie associative non respectées	47
6.3.3.	- Un patrimoine mal connu et non suivi jusqu'en 2017	47
6.3.4.	- Des insuffisances dans la chaîne du mandatement	48
6.3.5.	- La présence de sept régies d'avances et de recettes	49
6.3.6.	- Des modalités irrégulières de recouvrement d'une créance	49
6.4.	- Le budget annexe des zones d'activités économiques (ZAE) : un budget globalisé et non fiable à fin 2016	50
6.4.1.	- Un budget consacré à quatre zones d'activités	50
6.4.2.	- Des écritures de stocks engagés avec retard et non justifiés à fin 2016	50
6.4.3.	- Des inscriptions budgétaires insincères dans le budget primitif voté en 2017	50
7.	- Les origines de la dérive des dépenses	52
7.1.	- Un autofinancement catastrophique à fin 2016	52
7.2.	- Des ressources de gestion qui ont augmenté sept fois moins vite que les charges jusqu'en 2016	52
7.2.1.	- La prédominance des ressources fiscales dans les recettes de gestion	52
7.2.2.	- Un recours accru à la fiscalité ménages à partir de 2016	53
7.2.3.	- Des ressources d'exploitation à optimiser	54
7.2.4.	- Des ressources institutionnelles limitées par le faible degré d'intégration de l'EPCI	56

7.3.	- Des charges courantes supérieures en 2016 de 67 % à celles de 2013	56
7.3.1.	- Vue d'ensemble	56
7.3.2.	- Une augmentation des charges à caractère général de 1 M€ entre 2013 et 2016 (+65 %)	57
7.3.3.	- Des dépenses de personnel en 2016 supérieures de 0,98 M€ à celles de 2013	57
7.3.4.	- Le doublement des autres charges de gestion et des subventions	59
7.4.	- Des dépenses d'investissement héritées, pour la plupart, du passé	59
7.4.1.	- Un effort d'investissement total de 16,1 M€	59
7.4.2.	- L'achèvement du projet-phare lancé par Aubusson-Felletin : la construction d'un centre aquatique en remplacement de la piscine	60
7.4.3.	- Les autres investissements importants lancés par Aubusson-Felletin	62
7.4.4.	- Les travaux d'extension du foyer de Gentioux décidés par l'ancienne communauté de communes du Plateau de Gentioux	64
7.4.5.	- L'absence de cadrage des investissements décidés par Creuse Grand Sud	64
7.5.	- Des cessions sans aucune plus-value dont le nombre est appelé à s'accroître	66
7.5.1.	- L'absence de véritables cessions avant 2016	66
7.5.2.	- De nombreuses cessions envisagées en 2017 en vue de participer au comblement des déficits	66
7.6.	- Une dette multipliée par 2,9 après consolidation de la ligne de trésorerie	67
7.6.1.	- Une dette à rééchelonner	67
7.6.2.	- Un emprunt indexé sur la monnaie helvétique refinancé en 2015	68
8.	- Les annexes	69

1. - SYNTHESE

Présidée jusqu'en septembre 2016 par le maire d'Aubusson, la communauté de communes de Creuse Grand Sud (26 communes pour 13 108 habitants en 2016 dont cinq seulement de plus de 500 habitants) a été créée, au 1^{er} janvier 2014, par la fusion des deux intercommunalités d'Aubusson-Felletin et du Plateau de Gentioux. Ses comptes présentaient, à fin 2016, un déficit très important dévoilé par un audit des services de la direction régionale des finances publiques. Deux avis budgétaires rendus les 7 juin 2017 par la chambre régionale des comptes en ont fixé le montant à 4 M€ (41 % des recettes de fonctionnement) et ont proposé de l'apurer en six exercices, dans le cadre d'un plan de redressement.

Plusieurs irrégularités budgétaires et comptables ont retardé la découverte du caractère structurellement déficitaire du budget et de l'ampleur du déséquilibre : l'insincérité patente des prévisions budgétaires, en particulier des recettes d'investissement ; l'absence de comptabilité d'engagement, outil imposé par la loi pour éviter les dépassements des crédits budgétaires et dont l'assemblée communautaire avait voté le déploiement ; le décalage systématique sur l'exercice suivant des dépenses engagées au-delà des crédits ouverts, bien que constitutives de restes à réaliser ; ou encore, la majoration considérable de la ligne de trésorerie en août 2015 (+2,254 M€) puis son renouvellement en mai 2016 à partir de deux délibérations dont l'authenticité est contestée devant l'autorité judiciaire. Peu éclairé par l'ordonnateur et ses services sur la réalité budgétaire, et non officiellement informé de la présence d'un gros stock de factures en attente de paiement avant décembre 2016, le conseil communautaire ne s'est jamais interrogé sur l'absence de stratégie d'ensemble priorisant les objectifs, sur la soutenabilité de la politique d'investissement, ni sur la portée de la décision de ne pas compenser financièrement les transferts de compétences. A ces défauts de cadrage et de pilotage qui ont concouru à opacifier la situation, sont venues s'ajouter de multiples défaillances en gestion. La politique d'investissement a ainsi été conduite de façon désordonnée sans réflexion formalisée préalable sur l'utilité de certains achats, comme ceux de plusieurs véhicules et engins spécialisés dont un tracteur neuf de 140 chevaux conçu pour un usage intensif, ou bien sur l'utilisation ou la reconversion de multiples acquisitions foncières et immobilières (la gare d'Aubusson par exemple). Plus grave, des décisions ont été prises unilatéralement par l'ordonnateur, sans autorisation ou délégation du conseil communautaire, comme l'organisation du concert de Patrick Sébastien en 2015 (60 551 €), ou la prise en charge d'une partie des frais du concert de Dany Brillant en 2014 (25 819 €), évènement officiellement financé par la seule ville d'Aubusson. Des violations du cadre de la commande publique entachent les achats de véhicules ainsi que les prestations de montage et démontage de la scène pour les deux concerts. De façon inexplicable, l'ordonnateur n'a pas non plus engagé de poursuite contre le vendeur de la zone de Sallandrouze acquise par la communauté de communes d'Aubusson-Felletin quelques semaines avant la fusion, pour contester le défaut de réalisation des travaux préalables de dépollution et de déconstruction qui lui incombait (250 000 € en tout). L'inaction, voire la négligence de l'organisme dans cette affaire, a provoqué une perte qui peut être estimée à 300 000 € environ, soit la différence entre la valeur d'achat (450 000 € curieusement exonérée de TVA) et la dernière valeur vénale connue de la friche (143 000 € selon un avis de France Domaine du 4 décembre 2017).

L'emballlement des charges courantes (+2,7 M€ entre 2013 et 2016) et des recrutements (33 agents supplémentaires sur la même période) trouve son origine dans un élargissement des compétences qui a ouvert la voie, non seulement au transfert exagéré de services et de structures, rattachés auparavant dans leur grande majorité à la ville-centre, mais en plus, à l'extension des services offerts. Les prestations proposées dans le domaine enfance-jeunesse ont été très coûteuses, avec un reste de 700 000 € pour Creuse Grand Sud en 2016, trois fois supérieur à celui supporté auparavant par les deux anciennes communautés de communes. Très peu lisibles, l'organisation et les tarifs sont jalonnées de nombreuses incohérences, avec des différences de traitement injustifiées. Une remise à plat s'impose au-delà des effets attendus du retour à la semaine de quatre jours qui pourrait comprimer les dépenses d'environ 130 000 € par an. L'examen des compétences voirie, tourisme et culture a également révélé des anomalies, par exemple dans le financement de l'office de tourisme, et surtout la nécessité d'opérer des arbitrages clairs en vue de simplifier les actions et réduire les dépenses.

Les transferts de compétences avalisés, en 2014, auraient pu ne pas entraîner de dérapage budgétaire si le conseil communautaire avait accepté de neutraliser les charges afférentes, en réduisant les attributions de compensation versées aux communes. Or, le 18 décembre 2014, celui-ci a fait le choix unanime, sans motivation explicite, de ne rien compenser dans une délibération qui pourrait, en plus, souffrir d'un vice de procédure. Contraire au principe de neutralité budgétaire des transferts de compétences, à la logique comptable la plus élémentaire et à l'intérêt général du bloc communal, cette décision a privé l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de ressources primordiales pour son fonctionnement. Elle repose, en outre, sur une application discutable du régime de fixation dite libre prévu au 1° bis du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts. La partie 5 du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts (CLECT) qui étaye cette décision affiche clairement le but poursuivi : sanctuariser les ressources des communes.

À partir d'un recensement lacunaire des postes de dépenses, les parties suivantes de ce rapport estimaient pourtant, pour les seules compétences enfance-jeunesse et tourisme, le montant des charges transférées à 420 034 €, dont la majeure partie (307 021 €) en provenance de la ville d'Aubusson. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur a indiqué qu'il était convaincu, en 2014, que la fusion des deux anciennes communautés de commune générerait l'attribution d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) « bonifiée » de 300 000 €, rendant la compensation des charges transférées inutile. Mais il n'a pas été en mesure d'appuyer cette assertion sur un document écrit, ni de la faire confirmer par ses anciens services ou ceux de l'État. Autre point de préoccupation, il a présidé la CLECT le 16 décembre 2014, et recommandé la non compensation des charges transférées alors qu'il était maire d'Aubusson, ville la plus impliquée dans les transferts et la plus favorisée par une telle décision : en incorporant les multiples dépenses oubliées, la charge nette annuelle renvoyée par sa ville vers Creuse Grand Sud peut être évaluée à 438 000 €. Ce même jour, un agent du service des finances de la ville d'Aubusson assurait la vice-présidence de la CLECT, en tant que maire d'une autre commune-membre. M. Michel Moine a ensuite participé, le 18 décembre 2014, au vote décisionnel du conseil communautaire qu'il présidait.

De façon tardive, après la découverte de l'ampleur du déficit à fin 2016, les communes et la communauté de communes ont fini par valider, en 2017, une réduction des attributions de compensation, en recourant une nouvelle fois au régime de révision de fixation dite libre. Moins forte de 58 524 € que celle souhaitée par l'assemblée communautaire, cette baisse n'en constitue pas moins une première mesure d'équité indispensable au retour à l'équilibre. Toutefois, plusieurs communes dont Aubusson n'ont exprimé qu'un accord pour la seule attribution de compensation de 2017. La chambre régionale des comptes a recommandé de procéder à une nouvelle révision libre des attributions de compensation, à partir d'une évaluation exhaustive des charges réellement transférées identifiant toutes les dépenses oubliées, et pérennisant leur montant. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a signalé avoir sollicité l'aide d'un cabinet d'études pour réévaluer le montant des attributions de compensation. Il a déclaré que l'évaluation de l'ensemble des charges transférées et leur compensation forme le principal objectif de l'année 2018.

En parallèle à ces transferts de compétences, Creuse Grand Sud a mené à bien plusieurs grands projets d'investissement décidés par les deux groupements préexistants, principalement Aubusson-Felletin, et lancé de nouvelles opérations. En tout, l'effort d'investissement a atteint 16 M€ en trois ans, soit un niveau considérable pour un EPCI de cette dimension, avec un projet-phare : la construction d'un centre aquatique en remplacement de la piscine d'Aubusson, pour un coût hors taxe de 8,7 M€ HT. Malgré un taux de subventionnement de 56 %, la part du financement qui lui échoyait sur ce projet (3,8 M€) restait objectivement lourde au regard de ses ressources intrinsèques : elle représente l'équivalent des produits fiscaux nets de l'exercice 2016. Plusieurs autres investissements, amorcés par Aubusson-Felletin, sont venus se rajouter à cette très lourde opération : la construction d'un boulodrome couvert, à ce jour peu fréquenté car non chauffé et non isolé, pour une dépense hors taxe de 380 745 € cofinancée à hauteur de 52 % ; une contribution de 750 000 € à l'édification de la cité internationale de la tapisserie ; ou encore plusieurs acquisitions immobilières justifiées officiellement par des projets de transformation inaboutis ou abandonnés, comme celles d'un bâtiment artisanal, de parcelles de terrains à Felletin ou de la gare d'Aubusson (273 000 € environ au total). Entièrement financés par l'emprunt, les travaux d'agrandissement du foyer de Gentioux (1,66 M€ HT) ont, eux, fait suite à une décision de l'ancienne communauté de communes du Plateau de Gentioux. Le loyer versé par l'occupant couvre les annuités mais pas toutes les charges d'amortissement du bâtiment qu'il convient de constater désormais. D'autres dépenses ont été directement engagées par Creuse Grand Sud comme l'acquisition de quatre véhicules légers ou utilitaires et de plusieurs engins roulants pour 427 000 € HT environ, le rachat d'un local commercial pour 180 000 € en 2014 à Aubusson ou d'un local boulangerie épicerie à Saint-Sulpice-Les-Champs pour 50 000 €. L'acquisition de ces deux derniers biens participait à différents projets à caractère économique ou social pour un total avoisinant 1 M€ ; à peine ébauchés, tous sont aujourd'hui suspendus. Cette politique d'investissement, sans mesure, ni ligne directrice, explique la multiplication par 2,9 de l'encours de dette en trois ans, après rajout aux emprunts classiques de la ligne de trésorerie que l'organisme est dans l'incapacité de rembourser en une fois.

Dans ses deux premiers avis budgétaires du 7 juin 2017, la chambre a constaté que l'ampleur du déficit à fin 2016 couplée au caractère structurellement déficitaire du budget principal s'opposait à un retour à l'équilibre en 2017, sans offre d'achat ferme du foyer d'accueil médicalisé (FAM) de Gentioux, ni autorisation ministérielle autorisant l'affectation d'une partie de la recette à l'apurement du déficit de fonctionnement. Elle a, en conséquence, proposé d'étaler le redressement sur une durée particulièrement longue de six ans, dans un plan couvrant la période 2017-2022. À fin 2017, après le deuxième avis rendu le 25 juillet 2017 dans le cadre de la procédure de l'article L. 1612-5 (déséquilibre du budget 2017), et au vu de l'arrêté préfectoral du 13 septembre 2017 portant règlement du budget primitif 2017, ce plan contenait les quatre principales mesures suivantes :

- 1/ des économies en gestion pour un total de 2,2 M€ entre 2017 et 2022 ;
- 2/ une majoration de 50 000 € par an des produits annuels des services (chapitre 70), à partir de 2018, grâce à une revalorisation des tarifs intercommunaux ;
- 3/ la limitation des dépenses d'investissement au versement de la subvention statutaire due à la cité internationale de la tapisserie (86 000 € par an au plus) et à la réalisation de quelques opérations urgentes (10 000 € par an au plus) ;
- 4/ une majoration des recettes fiscales à hauteur de 2,7 M€ sur la période. Dans le prolongement des délibérations votées par la communauté de communes le 10 juillet 2017, l'avis du 25 juillet 2017 avait évalué le surplus fiscal indispensable à la couverture des déficits à 2,9 M€ et préconisé d'augmenter uniformément de 19,5 %, les taux des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation en 2017. Après le règlement du budget primitif par le préfet par un premier arrêté conforme aux propositions de la chambre, l'EPCI a produit des promesses d'achats pour cinq biens immobiliers laissant espérer une recette nouvelle de 194 300 €. Le préfet a alors décidé, par arrêté modificatif, de ramener à 8,3 % le pourcentage d'augmentation des taux des deux taxes foncières en 2017.

Avant l'adoption du budget pour 2018, plusieurs incertitudes menaçaient la bonne exécution d'un plan d'une durée particulièrement longue : le caractère non pérenne des décisions prises en 2017 sur le montant des attributions de compensation et sur celui de la part communale du FPIC rétrocédée par les communes¹ ; l'absence de stratégie claire venant accréditer la capacité à réaliser toutes les mesures annoncées ou préconisées dans le plan ; et les conditions de consolidation de la ligne de trésorerie impossible à rembourser en une fois. Un nouveau recours au levier fiscal paraissait alors inévitable sauf cession du foyer d'accueil médicalisé de Gentioux ou obtention d'une autre recette exceptionnelle. Dans ce contexte particulier, il a été recommandé à Creuse Grand Sud de mutualiser avec la ville-centre et le plus grand nombre possible de communes adhérentes, les emplois des services transversaux ainsi que de certains services techniques afin de continuer à disposer d'un niveau de compétences satisfaisant.

En application de l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les budgets primitifs des exercices de la période de retour à l'équilibre continueront d'être délibérés par le conseil communautaire. Mais une fois approuvés, ils seront systématiquement transmis à la chambre régionale des comptes par le préfet afin qu'elle se prononce sur le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre programmée dans le plan de redressement qui court jusqu'en 2022. Si, lors de cet examen, la chambre constate que les mesures votées ne sont pas suffisantes, elle formulera de nouvelles propositions au représentant de l'État pour qu'il rende exécutoire, par voie réglementaire, un budget modifié, sans délibération préalable, contrairement à la procédure de l'article L.1612-5.

¹ fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
7/70

2. - LA RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS DU PRESENT CONTROLE

=====

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE A METTRE EN ŒUVRE

1. **Dans les relations avec l'office de tourisme** : justifier le montant annuel de la subvention attribuée grâce à une évaluation du coût de chaque mission administrative et des sujétions de service public qui lui sont imposées dans l'exercice de ses activités commerciales ; lui demander une redevance d'occupation qui peut, le cas échéant, être compensée pour la partie de l'occupation nécessaire à l'exécution de missions à caractère administratif ;

En matière d'organisation interne :

2. préciser la délégation de signature des deux premiers vice-présidents ;
3. installer sans délai un comité technique (CT) et un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), se doter d'un instrument de suivi automatisé du temps de travail et rédiger un bilan social à fin 2017 ;

En matière de fiabilité des comptes :

4. assurer la fiabilité et la cohérence des informations sur la dette intercommunale portées au compte administratif et s'assurer, en se rapprochant du comptable public, de leur cohérence avec les données du compte de gestion ;
5. joindre aux exemplaires du compte administratif transmis au représentant de l'État et au comptable les comptes annuels des organismes indiqués à l'article L. 2313-1-1 du CGCT et remplir l'annexe IV-B1.7 ;
6. **dans le suivi du patrimoine** : établir sans délai un inventaire fiable à partir d'un recensement complet des biens à disposition ; fixer par délibération les durées d'amortissement de tous les biens amortissables et déterminer les modalités de rattrapage des amortissements du Plateau de Gentioux ; fiabiliser les annexes patrimoniales ; renvoyer vers des comptes définitifs d'immobilisations la valeur des biens décrite à tort dans un compte d'immobilisations en cours ; mettre à jour la comptabilisation des frais d'étude ; constater au plan comptable les travaux en régie après déploiement d'une comptabilité analytique, et demander une participation aux collectivités bénéficiaires quand ces travaux débordent du champ intercommunal ;
7. veiller au respect des imputations comptables prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 et justifier systématiquement les annulations de recettes ;
8. diligenter des contrôles sur place des régies, indépendamment de ceux du comptable, afin notamment de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse ;
9. procéder à la constatation de la charge annuelle d'amortissement du FAM de Gentioux-Pigerolles ;
10. Pour le budget annexe des zones d'aménagement économique : vérifier, en liaison avec le comptable, la validité de toutes les écritures de stocks et les actualiser, de façon à fiabiliser définitivement la situation dans le budget primitif 2018 ;
11. Pour le budget annexe de l'assainissement collectif : lui-ouvrir un compte au Trésor spécifique ;

RECOMMANDATIONS DE GESTION EN COURS DE MISE EN ŒUVRE

Les recommandations majeures :

12. procéder à une nouvelle révision libre des attributions de compensation, à partir d'une évaluation exhaustive des charges réellement transférées identifiant toutes les dépenses « oubliées » et pérennisant leur montant ;
13. **dans le domaine de l'enfance-jeunesse** : réévaluer l'intérêt de maintenir une offre intercommunale de services aussi large et dénuée de logique d'ensemble ; la simplifier en fixant, à partir de l'intérêt communautaire, une frontière claire avec les interventions des communes ; unifier les tarifs en fonction de la part du coût de fonctionnement par service que l'établissement souhaite assumer, et en limitant les remises à des cas exceptionnels justifiés par des raisons objectives comme l'éloignement ;

En matière d'organisation interne :

14. demander la restitution de toutes les aides du fonds d'amorçage, le cas échéant en recourant aux procédures d'inscription ou de mandatement d'office, ainsi que celles du FDAEC, s'il se confirme qu'elles se rapportent à des travaux communautaires ;

Dans les relations avec les tiers :

15. **avec la cité internationale de la tapisserie** : s'en tenir à l'avenir, comme en 2017, au financement des seules contributions obligatoires et renégocier à la baisse le montant de la participation au fonds régional pour la création de tapisseries contemporaines ;

RECOMMANDATIONS DE GESTION À METTRE EN ŒUVRE

Les recommandations majeures :

16. élaborer un projet de territoire réaliste et tenant compte du caractère prioritaire du retour à l'équilibre, faisant clairement apparaître les objectifs poursuivis et les leviers de financement des services privilégiés (impôt ou redevance) ;
17. mutualiser avec la ville-centre et le plus grand nombre possible de communes adhérentes, les emplois des services transversaux et de certains services techniques ;

En matière d'organisation interne :

18. corriger le règlement intérieur du conseil communautaire et délibérer la composition de toutes les commissions ;
19. **En matière de gestion des ressources humaines** : assurer un suivi des emplois et du phénomène de l'absentéisme ; préparer des fiches de postes pour tous les emplois ; et faire approuver par le conseil communautaire, un règlement intérieur regroupant l'ensemble des règles applicables aux personnels, dont les cycles de temps de travail ;
20. mutualiser significativement l'utilisation des véhicules légers et utilitaires, éventuellement avec d'autres collectivités, de façon à pouvoir en céder plusieurs et réduire les dépenses de carburant ; établir un bilan annuel du coût du parc automobile porté à l'attention du conseil communautaire ;

Dans la recherche de ressources nouvelles :

21. En vue de modérer le recours au levier fiscal, réduire le nombre de services gratuits et réactualiser les tarifs, en particulier ceux de la piscine, prioritairement par réduction sensible ou suppression des abattements dont bénéficient les résidents par rapport aux non-résidents ;

22. construire un programme de cessions au regard des prix du marché mais aussi des missions que l'organisme souhaite continuer à exercer pour ne pas se séparer d'équipements qui pourraient à l'avenir se révéler utiles ;

En matière de fiabilité des comptes :

23. ouvrir un budget annexe par zone d'aménagement ;

Dans les relations avec les tiers :

24. **Avec l'office de tourisme :** définir précisément les attentes de l'assemblée délibérante dans des conventions d'objectifs, si les missions commerciales de l'office de tourisme sont suffisantes pour justifier son statut d'EPIC ;

25. **Avec les associations prestataires dans le domaine de l'enfance jeunesse :** recourir à la formule de la délégation de service public qui suppose, d'une part, l'organisation d'une publicité et un appel à la concurrence au moment du renouvellement des contrats et, d'autre part, l'explicitation, dans des contrats, des règles de calcul des subventions et de la part de risque laissée à la charge des partenaires ;

3. - UNE SITUATION TRES PREOCCUPANTE A FIN 2016

3.1. - L'OBJET DU CONTROLE ET LES PROCEDURES

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé à l'examen de la gestion de la communauté de communes Creuse Grand Sud (CGS), depuis sa création au 1^{er} janvier 2014 jusqu'à la période la plus récente. Ouvert par une lettre du 2 juin 2016, le contrôle devait, au départ, être centré sur une analyse de la qualité des comptes et de la situation financière. Saisie par le préfet le 13 juin 2016, la chambre, avait parallèlement, par un avis du 21 juillet 2016, constaté que le déficit du compte administratif, mesurable à partir des documents comptables et budgétaires fournis, était inférieur au seuil des 10 % des recettes de fonctionnement. En plus des premiers éléments recueillis pendant l'instruction, trois événements majeurs ont amené la chambre à décider d'élargir les investigations, confiées à un nouveau rapporteur : la première tentative de suicide du directeur général des services de l'organisme et de la ville d'Aubusson, le 20 juin 2016 ; le dépôt d'une plainte auprès du Procureur de la République en septembre 2016, à propos de l'authenticité de la délibération du bureau du 27 août 2015 autorisant une forte augmentation du plafond de la ligne de trésorerie souscrite (+2,254 M€) ; et la mise à jour par la mission de conseil aux décideurs publics de la direction régionale des finances publiques, à l'automne 2016, d'un déficit très important à partir de l'inventaire, sur place, des factures en souffrance.

Le président de la communauté de communes, M. Jean-Luc Léger, a été informé du changement de rapporteur par courrier du 8 décembre 2016, et son prédécesseur, M. Michel Moine, démissionnaire en septembre 2016, par un courrier du 3 février 2017. À l'issue de l'instruction, le rapporteur a tenu l'entretien préalable, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, le 17 octobre 2017 avec M. Jean-Luc Léger, et le 18 octobre 2017 avec M. Michel Moine.

Par deux courriers des 16 et 25 avril 2018, l'ordonnateur a répondu aux observations provisoires délibérées le 15 décembre 2017. Après les avoir examinés ainsi que les dix autres réponses aux trente-et-un extraits envoyés à des tiers concernés², la chambre a arrêté, le 11 juin 2018, le rapport d'observations définitives suivant qui s'efforce d'identifier les raisons du déséquilibre des comptes et les pistes de solution. L'ancien ordonnateur n'a pas répondu aux deux larges extraits du rapport qui lui ont été communiqués, le premier en sa qualité d'ancien ordonnateur, et le second de maire d'Aubusson.

3.2. - UN ETABLISSEMENT RECENT NE PAR FUSION DE DEUX ANCIENNES COMMUNAUTES DE COMMUNES

3.2.1. - Une communauté née en 2014....

Même si le département de la Creuse n'a pas réussi en 2013, faute de consensus, à approuver un schéma départemental de coopération intercommunale, document alors indicatif créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales³, les réflexions menées à cette occasion ont incité les communautés de communes d'Aubusson-Felletin et du Plateau de Gentioux à envisager une fusion assortie d'une modification de périmètre. Leur projet a été validé par des délibérations concordantes des deux communautés et des communes intéressées en mars 2013. Leurs deux présidents estimaient que leurs groupements présentaient des compétences proches et des identités complémentaires de nature à constituer « *un espace de projets* » en dépit des spécificités socio-économiques de chaque territoire (cf. infra 3.3.2).

L'arrêté préfectoral n°2013-354-05 du 20 décembre 2013 a créé la nouvelle communauté de communes Creuse Grand-Sud (CGS) au 1^{er} janvier 2014, par fusion-extension des communautés de communes d'Aubusson-Felletin (18 communes, 10 920 habitants et une superficie de 330 km²) et du Plateau de Gentioux (7 communes, 2 220 habitants et une superficie de 290 km²), rejointes par trois communes membres d'autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : Gioux (176 habitants), Croze (215 habitants) et Saint Sulpice-les-Champs (367 habitants). CGS (613 km²) regroupe 26 communes et 13 135 habitants⁴ en 2015, après le rattachement à d'autres intercommunalités de deux communes du Plateau de Gentioux : Ars (260 habitants) et Peyrelevade (797 habitants).

² Voir le détail précis des réponses en annexe 1

³ La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT), dans son article 35 codifié à l'article L. 5210-1 du CGCT, a prévu, sans la rendre obligatoire, l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), afin d'évaluer la pertinence de la carte intercommunale et la faire évoluer. Le premier schéma devait être adopté avant le 31 décembre 2011. La loi Notré a rendu ce document obligatoire.

⁴ données de la fiche Minefi 2015

Tandis que seules cinq communes de CGS comptent plus de 500 habitants - Aubusson (3 918 habitants), Felletin (2 025 habitants), Vallière (784 habitants), Blessac (559 habitants) et Saint-Amand (520 habitants), treize ont une population de moins de 300 habitants⁵. Les statuts du nouvel EPCI ont été validés par un arrêté préfectoral du 20 juin 2014 venu entériner les compétences réunies.

3.2.2. - ...qui aurait dû être mariée avec d'autres groupements au 1^{er} janvier 2017

En application de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), un schéma départemental de coopération intercommunale a été approuvé par un arrêté préfectoral en date du 30 mars 2016, prévoyant de réduire de quinze à quatre le nombre d'intercommunalités. Ce schéma organisait la fusion, au 1^{er} janvier 2017, de CGS avec deux autres groupements : la communauté de communes de Bourgueuf-Royère-de-Vassivière et la communauté intercommunale d'aménagement du territoire Creuse Thaurion Gartempe (CIATE). Le périmètre de la nouvelle entité, dessiné dans l'arrêté préfectoral du 4 mai 2016, unifiait la majeure partie du Pays du Sud Creusois traversée par la route départementale 941. Le 19 septembre 2016, la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), saisie pour avis sur les arrêtés de projet de périmètre des nouvelles intercommunalités, a proposé d'amender le projet préfectoral en ne fusionnant que quatre intercommunalités et en conservant trois EPCI préexistants dont CGS. Adoptées dans les conditions de majorité du quatrième alinéa du IV de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, ces modifications ont été intégrées au schéma. Le statu quo pour CGS s'est officiellement appuyé sur les dérogations d'ordre démographique prévues par la loi NOTRe⁶.

L'assemblée communautaire de CGS avait exprimé son accord avec le projet de fusion contrairement aux membres des deux autres EPCI pressentis pour fusionner avec elle : le 8 décembre 2015, elle avait ainsi ratifié le schéma départemental tout en adoptant, le même jour, une motion contre son périmètre ; de même l'arrêté préfectoral du 4 mai 2016 avait fait l'objet d'un vote favorable, le 26 mai 2016.

3.3. - UN TERRITOIRE DE MOYENNE MONTAGNE AUX RESSOURCES LIMITEES

3.3.1. - L'avant-dernière intercommunalité de la Creuse en terme de population⁷

Le département de la Creuse est le moins peuplé de la région Nouvelle-Aquitaine avec 119 400 habitants au 1^{er} janvier 2015, le moins dense (moins de 22 habitants par km² à comparer à une moyenne régionale de 69 habitants et nationale de 103 habitants), et celui dont le déclin démographique est le plus prononcé avec une contraction annuelle de 0,5 % de sa population. Adossé à l'extrémité nord-ouest du Massif Central, il est parcouru d'ouest en est, dans sa partie nord, par la route nationale 145 et par la liaison transversale ferroviaire Limoges-Guéret-Montluçon. Seule la ville de La Souterraine est desservie par une ligne ferroviaire axiale (Paris-Toulouse) et bénéficie d'un accès peu éloigné à l'autoroute A20 reliant Paris à Toulouse (8 kilomètres environ). Avec un âge moyen de 47,5 ans, les Creusois sont les habitants les plus âgés de Nouvelle-Aquitaine (42,8 ans), devant ceux de la Dordogne (45,9 ans) et de la Corrèze (45,3 ans). Les moins de 20 ans représentent 18,7 % de la population, taux le plus faible de la nouvelle région (22,2 %). L'indice de vieillissement (rapport entre la population âgée de 65 ans ou plus et celle de moins de 20 ans) s'établit à 1,49 contre 0,97 en Nouvelle-Aquitaine.

Données : INSEE	Aubusson	CC Creuse Grand Sud	Creuse (23)	Nouvelle-Aquitaine (75)	France (1)
Superficie (en km ²)	19,2	612,6	5 565,4	84 035,7	632 733,9
Population en 2013	3 679	12 449	120 872	5 844 177	65 564 756
Densité de la population (nombre d'habitants au km ²) en 2013	191,5	20,3	21,7	69,5	103,6
Variation de la population : taux annuel moyen entre 2008 et 2013, en %	-2,4	-0,7	-0,5	0,6	0,5
dont variation due au solde naturel : taux annuel moyen entre 2008 et 2013, en %	-1,0	-0,8	-0,8	0	0,4
dont variation due au solde apparent des entrées sorties : taux annuel moyen entre 2008 et 2013, en %	-1,4	0	0,3	0,6	0,1
Naissances domiciliées en 2015	23	88	885	56577	787844
Décès domiciliés en 2015	92	206	1984	63280	590791
soit 1 naissance pour	4,0 décès	2,3 décès	2,2 décès	1,1 décès	0,7 décès

⁵ Il s'agit des populations figurant sur les fiches individuelles des communes disponibles sur le site du ministère des finances.

⁶ Selon les données du SDCI validé par l'arrêté préfectoral du 30 mars 2016, l'EPCI répond aux motifs suivants d'exemption : peu dense (art. L.5210-1-1-III-1°a) ; très peu dense (art. L.5210-1-1-III-1°b) ; zone de montagne (art. L.5210-1-1-III-1°c) et fusion récente et supérieure à 12 000 habitants (art. L.5210-1-1-III-1°d).

⁷ Les données démographiques citées dans cette partie sont tirées des documents de l'INSEE dont La France et ses territoires (Édition 2015).

Située au sud du département, dans la partie la plus montagneuse, aux portes nord du parc naturel régional de Millevaches, Creuse Grand Sud occupe un territoire rural de 612,6 km² (21,4 habitants au km²), éloigné des grandes zones urbaines, formé de collines et de vallées où se côtoient des bois, des prairies, des ruisseaux et des étangs. L'échec de la fusion avec la communauté de communes de Bourganeuf-Royère-de-Vassivière et la communauté intercommunale d'aménagement du territoire Creuse Thaurion Gartempe (CIATE) la classe sixième groupement sur sept, en terme de population, avec ses 13 135 habitants en 2015. Avec un nombre de décès deux fois supérieur à celui des naissances⁸ et une surreprésentation des classes d'âge supérieures - les plus de 45 ans représentent plus de 56 % de la population et les retraités plus de 37 % des catégories socioprofessionnelles -, la diminution de la population paraît devoir se poursuivre.

La ville-centre d'Aubusson ne dispose d'aucune voie de communication rapide, ferroviaire ou routière, vers les agglomérations les plus proches : le temps de transport pour rejoindre, en voiture, Limoges ou Clermont-Ferrand, toutes deux éloignées d'environ 90 km, est de 1 heure 30 environ tandis que 45 minutes sont nécessaires pour se rendre à Guéret (42 km). Pour l'accès à la gamme dite « *intermédiaire* » de services (supermarché, magasins de vêtements et de chaussures, gendarmerie, cabinet vétérinaire...), le nord de la Haute-Vienne, la Haute Corrèze et le sud de la Creuse font partie des territoires de l'ancienne région limousin où les temps de parcours sont les plus élevés.

3.3.2. - Une situation économique et sociale encore plus fragile que celle du département

Données : INSEE	Aubusson	CC Creuse Grand Sud	Creuse (23)	Nouvelle-Aquitaine	France
Part des ménages fiscaux imposés en 2013, en %	43,8	44,4	46,1	54,7	61,9*
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2013, en euros	16 755	17 163	17 746	19 809	
Taux de pauvreté en 2013, en %	24,4	21,3	19,4	13,5	14,1*
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2013 en %	68,3	69,5	71,7	72,9	73,2
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2013 en %	18,2	13	12,3	12,7	13,6

** France de province*

Les indicateurs départementaux de revenus et de pauvreté témoignent des fragilités économiques de la Creuse imputables, selon l'INSEE, à la modestie du taux d'activité, à une sous-représentation des emplois stables (CDI ou fonction publique) et à temps complet, et à l'éloignement géographique des autres bassins d'emplois. La vulnérabilité de la communauté de communes et de la ville d'Aubusson est plus accentuée que dans le reste du département : tandis qu'en 2013, la médiane du revenu disponible par unité de consommation était inférieure de 600 € à celle du département et de 2 700 € à celle de la région, la part des ménages fiscaux imposés était en deçà de la part départementale (44,4 % contre 46 %), loin de la proportion nationale (58,2 % pour la France métropolitaine) ; en 2010, un salarié sur quatre du sud de la Creuse percevait un « *bas salaire* », soit un salaire annuel inférieur à 60 % du salaire médian national⁹.

1 522 entreprises œuvraient sur le territoire intercommunal au 31 décembre 2014. La part relative des entreprises industrielles dans le total des activités (9 %) est supérieure à la moyenne nationale (5,3 %) et régionale (6 %), comme pour la ville d'Aubusson.

3.3.3. - La réunion de territoires confrontés à des problématiques différentes

Les communautés de communes d'Aubusson-Felletin et du Plateau de Gentioux faisaient face à des handicaps géographiques et démographiques similaires, mais à des difficultés socio-économiques différentes : tandis que la première, localisée dans une vallée, subissait de plein fouet les conséquences de la crise des activités industrielles traditionnelles, la seconde, au sein d'un espace plus montagnard et rural, était menacée de désertification. Elles avaient d'ailleurs déployé des stratégies distinctes pour devenir plus attractives, ou à défaut, enrayer leur affaiblissement : à Aubusson-Felletin, le développement de zones d'activités et de l'offre touristique, avec, en particulier, la transformation du musée de la tapisserie et de la piscine ; sur le Plateau de Gentioux, le maintien d'un équipement structurant (le foyer d'accueil médicalisé de Gentioux-Pigerolles) et de services de proximité en remplacement d'un secteur privé défaillant (par exemple la station-service de Faux-La-Montagne). Deux particularités singularisaient, en outre, la gestion du Plateau de Gentioux : sur le plan politique, la place centrale réservée à la concertation populaire avant toute décision significative ; et sur le plan fiscal, la sollicitation a minima des ménages grâce à d'intéressantes recettes de fiscalité professionnelle (IFER¹⁰ éolien sur le territoire de Peyrelevede).

⁸ D'après l'INSEE : en 2013, 204 décès domiciliés pour 86 naissances ; en 2014, 175 décès pour 80 naissances ; et en 2015, 206 décès pour 88 naissances.

⁹ hors fonction publique d'État et salariés de particuliers employeurs

¹⁰ imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux

3.4. - UNE MODICITE DES RESSOURCES FISCALES QUI TIENT EN PARTIE A DES CHOIX DELIBERES

3.4.1. - Des bases historiquement faibles, réduites avec la fusion

3.4.1.1. - Une réduction de l'assiette fiscale des impôts locaux après fusion

Les changements de périmètre qui ont accompagné la fusion des deux communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) n'ont pas été neutres sur l'assiette de ressources du nouvel EPCI. La différence entre les produits perçus sur les territoires des deux communes sortantes (138 961 €) et ceux apportés par les trois communes entrantes (81 292 €), nets des attributions de compensation, dégage ainsi une perte nette annuelle de ressources, de 57 800 € environ.

3.4.1.2. - Des bases ménages faibles et en recul pour la taxe d'habitation

Année 2015	En % de la population totale	En % des bases totales de TH	En % des bases totales de TFB	Ecart à la moyenne en € par habitant	
				Bases TH	Bases TFB
Aubusson	30%	30%	43%	-199	195
Fellein	15%	16%	15%	-54	-151
Vallière	6%	6%	5%	97	-35
Blessac	4%	3%	3%	-157	-335
Saint-Amand	4%	4%	2%	-243	-374
En % du total	59%	59%	67%		

Source: Minefi

Rapportées à la population, les bases des cinq principales communes sont plus faibles que la moyenne de leur strate, tant pour la taxe d'habitation (TH) que pour la taxe sur le foncier bâti (TFB), à l'exception notable des bases de foncier bâti d'Aubusson. La valeur locative moyenne des locaux d'habitation était, en 2016, de 2 645 € pour Aubusson, à comparer à une moyenne régionale de 3 352 € et nationale de 3 231 €. Autre facteur négatif, en dépit des revalorisations forfaitaires annuelles des bases décidées en lois de finances, le repli de la population se répercute inéluctablement sur les bases de la TH qui ont reculé de 1,8 %, en moyenne annuelle, entre 2014 et 2016. 14 % des logements présents sur le territoire intercommunal étaient inoccupés en 2014 (1 349 sur 9 510 logements¹¹). Ce phénomène affecte la ville-centre avec une réduction de 4,12 % de ses bases de TH entre 2012 et 2016 (-1 % par an) et de 6,4 % du nombre de logements imposés. L'élargissement des bases des autres impôts locaux (+448 775 € entre 2012 et 2016) n'a pas compensé la perte des bases de TH enregistrée sur la période (-553 740 €).

	Bases effectives			Evolution 2014/2016	
	Bases 2014	Bases 2015	Bases 2016	Globale	Moy. annuelle
TH	15 277 978	15 141 096	14 744 238	-3,5%	-1,8%
TFB	12 392 036	12 631 475	12 783 031	3,2%	1,6%
TFNB	605 581	611 091	618 230	2,1%	1,0%
CFE	2 273 470	2 239 506	2 318 601	2,0%	1,0%

3.4.2. - Des abattements fiscaux qui ont privé l'organisme de ressources

3.4.2.1. - L'application par défaut d'abattements communaux qui réduit l'assiette imposable de la TH de 750 400 € environ

Le conseil a décidé, le 30 septembre 2014, de ne pas arrêter un taux d'abattement intercommunal pour la taxe d'habitation, ce qui a emporté mécaniquement l'application des taux d'abattements votés par les conseils municipaux en application du II bis de l'article 1411 du code général des impôts (CGI). Validé sans examen préalable en séance de différentes projections permettant d'en mesurer les effets, ce choix a restreint significativement l'assiette fiscale. En effet, cinq communes pratiquent un abattement général à la base (AGB) facultatif au taux maximum de 15%¹² : Aubusson dont les bases forment 30 % du total intercommunal, Faux-La-Montagne, Gentioux-Pigerolles, La Nouaille et Vallière. En 2015, les réductions de bases sur délibérations (798 000 €¹³) représentaient 5,3 % des bases nettes.

¹¹ données INSEE

¹² Chaque commune a la possibilité d'appliquer un abattement de 5, 10 ou 15% sur les bases communales de TH.

¹³ Fiche Minefi 2015

Selon la simulation de la direction départementale des finances publiques (DDFIP) communiquée à l'organisme, l'adoption d'un régime propre d'abattements retenant les taux minimaux (0 % pour l'abattement général à la base, 10 % pour l'abattement 1-2 personnes à charge et 15 % pour 3 personnes et plus à charge) aurait amélioré les bases de taxe d'habitation d'environ 750 400 € en 2017. Une telle décision aurait permis d'inscrire un produit supplémentaire de 81 493 € dans le premier projet de budget voté en 2017, avec le même taux d'imposition qu'en 2016 (9,86 %), et de 97 385 € dans le budget rendu exécutoire par le préfet, avec application du taux de 12,98 %.

3.4.2.2. - Des bases minimales de contribution foncière des entreprises (CFE) proches des minima légaux

En matière de foncier bâti, de foncier non bâti et de CFE, de nombreux abattements ou exonérations ont été institués afin d'encourager l'installation de ménages et d'activités. Leurs effets sur les recettes sont modiques pour les deux premiers impôts¹⁴ mais non pour la CFE. Pour ce dernier impôt, la loi autorise les EPCI à fixer des « bases minimales » lorsque la valeur locative est très faible, avec des montants compris dans une fourchette variable en fonction du chiffre d'affaires ou des recettes hors taxes de l'entreprise. Au moment de sa création, la communauté de communes a conservé les bases minimales en vigueur précédemment, toutes proches des planchers légaux, et amorcé une convergence étalée sur dix exercices, jusqu'en 2024. Le mécanisme de lissage freine l'impact d'un éventuel relèvement des bases minimales¹⁵ : selon la simulation produite par la DDFIP, leur alignement sur les plafonds légaux n'élargirait immédiatement l'assiette annuelle que de 17 500 € ; en revanche, après la période de convergence, celle-ci serait plus ample de 240 000 €.

3.4.3. - Des taux de taxe d'habitation et de taxes foncières arrêtées dans la confusion en 2014

En cas de création d'un EPCI à partir d'une fusion impliquant au moins un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), le nouvel organisme prend la forme d'un EPCI à FPU, ce qui a été le cas de Creuse Grand Sud. Depuis la réforme de la taxe professionnelle en 2011, les EPCI à FPU perçoivent une fraction de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ; leur assemblée délibérante fixe les taux correspondants. Le processus d'intégration progressive (lissage) permet d'appliquer, pendant une période transitoire, des taux spécifiques sur chaque territoire des EPCI préexistants mais confluant vers un taux unifié. Les communes-membres qui n'appartenaient pas à l'un des EPCI fusionnés sont immédiatement soumises au taux unifié.

Afin de conserver le même volume de recettes fiscales globales, CGS a fait le choix, par la délibération 2014-039 du 29 avril 2014, d'une harmonisation progressive sur le seul taux du foncier bâti, la communauté de communes du Plateau de Gentioux ne prélevant pas cet impôt. Le nouveau taux a été déterminé par rapport à la moyenne pondérée des taux communaux, et non des taux intercommunaux comme l'impose le CGI¹⁶. La sous-préfecture d'Aubusson a officiellement informé l'ordonnateur, par un courrier du 23 juin 2014, de l'impossibilité réglementaire d'appliquer une intégration progressive à un taux calculé par référence à des taux moyens pondérés communaux, et lui a demandé de le signaler au conseil communautaire afin qu'il en prenne acte. La direction départementale des finances publiques avait déjà averti l'ordonnateur et le directeur général des services du caractère irrégulier de la délibération du 29 avril 2014, par un courriel daté du 20 mai 2014. Faute de réaction, les rôles fiscaux ont été établis sur la base d'un taux unifié de 6,45 %. À la réception des feuilles d'imposition, de nombreux contribuables de l'ancien groupement du Plateau de Gentioux ont contesté fermement les montants réclamés et alerté leurs élus communaux. Avec l'accord du préfet et du directeur départemental des finances publiques, CGS a pris une délibération modificative, le 30 septembre 2014, introduisant deux changements majeurs : un nouveau taux du foncier bâti de 6,08 %, et non plus de 6,45 %, assorti d'un lissage sur treize ans¹⁷, son niveau ayant cette fois été déterminé à partir des moyennes pondérées des taux intercommunaux en vigueur dans les deux anciens EPCI ; et une réduction du taux du foncier non bâti de 24 % à 6,74 %. La délibération n'a pas changé les taux de taxe d'habitation et de CFE, mais acté, pour ce dernier impôt, une intégration fiscale de cinq ans.

¹⁴ Les exonérations de bases de TFB pour les logements ayant subi des travaux pour économies d'énergie ne représenteraient qu'un montant de 2 613 € en 2017.

¹⁵ Un relèvement devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier N+1 doit être délibéré avant le 1^{er} octobre de l'exercice N.

¹⁶ Le code général des impôts (III 1 et 2 de l'article 1638-0 bis et l'article 1609 nonies C II du CGI) contraint un nouvel EPCI à FPU à déterminer les taux intercommunaux applicables la première année, selon l'une des deux méthodes suivantes : voter, pour chaque impôt, des taux proportionnels à la moyenne pondérée des taux en vigueur dans les communes-membres, l'année précédant celle de la fusion, sans possibilité d'intégration progressive (ou lissage) ; ou bien fixer les nouveaux taux à partir des moyennes pondérées des taux intercommunaux dans les EPCI à fiscalité propre préexistants, avec un lissage possible limité à treize exercices. S'agissant du vote du taux de CFE, la législation précise que le taux initial ne peut excéder le taux moyen pondéré constaté l'année précédente dans les communes-membres.

¹⁷ Le taux de départ était de 3,35 % en 2014 pour les contribuables de l'ancienne communauté de communes du Plateau de Gentioux et de 6,45 % pour ceux de l'ancienne communauté de communes d'Aubusson-Felletin, les deux évoluant vers le même point d'arrivée en 2027 : 6,08%.

Ces amendements votés dans l'urgence entraîneraient, selon les déclarations du président en séance, une diminution de 152 064 € du produit fiscal attendu par rapport à une application uniforme du taux de 6,45 %. Au cours des débats, plusieurs élus communautaires ont déploré de ne pas avoir été informé de l'existence du courrier de la sous-préfecture du 23 juin 2014. L'absence de communication au conseil communautaire de ce document, qui fait clairement apparaître l'impossibilité d'appliquer la délibération du 29 avril 2014, est irrégulière ; elle aurait pu être de nature à nourrir un contentieux car elle a empêché l'organe délibérant de rechercher, dans des conditions plus sereines, un autre dispositif.

En 2016, les taux de la taxe d'habitation et du foncier bâti ont été relevés d'un point¹⁸.

Taxes	Taux				
	CC Aubusson-Felletin 2013	CC Plateau de Gentioux 2013	CC Creuse Grand Sud vote du 29/04/2014	CC Creuse Grand Sud vote du 30/09/2014	CC Creuse Grand Sud vote du 14/04/2016
Taxe d'habitation	13,90%	9,61%	9,86%	9,86%	10,86%
Foncier Bâti	3,35%	0,00%	6,45%	6,08%	7,08%
Foncier non bâti	11,64%	3,91%	24,46%	6,74%	6,74%
Foncier non bâti (taxe additionnelle)	66,76%	68,44%	66,76%	66,76%	66,76%
Cotisation foncière des entreprises	30,28%	29,90%	30,17%	30,17%	30,17%

Sources: Délibérations et fiches Minefi

3.4.4. - Une fiscalité reversée par les communes exagérément faible jusqu'en 2017

Détail de la fiscalité reversée						
Communauté de communes Creuse Grand Sud en €	2013*	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Evolution 2013/2016
Attribution de compensation brute	0	0	0	0		
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0		
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	50 407	94 453	146 059	99 252	25,3%	96,9%
Dont FPIC	50 407	94 453	146 059	145 872	42,5%	189,4%
-reversement -(autres)				46 620		
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-1 100 488	-1 238 154	-1 258 678	-1 289 268	5,4%	17,2%
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	-1 050 081	-1 143 701	-1 112 619	-1 190 016	4,3%	13,3%
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	1 901 971	1 845 785	1 843 006	1 846 059	-1,0%	-2,9%
en % des impôts locaux	46%	49%	50%	47%		
Balance entre recettes et dépenses	- 2 952 052	- 2 989 486	- 2 955 625	- 3 036 075	0,9%	2,8%

Source: ANAFI, d'après les comptes de gestion / *cumul CC Aubusson Felletin et CC Plateau de Gentioux

3.4.4.1. - Des attributions de compensation qui ont absorbé près de la moitié des impôts locaux (hors TEOM), signe d'un faible niveau d'intégration

Les attributions de compensation sont censées assurer la neutralité budgétaire des transferts de fiscalité et de compétences, entre un EPCI et ses membres, au moment où ils prennent effet. Selon la définition qu'en donne le paragraphe V de l'article 1609 nonies C du CGI, l'attribution de compensation d'une commune est plus précisément égale à la somme des produits de taxes fiscales communales devenues intercommunales, perçues l'année précédant leur transfert à l'échelon intercommunal, diminuée du coût net des charges transférées. Lorsque le montant de ces dernières excède les produits de fiscalité revenant à l'EPCI, l'attribution de compensation constitue une dépense pour la commune et une recette pour l'EPCI.

Jusqu'en 2017, seules les attributions de compensation de Croze et de Gioux, anciennement membres d'intercommunalités n'ayant pas opté pour la taxe professionnelle unique, ont connu des corrections marginales, justifiées par leur situation fiscale antérieure. Avant 2017 et la mise en place d'un plan de redressement, aucune modification n'avait été apportée au titre des compétences transférées ce qui constitue l'un des facteurs explicatifs de la déconfiture découverte en 2016. Le coefficient d'intégration fiscale (35 % en 2016), qui compare la part de la fiscalité intercommunale dans la fiscalité totale du bloc, est resté, de ce fait, anormalement faible au regard de la montée en puissance institutionnelle de l'organisme. Jusqu'en 2017, le versement des attributions de compensation aux communes continuait d'absorber près de la moitié des impôts locaux en dépit des transferts de compétences réalisées.

¹⁸ 7.2.2.1

CGS conservait en moyenne un peu plus de la moitié de la fiscalité relevant de sa compétence et un peu plus du quart de la fiscalité levée par le bloc qu'elle forme avec ses membres¹⁹.

Intégration fiscale			
en €	2014	2015	2016
Fiscalité levée par les communes (A, tableau 3.1)	3 489 323	3 719 362	3 785 680
Fiscalité levée par le groupement (B, tableau 3.1)	3 897 234	3 814 274	4 069 793
Total communes et groupement (C=A+B)	7 386 557	7 533 636	7 855 473
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D, tableau 3.2)	2 057 393	1 971 759	2 224 184
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	27,85%	26,17%	28,31%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (EB)	52,79%	51,69%	54,65%

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

3.4.4.2. - Une majoration tardive de la part intercommunale du FPIC

En matière de fiscalité reversée, l'EPCI a toujours été éligible au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont les moyens ont été progressivement augmentés depuis sa création en 2012²⁰. Calculé au niveau du bloc intercommunal, le versement du FPIC comprend des parts communales et une part intercommunale. Les conditions dans lesquelles peut être choisi un autre mode de répartition que le mode de droit commun, notamment pour transférer à l'organisme intercommunal une partie des sommes destinées aux communes-membres, sont exposées au paragraphe II de l'article L. 2336-5 du CGCT. En 2015, l'assemblée communautaire avait voté, dans les conditions de majorité qualifiée requises, une majoration de 30 % de la part intercommunale, mais après la clôture du délai de vote prévu à l'article L. 2336-5 (deux mois à compter de la notification des montants attribués). La délibération n'était donc pas entrée en vigueur. En novembre 2015, CGS avait essayé, sans succès, de rattraper l'erreur commise en réunissant la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) dénuée de toute compétence dans ce domaine²¹. Pour la première fois en 2017, en situation d'urgence, sa part a été majorée de 45 000 € (194 013 € au lieu de 149 241 €), l'assemblée communautaire ayant voté la délibération nécessaire, le 10 juillet 2017, dans le respect des conditions légales de majorité et de délais. Le même jour, cette assemblée s'est engagée à reconduire, par de nouvelles délibérations, le même mode de répartition jusqu'en 2022.

3.4.4.3. - Un évènement inattendu et bienvenu pour l'organisme : l'amoindrissement à partir de 2017 du prélèvement du FNGIR

Instaurés par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 et mis en œuvre en 2011, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) visent à compenser intégralement les effets de la suppression de la taxe professionnelle. Les montants attribués aux collectivités locales et à leurs groupements, ou prélevés sur leurs recettes, sont déterminés à partir de la différence entre leur panier de ressources 2010 « avant réforme » de la taxe professionnelle et leur panier de ressources 2010 « après réforme ». En 2017, la direction générale des finances publiques a constaté que la perte de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) enregistrée en 2015, provoquée par la correction apportée par une entreprise à sa déclaration d'effectifs, devait être neutralisée par un amoindrissement du prélèvement du FNGIR. Une actualisation a alors été effectuée par application du mécanisme de révision instauré par l'article 83 de la loi de finances rectificative pour 2016 n°2016-1918 du 29 décembre 2016. Cette décision, inattendue et très importante pour l'avenir, entraîne une réduction de 145 000 € environ du montant du prélèvement annuel prévisible du FNGIR à partir de 2018. En 2017, ses effets sont de plus grande ampleur avec une diminution de 434 570 € du prélèvement annuel du fait de la restitution des prélèvements opérés à tort en 2015 et 2016 (-289 712 €).

¹⁹ FPIC compris.

²⁰ Créé par l'article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le FPIC a prélevé et redistribué un montant de ressources croissant : 150 M€ en 2012, 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015, et 2 % des ressources fiscales à compter de 2016, soit plus d'1 Md€.

²¹ cf. 4.3.2.3

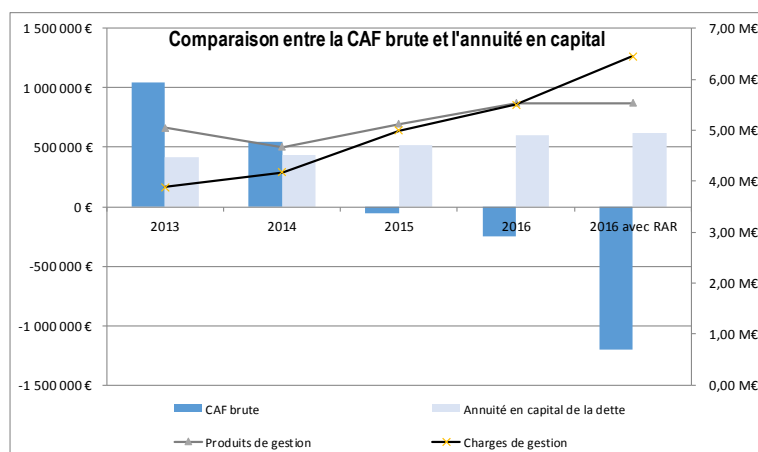
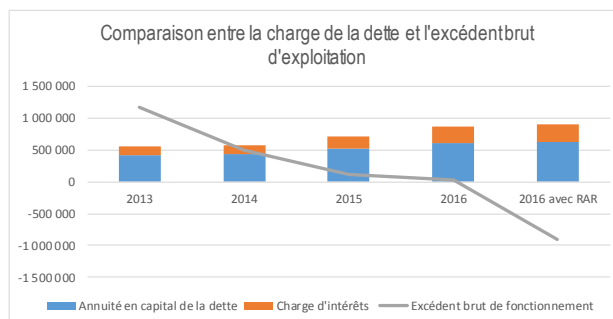
3.5. - UNE IMPASSE FINANCIERE A FIN 2016 DONT LA RESOLUTION FAIT L'OBJET D'UN PLAN DE REDRESSEMENT

3.5.1. - La mise à jour d'un déficit caché de 4 M€ à fin 2016

L'audit opéré par la mission de conseil aux décideurs publics à l'automne 2016 avait mis à jour un déficit caché d'environ 3,6 M€ en répertoriant, sur place, les factures impayées dans une structure profondément désorganisée par l'absence du directeur général des services (DGS) qui exerçait directement la plupart des compétences budgétaires et financières. La première visite sur place de l'équipe d'instruction a mis en lumière la présence d'autres dépenses non réglées. Finalement, le compte administratif 2016 adopté par le conseil communautaire, le 16 mars 2017, présente un déficit de clôture de 3 991 682 €. Après sa reprise au budget primitif 2017, le préfet a procédé à une double saisine de la chambre régionale par lettre du 23 mai 2017 : du déficit du compte administratif 2016 (article L. 1612-14 du CGCT) et de l'absence d'équilibre réel du budget primitif pour 2017 (article L. 1612-5). Rendus le 7 juin 2017, les deux avis demandés - n° 2017-0196-1 du 7 juin 2017 (déficit du compte administratif) et n° 2017-0196-2 du 7 juin 2017 (budget 2017 en déséquilibre réel) - confirment le déficit de clôture consolidé à fin 2016, après prise en compte des reports des exercices antérieurs et de la totalité des restes à réaliser. Celui-ci représentait 41 % des recettes de fonctionnement de l'exercice 2016.

La présente instruction et celle des avis budgétaires ont montré que la dissimulation du déficit a été favorisée par la combinaison de trois déficiences budgétaires et comptables examinées au paragraphe 6.1 : le manque flagrant de sincérité de nombreuses inscriptions budgétaires, en particulier des recettes de la section d'investissement, l'absence de comptabilité d'engagement dont l'un des objectifs est d'empêcher l'engagement de dépenses au-delà des crédits budgétaires, et le défaut d'enregistrement dans les comptes annuels de toutes les dépenses engagées.

À fin 2016, Creuse Grand Sud se trouvait dans une impasse financière en fonctionnement, avec un déficit brut de fonctionnement de 907 000 €, ainsi qu'en section d'investissement, avec la multiplication par 2,4 de la dette entre 2014 et 2016²² et une capacité d'autofinancement brute négative depuis 2015 (voir partie 7).



Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

²² Et par 3,2 en incluant la ligne de trésorerie non remboursée (cf. infra)

3.5.2. - Un retour à l'équilibre qui nécessitera probablement six ans

Dans ses deux premiers avis budgétaires du 7 juin 2017, la chambre régionale a constaté que l'ampleur du déficit à fin 2016 couplé au caractère structurellement déficitaire du budget principal s'opposaient à un retour à l'équilibre en 2017, en l'absence d'une offre d'achat ferme du foyer d'accueil médicalisé (FAM) de Gentioux-Pigerolles et d'une autorisation ministérielle autorisant l'affectation d'une partie de la recette à l'apurement du déficit de fonctionnement. Elle a, en conséquence, proposé d'étaler le redressement sur une durée particulièrement longue de six ans, dans un plan couvrant la période 2017-2022. Après le deuxième avis rendu le 25 juillet 2017 dans le cadre de la procédure de l'article L. 1612-5, et au vu de l'arrêté préfectoral du 13 septembre 2017 portant règlement du budget primitif 2017, ce plan contenait les quatre principales mesures suivantes :

- 1/ des économies en gestion pour un total de 2,2 M€ entre 2017 et 2022. Les deux premiers avis du 7 juin 2017 proposaient de dégager, par rapport aux dépenses constatées en 2016, une économie de 170 000 € en 2017, puis de 300 000 € par an, à partir de 2018. En réponse au premier avis budgétaire rendu au titre de l'article L. 1612-5, l'organisme est allé au-delà avec la programmation d'une économie globale en fonctionnement de 270 143 € en 2017 et de 393 000 € par an ensuite jusqu'en 2022, dans deux délibérations du 10 juillet 2017 (n°2017-068 rectifiant le budget principal et n°2017-069 adoptant un plan redressement sur six ans) :

Economies proposées sur les charges de gestion entre 2017 et 2022
(calculées par rapport au montant des dépenses de 2016)

en €	proposées dans les avis du 7 juin 2017			proposées par la chambre dans l'avis du 25 juillet 2017 sur propositions de Creuse Grand Sud (CGS)			Economies supplémentaires acceptées par CGS
	à faire en 2017	à faire entre 2018- 2022	total	à faire en 2017	à faire entre 2018- 2022	total	
Charges à caractère général	30 000	300 000	330 000	67 693	454 490	522 183	192 183
Charges de personnel	-	500 000	500 000	46 450	732 250	778 700	278 700
Autres charges de gestion courante	140 000	700 000	840 000	156 000	780 000	936 000	96 000
Total	170 000	1 500 000	1 670 000	270 143	1 966 740	2 236 883	566 883

source : avis budgétaires

- 2/ une majoration de 50 000 € par an des produits annuels des services (chapitre 70), à partir de 2018, grâce à une revalorisation des tarifs intercommunaux ;

- 3/ la limitation des dépenses d'investissement au versement de la subvention statutaire due à la cité internationale de la tapisserie (86 000 € par an au plus) et à la réalisation de quelques opérations urgentes (10 000 € par an au plus) ;

- 4/ une majoration des recettes fiscales à hauteur de 2,7 M€ sur la période. À la suite des délibérations votées le 10 juillet 2017, l'avis du 25 juillet 2017 avait évalué le surplus fiscal indispensable à la couverture des déficits à 2,9 M€. Dans un premier temps, le préfet avait réglé le budget conformément à cet objectif dans un arrêté du 31 juillet 2017, et retenu une augmentation uniforme de 19,5 % des taux de taxe d'habitation et des deux taxes foncières, par rapport à 2016. Quelques semaines plus tard, après la clôture de la procédure de l'article L. 1612-5, l'organisme a fourni des promesses d'achats pour cinq biens immobiliers, laissant espérer une recette nouvelle de 194 300 €. Le préfet a alors décidé, par un arrêté modificatif, de ramener l'augmentation des taux des deux taxes foncières à 8,3 %, sans revenir sur la hausse du taux de TH (+19,5 %), ni sur les objectifs de résultats cumulés à fin 2017 : -1 224 680 € en fonctionnement et -1 199 061 € en investissement. Avant l'adoption du budget pour 2018, un nouveau recours au levier fiscal paraissait inévitable pour renouer avec l'équilibre en 2022, sauf obtention d'une recette exceptionnelle telle que le produit de vente du foyer d'accueil médicalisé de Gentioux : les deux avis du 7 juin 2017 signalent que sa cession en 2018, au prix de 5 M€, permettrait de redresser la situation d'ici 2019.

En application de l'article L.1612-14 du CGCT, les budgets primitifs des exercices de la période de retour à l'équilibre continueront d'être délibérés par le conseil communautaire. Mais une fois approuvés, ils seront systématiquement transmis à la chambre régionale des comptes par le préfet afin qu'elle se prononce sur le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre programmée dans le plan de redressement qui court jusqu'en 2022. Si, lors de cet examen, la chambre constate que les mesures votées ne sont pas suffisantes, elle formulera de nouvelles propositions au représentant de l'État pour qu'il rende exécutoire, par voie réglementaire, un budget modifié, sans délibération préalable, à la différence de la procédure de l'article L. 1612-5.

3.5.3. - Les conséquences sur la gouvernance et l'organisation : un changement de présidence en septembre 2016 suivi du départ de plusieurs directeurs en 2017

En qualité de président d'Aubusson-Felletin, l'EPCI parmi les deux fusionnés comptant le plus grand nombre d'habitants, M. Michel Moine a été le premier président de Creuse Grand Sud. Confirmé ensuite à cette fonction par l'assemblée communautaire, il a annoncé son intention de démissionner le 19 septembre 2016, en commission départementale de la coopération intercommunale, en raison officiellement de l'échec de la fusion de Creuse-Grand-Sud avec deux autres intercommunalités²³. Devenue effective après son acceptation par le préfet, le 21 septembre 2016, conformément à l'article L. 2122-15 du CGCT, sa décision a été rendue publique en conférence des maires. Le premier vice-président, ancien président de la communauté de communes du Plateau de Gentioux, a provisoirement remplacé M. Michel Moine jusqu'à la réunion du conseil communautaire du 5 octobre 2016²⁴, où ont été élus le nouveau président, M. Jean-Luc Léger, et les huit nouveaux vice-présidents.

À la suite de sa première tentative de suicide du 20 juin 2016 suivie d'une hospitalisation, le directeur général des services (DGS) n'a plus réintégré son poste jusqu'à son décès dans des conditions dramatiques, en juillet 2017. Il a été remplacé dans ses fonctions par la directrice du développement et de l'aménagement du territoire, sans qu'aucune décision formelle ne vienne officialiser cet intérim. Selon les services, depuis octobre 2016, aucun cadre administratif ne dispose d'une délégation de signature : tous les documents sont signés par les élus, y compris les demandes de congés et les devis, sans considération de montant.

Le directeur de la piscine et la directrice de la médiathèque ont quitté leur poste, respectivement le 1^{er} juillet et 1^{er} septembre 2017, pour rallier une autre collectivité d'affectation. CGS n'a, pour le moment, pas prévu de les remplacer, afin de réaliser des économies supérieures à celles proposées dans les deux avis budgétaires du 7 juin 2017. Le directeur de l'office du tourisme en fonction, recruté initialement comme agent contractuel communautaire le 15 juin 2015, a démissionné en mars 2017. Il n'a pas non plus été remplacé. Ces départs laissent plusieurs services sans encadrement, ni responsable clairement identifié. Par ailleurs, l'actuelle directrice des finances, arrivée au 1^{er} janvier 2017, est liée à CGS par un contrat à durée déterminée d'une durée d'un an, ce qui paraît peu compréhensible dans un tel contexte.

La chambre régionale des comptes invite l'établissement à clairement identifier le rôle de chaque cadre durant l'exécution du plan de redressement pour bénéficier du niveau de compétences indispensable à sa bonne marche.

²³ 3.2.2

²⁴ conseil présidé par le plus âgé des membres du conseil conformément aux dispositions des articles L. 2122-7 et L. 2122-8 du CGCT.

4. - DES COMPETENCES TRANSFEREES AU 1^{ER} JANVIER 2015 PAR LES COMMUNES SANS COMPENSATION FINANCIERE

4.1. - UN ORGANISME DOTE A SA CREATION DE MULTIPLES COMPETENCES STATUTAIRES SANS COHERENCE D'ENSEMBLE, APPROUVEES SANS REFLEXION PREALABLE

La nouvelle communauté de communes a été progressivement dotée de compétences bien plus larges que celles de ses devancières et que les exigences règlementaires. L'assemblée communautaire, qui n'a jamais présenté clairement les buts de cet empilement de compétences, ni leur logique d'ensemble, a manifestement cherché à conserver un cadre statutaire facilitant la coexistence de la logique des deux EPCI préexistants et la poursuite de leurs actions.

L'arrêté préfectoral de création du 20 décembre 2013 a, dans un premier temps, approuvé le transfert de l'intégralité des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives exercées auparavant par les deux anciennes communautés de communes. Creuse Grand Sud se trouvait d'emblée compétente, en lieu et place des communes-membres, pour les deux groupes obligatoires décrits à l'article L. 5214-16 du CGCT, et cinq des six groupes optionnels alors que la loi obligeait, à cette date, à n'en exercer qu'un²⁵ ; seul l'assainissement n'a pas été transféré. Aucune restitution vers les communes n'a été opérée.

Les premiers statuts communautaires approuvés ensuite par le conseil, le 19 février 2014, puis par les communes adhérentes ont enrichi à la marge le champ de compétence intercommunal décrit dans l'arrêté de création, notamment dans les secteurs de la voirie, de l'enfance-jeunesse, du tourisme et de la culture. À partir de cette date, CGS était réputée compétente sur l'ensemble des deux groupes légaux de compétences obligatoires et des six groupes optionnels ; l'article L. 5214-16 du CGCT imposait alors d'en retenir un minimum de trois²⁶. Ces changements ont rendu possible les transferts de compétences opérés par les communes, principalement Aubusson et Felletin, au 1^{er} janvier 2015.

Le 20 décembre 2016, les statuts ont été mis en conformité avec l'article L. 5214-16 du CGCT, modifié par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe²⁷), sans changement au fond. Comme les deux précédentes, la nouvelle liste de compétences en comprend un grand nombre : les quatre groupes obligatoires et cinq des huit groupes optionnels dont trois, au minimum, devaient alors être exercés²⁸. La délibération votée à cette occasion annonce une nouvelle évolution statutaire afin de résoudre les difficultés financières qui venaient d'être découvertes, et gèle, en attendant, la définition de l'intérêt communautaire. Cette révision débouchera sur l'adoption de nouveaux statuts, le 16 mars 2017, qui excluent uniquement du champ communautaire, la gestion ou la construction de campings²⁹. Elle avait été précédée d'une réflexion conduite par la commission des statuts. Réunie à trois reprises, les 21 novembre 2016, 23 janvier et 1^{er} février 2017, la commission avait préconisé la conservation de toutes les compétences exercées à l'exception de la gestion du camping d'Aubusson et de la gestion des temps périscolaires après avoir souligné la reconnaissance par les usagers des services rendus. Contrairement à son souhait, les statuts du 16 mars 2017 mentionnaient toujours, dans le domaine « *politique de l'enfance et de la jeunesse* », les actions et accueils périscolaires dont les temps d'animation périscolaire (TAP).

Les déficiences de l'organisation générale et le défaut de documents-cadres comme un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ou d'un rapport annuel d'activité rendent impossible, une mesure précise du degré d'implication de l'EPCI dans ces multiples champs de compétences. La chambre régionale des comptes s'est efforcée d'analyser, à partir des documents disponibles, le contenu et les conditions d'exercice des quatre compétences les plus coûteuses.

En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, cinq maires ont confirmé, dans un courrier commun, l'absence de toute étude d'impact ou document-cadre préalable aux transferts de compétences.

²⁵ article L. 5214-16 du CGCT, version en vigueur du 14 juillet 2010 au 29 janvier 2014

²⁶ article L. 5214-16 du CGCT, version en vigueur du 29 janvier 2014 au 23 février 2014

²⁷ articles 65 et 68-I de la loi NOTRe du 7 août 2015

²⁸ article L. 5214-16 du CGCT, version en vigueur du 9 août 2015 au 30 décembre 2016

²⁹ Le même jour, sera d'ailleurs votée une délibération qui acte l'abandon de la gestion du camping municipal d'Aubusson (cf. 4.2.3.1).

4.2. - LES QUATRE PRINCIPALES COMPETENCES STATUTAIRES

4.2.1. - La voirie : un champ de compétence comparable à celui d'Aubusson-Felletin

Les statuts du nouvel EPCI l'ont rendu compétent pour la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, comme la communauté de communes d'Aubusson-Felletin, et au contraire de la communauté de communes du Plateau de Gentioux non impliquée dans la voirie. Rédigés de façon claire, ils articulent ses prérogatives avec celles des communes après avoir précisé les critères d'identification de l'intérêt communautaire : « *les liaisons entre deux communes, les liaisons entre routes départementales, les dessertes d'activités majeures, à caractère économique ou touristique* ». La délibération 2014-105 du 18 novembre 2014 a ensuite approuvé l'ensemble des voies devenues intercommunales.

De façon anormale, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) n'a pas été réunie pour évaluer les conséquences financières du transfert de la compétence voirie des communes du Plateau de Gentioux ainsi que celles de l'extension du réseau communautaire sur le territoire d'Aubusson-Felletin. Les données des comptes administratifs décrivent un triplement des dépenses de fonctionnement avec le recrutement d'au moins deux agents supplémentaires. L'effort d'investissement annuel de la période avoisine 750 000 € ; il est supérieur de 12 % à celui consenti en 2013 par la communauté de communes d'Aubusson-Felletin.

en €	CC Aubusson- Felletin	CC Creuse Grand Sud		
	2013	2014	2015	2016
Fonctionnement				
Dépenses	82 810	201 959	278 531	283 155
Recettes	0	0	6 289	22 122
Solde	-82 810	-201 959	-272 242	-261 033
Investissement				
Dépenses signalées dans la comptabilité par fonction	672 326	835 441	812 188	395 663
Autres dépenses en 2016 : achats d'un tracteur et d'un tracto pelle (122 280 + 85 200)*				207 480
Recettes	150 985	494 586	1 084 772	214 529
<i>dont emprunts nouveaux</i>	0	400 000	860 000	0
Solde avec emprunt	-521 341	-340 855	272 584	-181 134
Solde sans emprunt	-521 341	-740 855	-587 416	-388 614
Solde global des actions voirie avec emprunt	-604 151	-542 814	342	-442 167
Solde des actions voirie sans emprunt	-604 151	-942 814	-859 658	-649 647

source : CRC au vu de la présentation croisée par fonction des comptes administratifs

* Les autres acquisitions de véhicules techniques prévues dans la délibération n°2015-110 du 8 décembre 2015 n'ont pas été rajoutées car elles semblent prises en compte dans la comptabilité par fonction (voir infra analyse des dépenses).

L'ancien DGS a signalé, dans une note du 9 juin 2016, que les communes ont conservé, en 2015, les aides du fonds départemental d'aide à l'équipement des communes (FDAEC) accordées pour des travaux de voirie. S'il s'avère que certaines se rapportent à des travaux que l'organisme a assumés, il doit en réclamer la restitution.

4.2.2. - La compétence enfance-jeunesse : une organisation complexe, peu lisible et très coûteuse

4.2.2.1. - Des transferts larges et mal cadrés

4.2.2.1.1. - Des statuts qui autorisent la proposition de multiples services

Les statuts adoptés en 2014 définissent de façon extensive le champ d'action sociale de la communauté de communes qui devient compétente, « *en lieu et place des communes, pour l'étude, la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des structures d'accueil en faveur de la petite enfance, de l'adolescence et des familles. Elle définit une stratégie d'actions dans ce domaine, formalisée dans un projet éducatif de territoire. Sont concernées : les crèches, les haltes garderies, les structures multi-accueil, les relais et les maisons d'assistances maternelles, fixes ou itinérants, les accueils de loisir sans hébergement, les actions et accueils périscolaires. Elle est également compétente pour toutes les actions inscrites dans les contrats en partenariat avec la caisse d'allocations familiales (CAF) et la mutualité sociale agricole (MSA) et inscrit son action en partenariat avec les associations du territoire intéressées par ces questions* ».

Avant la fusion, les actions dans le domaine de l'enfance-jeunesse d'Aubusson-Felletin se limitaient au versement de deux subventions à l'association *Clé de contact* : l'une de 29 000 € pour le fonctionnement du relais d'assistantes maternelles (RAM) et l'autre de 10 000 € pour le fonctionnement et le suivi du contrat éducatif local. Contrairement à elle, le Plateau de Gentioux, habilité par ses statuts à mener une « *action en faveur des enfants et adolescents* » et signataire du contrat enfance-jeunesse, disposait de deux équipements : un centre de loisirs sans hébergement (CLSH) fonctionnant en régie directe et la crèche (Faux-La-Montagne) gérée par l'association *Tom Pousse*.

4.2.2.1.2. - L'absence de projet éducatif de territoire unique

CGS a repris tous les services proposés dans les domaines de l'enfance-jeunesse avant 2014 par les deux intercommunalités et par les communes sans, en parallèle, rédiger le projet éducatif de territoire unique annoncé dans les statuts. Jamais votés en conseil communautaire, ni mis en cohérence, les trois projets éducatifs de territoire en vigueur, au contenu très descriptif, ont été adoptés avec les partenaires institutionnels associés à la mise en œuvre des temps d'activités périscolaires (TAP) : un premier couvre l'ancien territoire du Plateau de Gentioux ; le second reconduit à Felletin celui appliqué jusqu'en 2014 par la commune ; et le troisième intéresse toutes les communes où intervient l'association *Clé de contact*.

Le premier contrat enfance-jeunesse (CEJ) unique couvre la période 2016-2019. Réputé en vigueur au 1^{er} janvier 2016, il n'a été approuvé, par délibération, que le 20 décembre 2016, et signé le 31 décembre 2016. Jusque-là, le périmètre de chaque ancien EPCI a continué de relever d'un CEJ différent. Le 4 novembre 2015, le CEJ du Plateau de Gentioux avait d'ailleurs été rallongé par voie d'avenant sur proposition de la caisse d'allocations familiales (CAF).

Depuis la révision statutaire du 16 mars 2017, il appartient à la communauté de communes de définir « *une stratégie d'actions dans ce domaine, formalisée dans un contrat enfance-jeunesse et projet éducatif de territoire pour ce qui concerne les temps d'activités périscolaires (TAP)* ». Pour le moment, cette intention n'a pas été suivie d'effet. La chambre régionale des comptes tient à rappeler qu'avant de s'engager dans des documents contractuels, l'organisme doit arrêter ses propres objectifs dans un document interne, en identifiant les ressources propres qui peuvent leur être consacrées.

4.2.2.1.3. - Les équipements et les personnels transférés par les communes au titre des compétences communautaires exercées avant 2014

CGS a récupéré neuf structures dédiées à la jeunesse et à l'enfance. En plus des cinq relevant des deux EPCI précédents, quatre ont été transférées par des communes : les deux centres de loisirs sans hébergement (CLSH) sur le territoire de l'ancienne communauté d'Aubusson-Felletin, la crèche d'Aubusson et la maison d'assistantes maternelles (MAM) de Felletin.

Etat des équipements enfance-jeunesse		
	pré-existant dans l'une des EPIC préexistants	transféré d'une commune en 2014
3 CLSH	CLSH de Gentioux géré en régie (cc Plateau de Gentioux)	CLSH municipal d'Aubusson confié à clé de contact CLSH municipal de Felletin géré en régie
2 crèches	crèche de Faux la Montagne confiée à l'association Tom Pousse	crèche d'Aubusson gérée en régie
2 RAM itinérants	(RAM =relais assistantes maternelles) 1 confié à clé de contact sur la partie Aubusson-Felletin 1 géré en régie sur la partie sud (plateau de Gentioux)	aucun
2 MAM	(MAM =maison d'assistantes maternelles) Gentioux-Pigerolles (pour la cc Plateau de Gentioux)	Felletin (pour la cc Aubusson-Felletin)

Source: CRC

La délibération du 18 novembre 2014 avalise le transfert des personnels communaux concernés à Aubusson et Felletin (sept emplois permanents et six non permanents dont deux apprentis), la mise à disposition partielle d'agents communaux ailleurs, et celle des bâtiments abritant le CLSH et la MAM de Felletin ainsi que le pôle enfance jeunesse d'Aubusson.

4.2.2.1.4. - L'exercice de trois anciennes compétences communales : les TAP, le centre social d'Aubusson et le développement de la vie associative

Dès la rentrée 2014, la communauté de communes s'est chargée de l'organisation des temps d'activités périscolaires (TAP ou « rythmes scolaires »), dans les communes autres qu'Aubusson et Felletin avec une gestion différenciée et compliquée : en régie directe pour les communes périphériques au CLSH de Gentioux et en partenariat avec *Clé de contact* pour les communes du bassin d'Aubusson autres que Felletin. En pratique, l'association n'a assuré directement le service qu'à Aubusson et coordonné ailleurs les emplois du temps des intervenants.

La ville d'Aubusson avait, dès la rentrée 2013, appliqué la réforme des rythmes scolaires sur son territoire en recourant à *Clé de contact*, gestionnaire du CLSH et du centre social. La communautarisation des TAP n'y a pris effet, comme à Felletin, qu'au 1^{er} janvier 2015, simultanément au transfert des CLSH, lieux d'organisation des TAP. Les animations sont dispensées par des agents d'animation directement recrutés et rémunérés par Creuse Grand Sud dans les trois CSLH, y compris dans celui d'Aubusson confié à *Clé de contact* qui bénéficie de la mise à disposition gracieuse d'une dizaine d'animateurs périscolaires.

En contrepartie, presque toutes les communes ont rétrocédé à CGS les aides apportées par le fonds d'amorçage avec néanmoins une année de retard pour les aides attribuées en 2015 à Aubusson et Felletin. Début 2017, les deux communes de Saint-Amand et Gentioux-Pigerolles, réfractaires à ce dispositif, restaient redevables de 12 500 € (2 160 € par an pour la première et 4 090 € par an pour la deuxième). En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, le maire de Saint-Amand a signalé avoir aujourd'hui reversé toutes les aides du fonds d'amorçage à CGS par souci de solidarité. Il a confirmé que le conseil municipal s'était longtemps opposé à cette mesure car la commune fournissait les locaux et assumait l'ensemble des frais de fonctionnement afférents.

Au moment de l'entrée en vigueur de la compétence enfance-jeunesse, au 1^{er} janvier 2015, la communauté de communes est aussi devenue responsable des actions en direction des adolescents déléguées à *Clé de contact* à Aubusson : l'organisation du centre social³⁰ et le développement de la vie associative consistant à accueillir des adolescents, entre autres, pour leur apprendre à remplir des CV (curricula vitae). CGS s'est substituée à la commune dans son financement aux côtés de la caisse d'allocations familiales (CAF).

Tant « les actions et accueils périscolaires » que la gestion des structures d'accueil de l'adolescence et des familles figurent parmi les compétences statutaires. La question de la régularité de la gestion des TAP, de l'ancien centre social d'Aubusson et de la récupération de l'action de développement de la vie associative ne se pose donc pas. Mais il est anormal que leur transfert n'ait pas été approuvé formellement par le conseil communautaire, ni que les dépenses correspondantes n'aient été identifiées par la CLECT.

La chambre régionale des comptes recommande à la communauté de communes de demander la restitution de toutes les aides du fonds d'amorçage, le cas échéant en recourant aux procédures d'inscription ou de mandatement d'office, ainsi que celles du FDAEC, s'il se confirme qu'elles se rapportent à des travaux communautaires.

4.2.2.2. - Les multiples incohérences dans l'organisation des services

4.2.2.2.1. - Dans le partage des services proposés entre l'EPCI et ses membres

Jusqu'à fin 2017, deux des cinq services de l'enfance-jeunesse (garderie du matin, garderie soir, garderie du mercredi après-midi, cantine et TAP) relevaient exclusivement d'un unique échelon local : la cantine des communes et les TAP de la communauté de communes. Les trois autres services continuaient d'impliquer les communes ou bien CGS, selon les territoires : CGS organisait la garderie du mercredi après-midi dans huit des neuf communes proposant ce service ainsi que la garderie du matin et du soir dans deux et quatre communes parmi les dix-neuf dotées d'une école. Autre disparité, la communauté de communes affrétait un autobus pour acheminer les enfants d'une commune pour la garderie du soir, et ceux de cinq communes pour la garderie du mercredi après-midi. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que cette répartition dépendait du mode de financement des garderies, la compétence de son établissement ne portant que sur les garderies déclarées « *accueil de loisirs* » et subventionnées par la caisse d'allocations familiales. Il a annoncé que depuis la validation de nouveaux statuts par un arrêté préfectoral en date du 18 mars 2018, toutes les garderies du matin et du soir sont du ressort communal.

³⁰ Il s'agit de la dénomination d'une ancienne maison des jeunes et de la culture.

- État des lieux en 2017

Collectivités compétentes	Garderie matin	Cantine	Garderie soir	TAP	Garderie mercredi après-midi
Communes concernées par les différents services : 19 communes sur 26 (7 n'ont pas d'école)					
Communes	17	19	15	0	1
EPCI en régie	2	0	4	14	7
Clé de contact pour EPCI	0	0	0	2	1
parmi les 19 communes dotées d'une école, communes non concernées				3*	10
Total	19	19	19	19	19

*hors projet éducatif de territoire

Sources: CRC d'après les données transmises par la CC

4.2.2.2. - Dans les tarifs

En matière de tarifs, CGS appliquait une grille unique pour les garderies du matin et du soir mais non pour celle du mercredi après-midi, chaque CLSH ayant au départ conservé ses prix³¹. Le 1^{er} juillet 2015, le conseil communautaire a voté deux mesures d'harmonisation pour les deux CLSH non délégués, Gentioux et Felletin : l'application, au 1^{er} septembre 2015, de prix de garde et d'accueil périscolaire, uniques et progressifs conformément à des préconisations de la caisse d'allocations familiales (CAF), complétés d'une majoration pour les extérieurs³² ; et l'engagement d'un processus de convergence des prix de repas devant aboutir au 1^{er} septembre 2020, échéance finalement ramenée au 1^{er} juillet 2017, sous la pression des difficultés financières. Le CLSH d'Aubusson confié à Clé de contact a conservé des prix de journée différents. La délibération n° 2015-071 du 1^{er} juillet 2015 a, par ailleurs, généralisé à tous les personnels communautaires, la remise de 30 % accordée par l'ancienne communauté de communes du Plateau de Gentioux à ses agents. Jusqu'en septembre 2014, les habitants de Peyrelevade, ancienne commune de ce dernier groupement qui a rejoint un autre EPCI au 1^{er} janvier 2014, ont aussi bénéficié, à titre exceptionnel, d'une remise de 50 % sur le tarif « hors communautés de communes ».

Le 30 novembre 2016, en réponse à une demande de la CAF, CGS s'est engagée à faire réaliser par un prestataire extérieur, une étude stratégique afin de mieux appréhender l'offre en matière de services enfance-jeunesse. D'un coût de 19 500 € couvert à 80 % par une subvention déjà versée, cette étude n'a pas été achevée dans les délais prévus par manque de ressources. Dans sa lettre, l'ordonnateur a assuré qu'elle serait close à la fin du mois d'avril 2018.

Jusqu'en 2017, les assistantes maternelles avaient gratuitement accès à la MAM de Gentioux-Pigerolles mais non à celle de Felletin qui exigeait le paiement d'une redevance mensuelle de 50 €. Le 26 avril 2017, l'utilisation des deux MAM a été rendue payante au tarif unique de 30 € par mois, arrêté sans analyse préalable des coûts.

4.2.2.3. - Dans l'organisation conventionnelle

subventions à Clé de contact							
payées pour :	2014		2015		2016	2017	
	Aubusson	CC CGS	Aubusson	CC CGS	CC CGS	CC CGS	
gestion du centre de loisirs sans hébergement (CLSH) d'Aubusson*	18 000			17 512	17 512	28 500	
subvention gestion CLSH	17 512		19 362	18 000	18 000		
centre d'animation vie locale ou CAVL (il s'agit du centre social d'Aubusson)	30 725			30 725	30 725	30 500	
développement ou animation de la vie associative**	17 000			17 000	17 000	9 000	
forum des associations ou suivi du contrat éducatif local		10 000		10 000	10 000		
subvention relais assistantes maternelles (RAM)		29 000		29 000	29 000	29 000	
subvention temps d'activités périscolaires (TAP) périmètre ville d'Aubusson	29 106			29 106	29 106	29 000	
coordination TAP (pour communes autres qu'Aubusson)				18 000	18 000	18 000	
sous-totaux 2014 et 2015 :	112 343	39 000	19 362	169 343			
total :	151 343		188 705		169 343	124 000	
différence avec le montant global versé en 2014					37 362	18 000	-27 343
différence avec le montant versé en 2014 au titre des TAP					18 000	18 000	17 894
charge nouvelle pour l'intercommunalité par rapport à l'année précédente					130 343	0	-45 343

Source: CRC, données CC

*la "subvention gestion CLSH" porte sur des "surcoûts" (plus d'heures d'ouverture, remplacement ou renfort des équipes pour respecter les taux d'encadrement, plus d'enfants inscrits, plus de fourniture à acheter)

**identifié en 2017 comme "subvention animation adolescents/jeunesse" (pour accueillir des adolescents, leur apprendre à remplir des cv, etc.)

³¹ Le maintien des dispositions antérieures avait été décidé en conseil du 24 février 2015 pour le CLSH de Felletin.

³² Sauf pour les grands parents utilisant le service pour leurs petits-enfants, quand bien même les parents résideraient à l'extérieur du territoire.

L'association *Clé de contact* a poursuivi toutes les activités qu'elle réalisait en 2014 pour le compte d'Aubusson (gestion du CLSH, du centre d'animation de la vie locale, action d'animation de la vie associative) et pour le compte du groupement d'Aubusson-Felletin (forum des associations, fonctionnement du RAM) avec une prestation supplémentaire à partir de 2015 : la prise en charge des TAP à Aubusson et la coordination des emplois du temps des intervenants dans les autres communes du bassin d'Aubusson. Pour la première fois en 2017, toutes les interventions, y compris en matière de TAP, sont regroupées dans une convention unique ce qui clarifie le suivi des financements³³. Ce document actait une réduction de 15 % (-25 343 €) de la subvention globale par rapport aux deux années précédentes sans clairement tirer les conséquences de cette décision sur l'offre de services. Le montant attribué à *Clé de contact* en 2017 a encore été amputé de 20 000 €, pour finalement s'établir à 124 000 €, soit 45 343 € de moins qu'en 2016 (-27 %).

Contrairement à Aubusson précédemment, la communauté de communes n'a pas réclamé à *Clé de contact* de loyer pour l'utilisation des locaux du pôle enfance jusqu'au 15 octobre 2016, ce qui a occasionné un manque à gagner de 23 000 € environ³⁴. Un bail est entré en vigueur à cette date, dont le contenu a été approuvé par une délibération du 5 octobre 2016 qui entérine *a posteriori* la gratuité de l'occupation jusque-là. Aux termes de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, une personne publique peut délivrer, par exception, une autorisation d'occupation à titre gratuit du domaine public aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. La décision de ne pas demander de loyer à *Clé de contact* n'est donc pas irrégulière. CGS aurait pu faire un autre choix, comme celui de défalquer de la subvention de 2017, un montant équivalent aux loyers oubliés pendant vingt-et-un mois.

Les conventions passées avec *Clé de contact* se caractérisent par quatre défauts : elles sont trop imprécises, notamment en matière de TAP ; elles ne valorisent pas la fourniture des locaux, ni la prise en charge de plusieurs prestations constitutives de charges intercommunales ; elles ne fixent pas d'objectifs d'activités au prestataire ; et elles laissent la personne publique supporter, en cas d'échec, tout le risque d'exploitation. De plus, l'engagement de *Clé de contact* est perpétué sans jamais vérifier l'existence d'une concurrence dans le secteur de la petite enfance. Le renouvellement systématique de ce partenariat pourrait exposer les cocontractants à un risque de contentieux, et ce d'autant que les subventions accordées dépassent le plafond général de *minimis* retenu pour les aides publiques aux entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (500 000 € par période de trois ans). La circulaire dite Fillon du 18 janvier 2010, qui vise à clarifier la mise en œuvre de la réglementation européenne des aides d'État, confirme que l'objet non-lucratif d'un organisme ou son but éventuellement social ne l'affranchissent pas du respect de la réglementation européenne sur les financements publics.

Les mêmes défauts entachent le dispositif conventionnel liant l'établissement et l'association *Tom Pousse* qui assure la gestion du centre multi-accueil pour jeunes enfants de moins de trois ans de Faux-la-Montagne. Après son expiration au 31 décembre 2015, la convention d'objectifs adossée au contrat enfance-jeunesse a été prorogée par un avenant en 2016. Elle prévoit la mise à disposition d'un local à titre gracieux et une contribution financière annuelle de 106 000 €. Le nouveau contrat enfance-jeunesse 2016-2019 table sur une aide intercommunale annuelle d'environ 101 000 €, montant qui n'est pas repris dans la nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs signée le 3 mai 2017. Comme le montre le tableau suivant, l'aide apportée par CGS n'a cessé de croître entre 2014 et 2016. Même en 2017, elle se révèle très supérieure à la contribution demandée avant 2014 au Plateau de Gentioux. La réduction appliquée en 2017 par rapport à 2016 est motivée par les difficultés financières de l'EPCI. En réponse aux observations provisoires, le maire de Faux-La-Montagne a rappelé le caractère déterminant pour la revitalisation du territoire qui l'entoure, de cette crèche créée par une association, faute d'offre alternative publique ou privée. Il affirme qu'avec une capacité d'accueil portée de neuf à douze places depuis 2015, son maintien et son développement ne sont pas étrangers à l'augmentation de 17 % de la population communale en cinq ans, et à l'ouverture d'une troisième classe à l'école communale à la dernière rentrée scolaire. Il explique le niveau de la subvention intercommunale obtenue en 2016, par des facteurs ponctuels : des achats de matériels consécutifs à l'ouverture de deux places en 2015 et d'une troisième en 2016, la souscription obligatoire en 2016 d'une mutuelle d'entreprise pour les agents et le recrutement temporaire d'un apprenti.

Tom Pousse						
en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Subvention intercommunale	66 000	66 600	87 877	95 000	107 000	85 000
versée par	Plateau de Gentioux		Creuse Grand Sud			
évolution/année précédente		+600	+21 277	+7 123	+12 000	-22000

Source: CRC d'après les données de la CC

³³ Les actions dans le domaine des TAP étaient isolées dans une convention particulière en 2015 et en 2016.

³⁴ Le loyer annuel actuel est de 13 000 €.

4.2.2.4. - *Une remise à plat à opérer dans les délais les plus brefs*

Dans le rapport d'observations provisoires, la chambre régionale a recommandé : 1) de réévaluer l'intérêt de maintenir, dans le domaine de l'enfance-jeunesse, une offre intercommunale de services aussi large et dénuée de logique d'ensemble ; 2) de la simplifier en fixant, à partir de l'intérêt communautaire, une frontière claire avec les interventions des communes ; 3) d'unifier les tarifs en fonction de la part du coût de fonctionnement par service que l'EPCI souhaite assumer, et en limitant les remises à des cas exceptionnels justifiés par des raisons objectives comme l'éloignement. Dans son courrier, l'ordonnateur a confirmé que depuis la dernière modification statutaire validée le 16 mars 2018, la communauté de communes n'est plus compétente en matière de TAP ou de garderie périscolaire (matin et soir). L'ordonnateur attend de cette décision une économie de 130 000 € par année scolaire. Il en est pris acte.

4.2.3. - **Le développement touristique : une compétence entièrement communautaire depuis 2015**

4.2.3.1. - *Une compétence élargie sans évaluation préalable puis réduite en 2017 pour des raisons financières*

Les premiers statuts, votés avant que la loi NOTRe ne confère à la promotion du tourisme et à la création d'office de tourisme une dimension communautaire exclusive, demandaient à CGS de procéder, à la place des communes : (i) à la structuration d'un office du tourisme intercommunal, constitué de plusieurs guichets, chargé notamment de l'accueil et de l'information des touristes (groupes et individuels), de la promotion touristique du territoire intercommunal en coordination avec les autres acteurs institutionnels ; (ii) à la gestion locative des gîtes Retrouvance de Gioux et Croze ; et (iii) à la construction, la réhabilitation et la gestion de terrains de camping et de gîtes touristiques sur décision du conseil communautaire. Compétents en matière de tourisme à des degrés différents, les deux anciens groupements n'avaient créé, ni géré aucun office de tourisme ou structure d'accueil intercommunale.

Ces nouvelles compétences ont entraîné le transfert de deux gîtes communaux (à Gioux et Croze), du camping d'Aubusson déclaré d'intérêt communautaire, de la contribution statutaire au syndicat mixte du Lac de Vassivière (37 230 € en 2015) en remplacement des communes de Gentioux-Pigerolles (6 000 €) et de Faux-la-Montagne (22 000 €), et surtout du subventionnement des deux offices de tourisme communaux d'Aubusson et de Felletin. Jusque-là, des financements communaux et intercommunaux subvenaient à leurs besoins : les deux villes-sièges soutenaient l'animation touristique sur leur territoire et l'ancienne communauté de communes les « *autres missions* ».

La nouvelle organisation, effective au 24 juin 2014, n'est entrée en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2015. La ville d'Aubusson a d'ailleurs continué en 2014 de financer partiellement l'office de tourisme présent sur son sol. Les CLECT du 16 décembre 2014 et 7 juillet 2015, qui n'ont rien repris au titre du transfert des deux gîtes, ont identifié deux charges transférées : une première de 8 138 € pour la reprise du camping d'Aubusson, et une deuxième de 90 000 € environ pour le subventionnement des offices de tourisme à réunir dans un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Dernière mesure de rationalisation, une taxe de séjour intercommunale a été instituée le 8 décembre 2015, au profit de l'office de tourisme alors en constitution. Auparavant, cette taxe n'était perçue qu'à Aubusson et sur le territoire des deux anciens membres du syndicat mixte du lac de Vassivière (Faux-La-Montagne et Gentioux-Pigerolles).

En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, le maire de Gioux a justifié le choix de ne pas valoriser les charges découlant du transfert des deux gîtes par le mode de gestion antérieur : les deux communes propriétaires avaient mis ces équipements à disposition de leur ancienne intercommunalité de rattachement, laquelle avait assuré la maîtrise d'ouvrage des travaux de transformation en gîtes labellisés. La chambre prend note de cette explication, mais maintient que leur transfert aurait dû être accompagné d'une estimation des charges correspondantes, au même titre que pour les autres actions touristiques récupérées par CGS

Lors de la révision du 16 mars 2017, les missions de gestion ou de construction de structures d'accueil, en particulier les campings, ont été retirées des statuts. À la suite de cette décision, la restitution à Aubusson du camping situé sur son territoire a été annoncée ; cet équipement avait été géré directement par la communauté de communes en 2014 et 2015 puis par l'office intercommunal en 2016. La commune ayant refusé de reprendre cet équipement, la communauté de communes en a assuré la gestion par défaut en 2017, à la place de l'office. Dans une lettre adressée au maire d'Aubusson datée du 19 mars 2018, son président annonce que les statuts communautaires ne font plus référence aux terrains de camping depuis une modification du 11 octobre 2017 et qu'il considère que le camping « *cessera sans ambiguïté d'être intercommunal à la date de l'arrêté préfectoral* » approuvant cette révision, soit au 16 mars 2018.

4.2.3.2. - Les interrogations qu'appelle la création d'un office intercommunal sous la forme d'un EPIC

Avant la création d'un office intercommunal annoncé dans les statuts adoptés en 2014, le recours aux associations gestionnaires des deux offices de tourisme a été poursuivi par une convention signée en juin 2015 leur fixant des objectifs convergents. Jusque-là, leurs activités étaient régies par deux conventions d'objectifs datant de 2004, prolongées par avenant annuel. L'EPIC n'a vu le jour qu'au 1^{er} janvier 2016 par fusion absorption des deux offices de tourisme, mais son futur directeur avait été recruté, dès le 15 juin 2015, par la communauté de communes sur un poste de directeur du tourisme. Le choix d'un établissement public unique à caractère industriel et commercial et l'organisation de la compétence tourisme s'appuient sur les conclusions d'un rapport extérieur de juin 2014 qui mettait en relief les inconvénients du dispositif alors en place : l'insuffisance de coordination des modes de fonctionnement et des missions, un contrôle insuffisant de l'action des deux associations, des doublons dans les relations avec les partenaires et une dispersion des moyens dédiés au développement touristiques sur le territoire.

L'EPIC, dont le siège est commun avec celui de la communauté de communes, a repris le personnel des deux associations et leurs locaux, transformés en deux bureaux d'information touristique. L'article 14 de ses statuts précise que la communauté de commune peut effectuer toutes vérifications qu'elle juge opportunes, possibilité qui n'a pas encore été utilisée. La signature de la première convention d'objectifs et de moyens d'une durée d'une année a été approuvée par la délibération 2016-052 du 22 juin 2016, en même temps que l'approbation du traité de fusion-absorption des deux associations. Précisant les missions de l'EPIC et les engagements réciproques, elle ne fait pas ressortir d'attentes claires en matière de développement des activités commerciales. Les ventes de produits ne représentaient d'ailleurs que le tiers du total des recettes en 2016. Autre anomalie en matière de supervision, les services intercommunaux ont déclaré ne pas avoir reçu le document retraçant la stratégie touristique, ni le plan d'action que l'EPIC devait élaborer et faire valider par le conseil communautaire au plus tard le 31 décembre 2016. Dans son courrier de réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, le maire de Gioux s'en étonne : il confirme, en produisant une copie du document, qu'un rapport sur la stratégie de développement touristique de l'office a été présenté à son comité directeur le 6 octobre 2016. Il signale qu'un prestataire a débuté une mission d'accompagnement, avant de la suspendre faute de règlement par Creuse Grand Sud, d'un premier acompte de 9 000 €. Après vérification, la facture correspondante, datée du 6 juin 2016, a finalement été réglée par un mandat émis le 3 novembre 2017.

Pour sa première année de fonctionnement, en 2016, l'EPIC a bénéficié d'une subvention équivalente au cumul des aides communales et intercommunale perçues en 2013 par les deux offices municipaux, mais nettement supérieure à celles des années 2014 et 2015 en raison de la charge nouvelle du salaire du directeur. En 2017, Creuse Grand Sud avait décidé, dans son premier budget primitif, d'attribuer une subvention de 170 000 €, en retrait de 23 366 € par rapport à 2016. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ordonnateur a annoncé une nouvelle amputation de 20 000 € portant l'aide annuelle à 150 000 €, en conséquence du départ en mars 2017 du directeur et de son non remplacement.

Subventions versées à l'office du tourisme de ...	Aubusson	Felletin	CC Aubusson - Felletin	total	Aubusson	CC CGS	total	CC CGS		
								2015	2016	2017
	2013				2014					
Aubusson	78 500		59 000	137 500	55 000	59 000	114 000	95 000		
Felletin		27 000	29 000	56 000		29 000	29 000	57 000		
EPIC									193 366	170 000
Total	78 500	27 000	88 000	193 500	55 000	88 000	143 000	152 000	193 366	150 000

source: comptes administratifs, rapport de la CLECT et réponse de l'ordonnateur

Arrêtée de façon globale dans la convention d'objectifs et de moyens, au nom des missions « *relevant d'un service public administratif* », l'aide versée à l'EPIC s'apparente à une dotation d'équilibre. Or les aides publiques ne doivent venir financer un tel organisme que de façon non prépondérante, pour l'accomplissement de missions à caractère administratif, ou éventuellement en compensation de contraintes particulières de fonctionnement imposées par la puissance publique (article L. 2224-2 du CGCT). En vue d'écarter le risque de requalification par le juge administratif de l'organisme en établissement public administratif, ce qui obligerait à revoir toute l'organisation, la chambre régionale des comptes demande à la communauté de communes de justifier précisément le contenu de la subvention. Ceci suppose d'évaluer le coût de chaque mission administrative et celui des sujétions éventuelles imposées aux activités commerciales. En complément, si les missions commerciales de l'office sont considérées comme suffisantes pour justifier le statut d'EPIC, des conventions d'objectifs doivent définir leur contenu ainsi que les attentes de Creuse Grand Sud. Dans son courrier de réponse, l'ordonnateur a déclaré que la subvention reçue par l'office en 2018 a été justifiée.

La mise à disposition gratuite de locaux pose une autre difficulté juridique dans la mesure où l'EPIC ne se trouve pas dans l'un des cas prévus à l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) autorisant la délivrance d'un titre d'occupation gratuite³⁵ : la communauté de communes doit donc lui réclamer une redevance d'occupation qui peut, le cas échéant, être compensée pour la partie de l'occupation nécessaire à l'exécution de missions à caractère administratif.

Le maire de Gioux a souligné la croissance rapide de la fréquentation et des produits de l'EPIC durant les huit premiers mois de son existence. Il a assuré que l'ouverture de la cité de la tapisserie et ses effets d'entraînement auront des effets positifs importants sur les recettes commerciales de l'office, tout en reconnaissant leur caractère minoritaire.

4.2.4. - La mise en place d'une politique culturelle communautaire

Avant la création de CGS, seule la communauté de communes du Plateau de Gentioux était compétente en matière de culture, ses statuts limitant son rayon d'action à la « *fourniture d'un soutien ayant un rayonnement intercommunal menées par les associations* ». Les statuts de 2014 vont plus loin en dotant le nouvel EPCI d'une compétence « *politique culturelle communautaire* » ce qui autorise l'appui significatif qu'il fournit à la cité internationale de la tapisserie et de l'art tissé et, à un degré moindre, à la scène nationale du centre culturel Jean Lurçat.

4.2.4.1. - Une contribution de 750 000 € pour la construction de la cité internationale de la tapisserie et de l'art tissé versée entre 2013 et 2016

Ouverte au public le 10 juillet 2016, la cité internationale de la tapisserie et de l'art tissé a pris le relais du musée de la tapisserie. Organisée sous la forme d'un syndicat mixte, elle réunit trois membres fondateurs : le conseil régional, le département et la communauté de communes Creuse Grand Sud en substitution de la communauté de communes d'Aubusson-Felletin. Cette dernière a pris l'engagement de concourir à sa construction à hauteur de 750 000 € (9,75 % du coût prévisionnel de l'opération) sous la forme d'une subvention d'investissement réglable en plusieurs tranches à partir de 2013. Les dernières échéances ont été honorées en 2016, et non en 2015 comme le stipulait la convention signée le 17 juillet 2014.

Selon les statuts du syndicat entrés en vigueur le 27 juillet 2015, la communauté de communes est tenue de lui apporter 7,14 % de ses recettes annuelles de fonctionnement, 20 % de ses recettes d'investissement, et de financer 20 % du fonds régional pour la création de tapisseries contemporaines. En tout, en 2016, CGS a versé 154 790 € dont 132 275 € en application des statuts³⁶, et 22 515 € pour le financement de dépenses de fonctionnement diverses liées à l'ouverture de la cité. Cette somme est supérieure d'environ 80 000 € aux concours fournis par Aubusson-Felletin en 2013.

La chambre régionale des comptes recommande à CGS de s'en tenir à l'avenir, comme en 2017, au financement des seules contributions obligatoires et de renégocier à la baisse le montant de sa participation au fonds régional pour la création de tapisseries contemporaines. En réponse, l'ordonnateur a annoncé avoir amorcé des discussions avec la présidente du syndicat mixte de la cité internationale de la tapisserie pour abaisser le niveau d'engagement financier. Il en est pris note.

4.2.4.2. - Le subventionnement de la scène nationale située dans le centre Jean Lurçat à la place de la commune d'Aubusson

Le centre culturel et artistique Jean Lurçat, organisé sous la forme d'une association, assure la gestion d'une scène nationale. À partir du 1^{er} janvier 2015, la communauté de communes a pris le relais d'Aubusson dans son subventionnement. Elle lui verse, conformément à la convention signée le 15 octobre 2015, une subvention annuelle de 60 000 €. Auparavant, la ville apportait une contribution de 40 000 € selon la convention d'objectifs et de moyens alors en vigueur, signée par l'État, la région, le département de la Creuse et Aubusson. D'autres collectivités non signataires de cette convention, dont les communes de Felletin et Vallière, contribuaient aussi au fonctionnement de la scène nationale à hauteur de 32 000 €.

³⁵ « (...)Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement : 1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ; 2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ; 3° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre publics ou du contrôle aux frontières dans les aéroports, les ports et les gares ; 4° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation permet l'exécution de travaux relatifs à une infrastructure de transport public ferroviaire ou guidé. En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. »

³⁶ 46 090 € pour le fonctionnement, 11 185 € pour les dépenses d'investissement et 75 000 € pour le fonds régional pour la création de tapisseries contemporaines

4.3. - UNE ABSENCE TOTALE ET INJUSTIFIEE DE COMPENSATION DES COMPETENCES TRANSFEREES

4.3.1. - Éclairage sur le calcul théorique des attributions de compensation

Le mécanisme des attributions de compensation a été créé par la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Ayant pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes-membres, il est explicité aux IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

Au moment où la communauté de communes a exercé de nouvelles compétences à la place des communes, en décembre 2014, les dispositions légales laissaient déjà le choix entre deux options pour recalculer le montant des attributions de compensation :

- appliquer le régime de droit commun consistant à faire adopter par délibérations concordantes, votées à la majorité qualifiée des conseils municipaux³⁷, l'évaluation du coût des dépenses transférées à l'EPCI établie dans le rapport de la commission locale d'évaluation des transferts (CLECT). Dans ses travaux, la CLECT est tenue d'appliquer les règles de calcul énoncées au IV de l'article 1609 nonies C. Les attributions de compensation sont ensuite modifiées par l'EPCI du montant des dépenses transférées figurant dans le rapport approuvé, sans possibilité de modification ;

- appliquer le régime de fixation dite libre prévu au 1° bis du V de l'article 1609 nonies C, introduit par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Dans la version applicable en 2014 de ce régime, le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision pouvaient être fixés librement par le conseil communautaire statuant à l'unanimité, « *en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ». Depuis le 1^{er} janvier 2015, le régime de fixation libre ne peut être mis en œuvre par une délibération communautaire unique, votée à l'unanimité, mais par des délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, toujours « *en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ». Publié par la direction générale des collectivités locales en juin 2017, le guide pratique sur les attributions de compensation rappelle que même dans le régime de fixation libre, la décision doit tenir compte du rapport de la CLECT adopté préalablement par les conseils municipaux à la majorité qualifiée.

4.3.2. - La décision prise par le conseil communautaire, le 18 décembre 2014, de ne pas compenser les charges transférées

4.3.2.1. - Une décision non motivée, contraire au principe de neutralité budgétaire des transferts de compétences

Le 18 décembre 2014, à l'unanimité, le conseil communautaire a « *approuvé les conclusions* » du rapport de la CLECT du 16 décembre 2014 sur les effets des transferts de compétences, et a gelé, sans fournir d'explication, les attributions de compensation à leur niveau antérieur. Le rapport de la CLECT étayant cette décision rappelle, dans ses premières pages, l'existence du régime de fixation libre. Évaluant à 420 034 € le coût net des charges transférées, au titre des seules compétences enfance-jeunesse et tourisme, dont 307 021 € pour la ville d'Aubusson et 113 013 € pour celle de Felletin, il ne propose à aucun endroit de le retrancher du montant des attributions de compensation. Dans la partie 5 consacrée au rappel des modalités théoriques d'évaluation des charges transférées, il va même jusqu'à indiquer que « *les communes disposent ainsi d'une information sur les marges de manœuvre fiscales qui s'offrent à elles suite au transfert.* » Cette phrase affiche clairement le but poursuivi - sanctuariser les ressources des communes - en violation du principe de neutralité budgétaire des transferts de compétences et de la logique comptable la plus élémentaire.

La décision du 18 décembre 2014 repose, en outre, sur une application discutable du régime de fixation libre : introduit en 2004, son objectif initial était d'autoriser les EPCI, bénéficiaires pour la première fois de la taxe professionnelle unique, de s'écarter des propositions de la CLECT en fonction de spécificités locales, pour éventuellement indexer les attributions de compensation versées aux communes, sur la partie censée assurer la neutralité budgétaire des transferts de fiscalité³⁸.

³⁷ La définition de la majorité qualifiée applicable en l'espèce est prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales : deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

³⁸ Les attributions de compensation sont censées assurer la neutralité budgétaire des transferts de fiscalité et des compétences, entre un EPCI et ses membres, au moment où ils prennent effet. Cf. 3.4.4.1 et guide 2006 des reversements de fiscalité des EPCI à leurs communes membres ou à d'autres EPCI (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/reversements-fiscalite-des-epci-a-leurs-communes-membres-ou-a-dautres-epci-guide-2006>).

Il n'est nulle part présenté comme une exonération à l'obligation de répercuter le coût net des charges transférées sur les communes, créée par l'article 94 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Le compte rendu de l'assemblée communautaire ne fait état d'aucune question sur les effets budgétaires de cette décision, le seul point de préoccupation exprimé ayant porté sur l'identification de certaines routes transférées. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur a indiqué qu'il était convaincu en 2014, que la fusion des deux anciennes communautés de commune s'accompagnerait de l'attribution d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) « *bonifiée* » de 300 000 €, rendant inutile la compensation des charges transférées. Mais il n'a pas été en mesure d'appuyer cette assertion sur un document écrit, ni de la faire confirmer par ses anciens services ou ceux de l'État. Au contraire, les services de la préfecture, interrogés par l'ordonnateur actuellement en fonction, ont confirmé qu'aucune disposition législative n'a élargi aux communautés de communes fusionnées, l'ancien mécanisme de bonification de la DGF instauré en faveur des communes nouvelles.

4.3.2.2. - Un rapport de la CLECT incomplet dans son évaluation des charges transférées et non adopté dans les formes prévues par la loi

Réalisé à partir des données contenues aux comptes administratifs de 2013, soit l'avant-dernier exercice et non le dernier précédant les transferts devenus effectifs au 1^{er} janvier 2015, l'évaluation des charges transférées est difficile à vérifier, faute d'inventaire fiable et de classement des dépenses par service au compte administratif. Elle est, de toute façon, incomplète. Le rapport n'a ainsi produit aucune estimation des dépenses transférées pour trois des services enfance-jeunesse : l'organisation des TAP à Aubusson assurée en 2014 par la ville au motif qu'aucune dépense ne figure au compte administratif 2013 (29 106 €), le fonctionnement de son centre social (subvention de 30 725 € en 2014) et le versement récurrent d'une subvention de 17 000 € à *Clé de contact* pour le développement de la vie associative. Le même rapport sous-estime de 6 700 € environ le montant de la subvention versée à la même association pour le fonctionnement du CLSH (par rapport à la somme versée en 2014). D'autres postes de dépenses n'ont pas non plus été inventoriés sur les trois autres compétences précédemment examinées : i) tourisme : les charges d'entretien des gîtes de Gioux et de Croze et la contribution de 37 230 € au syndicat mixte de Vassivière ; ii) voirie : les dépenses des membres de l'ancien groupement du Plateau de Gentioux³⁹ et celles effectuées sur les voies d'Aubusson-Felletin déclarées d'intérêt intercommunal en 2015 ; iii) culture : le montant de la subvention annuelle (40 000 €) qu'attribuait la ville d'Aubusson à la scène nationale. En tout, la ville d'Aubusson a renvoyé vers l'échelon intercommunal une charge nette annuelle de 438 000 € après rajout des dépenses oubliées par la CLECT.

Même si les règles de majorité imposées au IV de l'article 1609 nonies C ont été respectées⁴⁰, le rapport de la CLECT a été adopté par les conseils municipaux après le vote de la délibération communautaire fixant le montant des attributions de compensation, et non avant comme semblent l'imposer les dispositions des IV et V de l'article 1 609 nonies C. La délibération communautaire pourrait en conséquence, être entachée d'un vice de procédure. Autre point de préoccupation, le président de l'EPCI a présidé la CLECT le 16 décembre 2014, et recommandé la non compensation des charges transférées alors qu'il était maire d'Aubusson, ville la plus impliquée dans les transferts et la plus favorisée par une telle décision : en incorporant les multiples dépenses oubliées, la charge nette annuelle renvoyée par sa ville vers Creuse Grand Sud peut être évaluée à 438 000 €. Ce même jour, un agent du service des finances de la ville d'Aubusson assurait la vice-présidence de la CLECT, en tant que maire d'une autre commune-membre. M. Michel Moine a ensuite participé, le 18 décembre 2014, au vote décisionnel du conseil communautaire.

4.3.2.3. - Une CLECT réunie à deux nouvelles reprises en 2015 dont une fois à tort

En 2015, la CLECT a été réunie une première fois, le 7 juillet 2015, pour modifier les attributions de compensation arrêtées le 16 décembre 2014, des deux communes de Gioux et Croze, anciennement membres d'intercommunalités n'ayant pas opté pour la fiscalité professionnelle unique. La préfecture avait signalé l'omission, dans le champ des recettes fiscales qu'elles ont apportées à l'EPCI, de l'ancienne quote-part départementale de la taxe d'habitation. La CLECT a alors proposé de rajouter dans le montant de leur attribution de compensation mais, en contrepartie, de soustraire le prélèvement du FNGIR⁴¹ que l'intercommunalité supportait à leur place. Adoptée à l'unanimité par une délibération communautaire du 30 septembre 2015, la correction proposée par la CLECT entraîne une nette revalorisation du montant de l'attribution de compensation de Croze (8 325 € au lieu de 2 191 €) et une légère réduction de celle de Gioux (1 591 € au lieu de 1 957 €). Le rapport du 7 juillet 2015 propose une évaluation des dépenses relatives au transfert du camping d'Aubusson.

³⁹ Les données des comptes administratifs décrivent un triplement des dépenses de fonctionnement avec le recrutement d'au moins deux agents supplémentaires.

⁴⁰ Le rapport de la CLECT a été adopté, en 2015, par les conseils municipaux de 18 communes sur 26 représentant 70 % de la population de l'EPCI.

⁴¹ fonds nationaux de garantie individuelle des ressources. Avec la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR), ouverts en 2011, assurent, en principe, la compensation intégrale du manque à gagner résultant pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, de la suppression de la taxe professionnelle.

Le coût net estimé (8 138 €) n'a pas été déduit du montant de l'attribution de compensation servie à Aubusson par la délibération communautaire du 30 septembre 2015 dont la validité juridique est moins incertaine que celle du 18 décembre 2014 : d'une part, la modification des attributions de compensation pour des motifs fiscaux ne requiert pas de travaux préalables de la CLECT ; et d'autre part, le rapport censé évaluer l'impact des transferts de compétence, celui du 16 décembre 2014, était, à cette date, approuvé par la majorité qualifiée des conseils municipaux.

Le rapport relatif à la deuxième réunion, organisée le 10 novembre 2015, propose d'abaisser, à titre correctif et sur le seul exercice 2015, les attributions de compensation, d'une partie du montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qu'elles avaient perçu. Envisagée comme palliatif au projet avorté de répartition dite libre de la part communale 2015 du FPIC, en raison du vote hors délai de la délibération requise par les dispositions du 1° du II de l'article L. 2336-5 du CGCT⁴², cette mesure échappe au champ d'intervention de la CLECT. Votée à l'unanimité des membres de la CLECT, elle n'a jamais été transposée dans une délibération.

4.3.3. - Une prise de conscience tardive et insuffisante de la nécessité de compenser

Après la découverte de l'ampleur des déficits à fin 2016, la communauté de communes a décidé de réduire les attributions de compensation en recourant une nouvelle fois au régime de révision de fixation dite libre. La révision libre n'exige plus, comme en 2014, un vote à l'unanimité du conseil communautaire mais « *des délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ». La délibération communautaire a été votée le 16 mars 2017. Elle prévoit de réduire les attributions de compensation d'Aubusson et de Felletin de 60 % du montant des charges qu'elles ont transférées, estimées dans le rapport de la CLECT du 16 décembre 2014. Aucun prélèvement n'a été opéré à propos du camping dans la mesure où celui-ci a été restitué à la commune d'Aubusson. Le reliquat (40 %) est censé correspondre aux charges de centralité supportées jusque-là par ces deux villes, les deux plus grandes de la communauté de communes.

La décision a dès lors été prise de le déduire de l'attribution de compensation des autres communes, à partir d'un montant forfaitaire par habitant. L'attribution de compensation des communes de Gioux et de Saint-Quentin-La-Chabanne a subi une deuxième diminution, du fait de leur participation, avant 2015, au financement du centre de loisir de Felletin. La délibération fait état des travaux d'une séance de la CLECT du 1^{er} mars 2017, non formalisés dans un rapport et non approuvés dans les formes requises au IV de l'article 1609 nonies C. L'adoption d'un nouveau rapport de la CLECT portant sur des transferts anciens ne semble, de toute façon, pas permise, la version en vigueur de ces dernières dispositions obligeant la remise du rapport « *dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert* ». La question de la légalité externe de la délibération du 16 mars 2017 ne semble pas non plus se poser : au jour du vote, et en l'absence de nouveau transfert de compétences survenus depuis le 1^{er} janvier 2015, le conseil communautaire disposait du rapport de la CLECT du 16 décembre 2014 approuvé par les conseils municipaux.

Pour être effective, la révision supposait, en plus, des délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres intéressées. 17 communes ont délibéré favorablement, 8 défavorablement et 1 n'a pas fait connaître son choix au terme de la procédure budgétaire et du règlement du budget primitif 2017 par le préfet. Conformément à l'interprétation que donne le ministère de l'intérieur dans son guide sur les attributions de compensation, publié en juin 2017, du mécanisme de fixation libre (page 19), seules les diminutions acceptées expressément par les conseils municipaux des communes concernées sont effectives. La réduction des attributions de compensation en 2017 est finalement moins forte de 58 524 € que celle souhaitée par la communauté de communes : 363 945 € au lieu de 422 469 €. Elle n'en constitue pas moins une première mesure d'équité indispensable au retour à l'équilibre. Toutefois, plusieurs communes dont Aubusson n'ont exprimé dans leur délibération qu'un accord pour une réduction de l'attribution de compensation de 2017.

La chambre régionale des comptes recommande de procéder à une nouvelle révision libre des attributions de compensation, à partir d'une évaluation exhaustive des charges réellement transférées identifiant toutes les dépenses « *oubliées* », et pérennisant leur montant.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a signalé avoir sollicité l'aide d'un cabinet d'études pour réévaluer le montant des attributions de compensation. Il a présenté l'évaluation de l'ensemble des charges transférées et leur compensation comme principal objectif de l'année 2018.

⁴² L'EPCI s'était prononcé après le 30 juin, date-limite fixé par la loi.

4.4. - LA RECUPERATION AUTOMATIQUE DE LA COMPETENCE PLAN LOCAL D'URBANISME EN MARS 2017

La communauté de communes a récupéré automatiquement la compétence plan local d'urbanisme (PLU), le 27 mars 2017, par application des dispositions de l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR). Le même article prévoit qu'une minorité de blocage composée de 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population peut s'opposer à ce transfert obligatoire, ce qui n'a pas été le cas. Dans l'attente de l'élaboration d'un PLU intercommunal, projet inscrit dans le contrat de cohésion territoriale (cf. 4.1.1), l'organisme gère les documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire, à savoir les deux PLU d'Aubusson et de Felletin dont les périmètres restent municipaux.

Non couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), le territoire de CGS est soumis au renforcement du principe de la constructibilité limitée depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR sauf à Aubusson et Felletin, communes dotées d'un PLU. Ce principe limite de façon drastique les travaux et constructions en dehors des parties déjà urbanisées.

5. - UNE ORGANISATION GENERALE DEFICIENTE

5.1. - UNE ABSENCE DE VISION GLOBALE

5.1.1. - Un défaut de documents et de réflexions à caractère stratégique

L'organisme n'a jamais développé le projet commun de développement et d'aménagement de l'espace prévu à l'article L. 5214-1 du CGCT, ni le projet de territoire créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, dite loi Voynet. Ce dernier document, qui n'est pas obligatoire, vise à formaliser clairement une stratégie en fonction du degré d'intégration voulu ; il peut servir de support à un pacte financier et fiscal conclu avec les communes-membres. Plus grave, les procès-verbaux des conseils communautaires ne retracent aucune discussion à caractère stratégique, ni d'orientation claire en matière de financement des services, autre que minimiser l'effort financier demandé aux habitants, dans leurs deux dimensions de contribuable et d'usager. Ils font clairement apparaître que toutes les décisions sont prises au fil de l'eau ou dans l'urgence. En partie conscient de ce manque de lignes directrices, le bureau communautaire a recruté un cabinet privé pour l'aider à établir un diagnostic stratégique partagé du territoire intercommunal, le 6 mai 2015. Comme l'étude stratégique sur l'offre de services enfance-jeunesse, cette mission d'un coût de 39 610 € hors taxe n'est pas arrivée à son terme par manque de ressources.

Le contrat de cohésion territoriale « 2015-2020 » du Pays sud creusois, approuvé le 14 octobre 2014 est le seul document programmatique impliquant Creuse Grand Sud aux côtés de trois autres communautés de communes, la région et le syndicat mixte du Pays sud creusois. Il présente différents projets d'investissement et de développement dont la réalisation repose sur des participations que Creuse Grand Sud n'est pas en capacité d'apporter.

Même si le remboursement des dettes et le retour à l'équilibre revêtent un caractère prioritaire, la chambre régionale des comptes recommande d'élaborer un projet de territoire faisant clairement apparaître les objectifs poursuivis et les leviers de financement des services privilégiés (impôt ou redevance).

5.1.2. - Une diffusion très parcellaire à l'assemblée délibérante des informations budgétaires

5.1.2.1. - Une organisation budgétaire très centralisée et l'absence de diffusion régulière aux élus d'un point sur l'exécution budgétaire

Jusqu'en 2017, le pôle financier exerçait essentiellement des fonctions de suivi comptable. Directement placé sous la responsabilité du directeur général des services (DGS), il était constitué en équivalent temps plein (ETP), d'un seul emploi de catégorie C en 2014, et à partir de 2015, de 1,5 emplois. Les agents du pôle et le DGS, les seuls qui disposaient des informations et des moyens techniques pour suivre l'exécution budgétaire, n'adressaient pas régulièrement de tableaux de bord au conseil communautaire et au bureau. D'autres carences ont contribué à opacifier le suivi de la situation budgétaire des élus autres que l'ordonnateur, comme la non production de la note de présentation du compte administratif prévue à l'article D. 2342-11 du CGCT et du rapport annuel d'activité⁴³. Renforcé par l'arrivée d'un cadre A en janvier 2017, le pôle comprend toujours deux agents de catégorie C dont un à mi-temps.

5.1.2.2. - Une absence de vision pluriannuelle des investissements

Aucun plan pluriannuel d'investissement n'a été confectionné pour suivre la réalisation des investissements et leurs effets, en particulier ceux du projet-phare de reconstruction de la piscine, et ce faisant, éclairer une assemblée délibérante composée de 48 membres. Seuls les rapports préparés pour les débats d'orientation budgétaire (DOB) rappellent, sans en donner le détail, l'existence de projets d'acquisition ou d'aménagement jamais terminés, malgré l'inscription de crédits budgétaires pour les études ou parfois les travaux : la réhabilitation de la gare de Felletin, une maison pluridisciplinaire de santé, l'aménagement de la boucherie épicerie à Faux-la-Montagne, la construction d'un restaurant à Vallière, la ferme de Lachaud, la « ressource »⁴⁴, etc.....

⁴³ Un rapport annuel d'activité doit être transmis par l'ordonnateur à chaque maire des communes-membres avant le 30 septembre (article L. 5211-39 du CGCT).

⁴⁴ voir partie 7.4

5.1.2.3. - Des rapports de DOB en 2015 et 2016 contenant quelques signaux d'alerte

Il n'y a pas eu de débat d'orientation budgétaire (DOB) en 2014, ce qui n'est pas irrégulier : un EPCI né d'une fusion est exonéré de cette obligation l'année de son installation par transposition d'une jurisprudence administrative relative à une commune (Commune de Fontenay-le-Fleury, n° 157092, recueil Lebon⁴⁵). Peu diserts sur la réalité budgétaire et ne présentant aucune perspective des tendances à l'œuvre, les documents remis lors des débats d'orientation budgétaire pour 2015 et 2016 comportaient quelques signaux d'alerte et, en 2016, des demandes d'arbitrage au conseil communautaire.

a) Présenté de façon très factuelle, le rapport préalable au DOB de 2015 chiffre ainsi à 309 968 € (page 32) « *le différentiel à financer* » à cause des transferts de compétences et informe, dans le même temps, les conseillers d'un recul probable des recettes de fonctionnement de 210 000 € environ sous l'empire de deux facteurs : le processus de réduction des dotations de l'État (-116 000 € ; page 15) et une contraction de 94 000 € du produit fiscal provenant de la perte de fiscalité professionnelle (-153 108 €). Ce document n'avance aucune proposition précise d'équilibre de la section de fonctionnement, ni de plan de financement des investissements⁴⁶. Il y est simplement mentionné que le président de l'EPCI souhaite compenser la baisse du produit fiscal par des économies de gestion et conserver l'intégralité du surplus annuel attendu sur les parts communales et intercommunale du FPIC (+101 000 €). Ces deux propositions seront réitérées en séance, sans demande de vote.

b) Le rapport préalable au DOB 2016 juxtapose, sans commentaire, de multiples données chiffrées. Il met en exergue deux conclusions préoccupantes à propos de l'exécution budgétaire 2015 :

- « *l'autofinancement se dégrade* » illustrée par un tableau clair ;
- « *le niveau du stock de dette est à un plafond qu'il ne faudrait pas dépasser* » en s'appuyant sur un encours et une capacité de désendettement au demeurant sous-estimés.

La troisième conclusion du rapport qui se veut plus rassurante précise à tort que « *le remboursement du capital des emprunts est couvert* » (page 11). La partie sur les projections 2016 constate l'érosion continue de recettes (dotation globale de fonctionnement et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et l'alourdissement des charges en raison de la réouverture de la piscine et du développement du service voirie ; elle met en avant la nécessité « *de dégager de nouvelles marges de manœuvre sur l'excédent de la section de fonctionnement pour couvrir l'annuité de la dette* ». Le rapport ouvre deux pistes de solutions :

- en dépenses de fonctionnement, « *un effort drastique sur les choix de gestion* » dont « *la limitation des dépenses non impératives pour les besoins des services* », « *la rationalisation des coûts des services enfance* » et une réduction de 8 % de l'enveloppe allouée aux subventions ;
- en recettes de fonctionnement, une affectation intégrale du montant du FPIC, « *le reliquat devant faire l'objet d'un arbitrage entre levier fiscal et/ou limitation du montant des attributions de compensation* ».

Les procès-verbaux des deux séances (2015 et 2016) font apparaître que les solutions ont été peu discutées ; un seul conseiller, l'ancien président de la communauté de communes du Plateau de Gentioux, a ouvertement exprimé des inquiétudes sur la soutenabilité des multiples transferts et appelé à compenser, par des recettes nouvelles, les charges transférées (page 8 en 2015 et page 2 en 2016). Finalement, pour stopper la dégradation des comptes, le budget primitif pour 2016 retient deux mesures : le rajout d'un point supplémentaire aux taux de la taxe d'habitation, du foncier bâti et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et l'inscription au budget primitif du reversement de l'intégralité du FPIC. Cette seconde mesure restera lettre morte, faute d'une délibération votée dans les conditions imposées au 2° du II de l'article L. 2336-5 du CGCT⁴⁷.

⁴⁵ Dans cet arrêt du 13 août 2002, le Conseil d'État a jugé qu'il ne pouvait être reproché à un conseil municipal nouvellement installé de n'avoir pas organisé de débat d'orientation budgétaire avant l'adoption du budget primitif : en effet, alors que ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget dans les conditions fixées par le règlement intérieur, ce dernier document peut être voté dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal.

⁴⁶ Le document égrène simplement les subventions attendues par projet.

⁴⁷ à l'unanimité du conseil, ou à défaut, votée à la majorité des deux-tiers mais approuvée par les conseils municipaux des communes membres

5.1.3. - Une absence de dynamique de mutualisation des personnels et des activités

Les statuts entrés en vigueur le 28 juin 2014 annoncent une mutualisation « *de l'ingénierie territoriale et de matériel* » par divers moyens, dont la création de services communs, la coordination de groupements de commandes et la constitution d'une banque de matériel intercommunal. En pratique, malgré la présentation d'une proposition de démarche, le 1^{er} juin 2015, aucune mutualisation significative n'a été engagée.

Au contraire, la mesure de mutualisation des directions générales de la communauté de communes d'Aubusson-Felletin et de la commune d'Aubusson, décidée en juin 2013, a été stoppée en avril 2016 officiellement « *afin de tenir compte du contexte à venir de fusion des intercommunalités* ». Aucune délibération, ni arrêté ou convention n'avaient été pris entre 2013 et 2016 pour détailler ce mode d'organisation. Voulu pour favoriser la formalisation d'un schéma de mutualisation des services à l'échelle intercommunale, celui-ci se matérialisait par la mise à disposition du DGS recruté par la communauté de communes auprès de la ville, et de la directrice-adjointe recrutée par la ville auprès de la communauté de communes, chacun pour la moitié de son temps de service.

La lecture des délibérations a permis de repérer quelques actions mineures de mutualisation ou de rationalisation, sans véritable lien entre elles, ni cohérence d'ensemble : le principe de groupements de commandes pour les achats et livraisons de fournitures administratives et de sel de déneigement même si le déneigement est exclu des compétences communautaires ; la mise à disposition à mi-temps d'un agent de Felletin pour répondre à un besoin en compétence comptable ; la prise en charge, par la communauté de communes, des coûts du nettoyage assuré par des agents communaux des bâtiments transférés avec la compétence enfance-jeunesse, ou encore l'adhésion à une mission facultative du centre de gestion en vue d'engager, avec ce dernier, la ville d'Aubusson et son centre communal d'action sociale, une démarche expérimentale de mutualisation de la confection de la paye des agents et des indemnités des élus.

Stipulée dans une convention du 20 août 2015, la principale mesure de mutualisation encore en vigueur porte sur une compétence demeurée communale : l'instruction des actes liés à l'application du droit des sols (ADS). En plus d'Aubusson qui instruisait directement les actes intéressant son territoire, elle implique onze autres communes qui ont bénéficié de l'assistance gratuite des services de l'État jusqu'au 1^{er} juillet 2015⁴⁸. Tandis qu'un budget annexe a été créé pour retracer les dépenses et recettes correspondantes, deux agents, l'un en provenance d'Aubusson et l'autre de la direction départementale des territoires (DDT), avaient été recrutés pour instruire les demandes. Partis en fin d'année 2016, ils ont été remplacés par un agent de la communauté de communes, affecté à hauteur de 75 % de son temps de travail à cette activité qui tendrait à se développer depuis quelques mois, après une période de reflux. En contrepartie, les douze communes apportent une contribution. Calculée au prorata de leur population INSEE, elle suffirait, pour le moment, à couvrir les dépenses enregistrées au budget annexe. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a signalé que le 13 avril 2017, le conseil communautaire a approuvé la signature de conventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour des projets d'investissement de communes membres intéressées et du syndicat mixte du lac de Vassivière.

Compte tenu des difficultés de Creuse Grand Sud et d'Aubusson, et de la nécessité de continuer à disposer d'un niveau de compétences satisfaisant, la chambre régionale des comptes recommande de mutualiser avec la ville-centre et le plus grand nombre possible de communes adhérentes, les emplois des services transversaux et de certains services techniques.

5.2. - UNE VIE INSTITUTIONNELLE A MIEUX ENCADRER

5.2.1. - Un règlement intérieur voté au-delà du délai réglementaire agrémenté de plusieurs erreurs

Le conseil communautaire installé le 29 avril 2014 n'a voté le règlement intérieur que le 1^{er} juin 2015⁴⁹, avec plus de six mois de retard par rapport au terme du délai légal⁵⁰. À défaut de ce document, une délibération aurait dû venir fixer la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions orales⁵¹.

⁴⁸ L'article 134 de la loi ALUR du 24 mars 2014 (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) a réservé la mise à disposition des services de l'État pour l'application du droit des sols aux seules communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comptent moins de 10 000 habitants ou aux EPCI compétents de moins de 10 000 habitants.

⁴⁹ Les services ont indiqué que ce document demeure en vigueur, malgré la présence en filigrane de la mention "projet" sur la délibération 2015-040.

⁵⁰ L'article L. 2121-8 indique que « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif* ». L'article L. 5211-1 du CGCT précise que l'article L. 2121-8 s'applique aux EPCI qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

⁵¹ article L. 2121-19.

L'examen de son contenu a mis en évidence cinq anomalies :

- des références en tête de chapitre à des articles du CGCT abrogés⁵², ou bien non repris dans les chapitres concernés ou alors de façon incomplète⁵³ ;
- une irrégularité doublée d'une incohérence dans les conditions de réunion à huis clos du conseil communautaire décrites à l'article 1. Celui-ci autorise sa formation en comité secret « *si le tiers des membres présents ou le président le demande* » alors que l'article L. 2128-18 du CGCT exige une double condition : une demande formulée par trois membres ou le président et un vote de l'assemblée à la majorité absolue des membres présents ou représentés, sans débat. Cette double condition est du reste exposée à l'article 8, ce qui crée une confusion. Signalée par une élue communautaire, lors du vote du règlement intérieur, elle n'a pas été dissipée en dépit de l'engagement pris par l'ordonnateur, en séance le 1^{er} juin 2015 ;
- l'article 24 précise que les commissions élisent leur président lors de la première réunion. Or, selon le deuxième alinéa de l'article L 2121-22, la présidence revient de droit à l'ordonnateur, les commissions élisant le vice-président ;
- le défaut de rappel, toujours au même article, du principe de représentation proportionnelle (3^{ème} alinéa de l'article L. 2121-22) applicable à la composition des différentes commissions, y compris la commission d'appel d'offres. Ce principe ne figure pas davantage dans la délibération du 29 avril 2014 relative à la constitution de la commission d'appel d'offre, qui n'a curieusement pas été modifiée après l'élection d'un nouveau bureau, le 5 octobre 2016 ;
- l'absence de mention des dispositions organisant l'expression des conseillers d'opposition (article L. 2121-27-1⁵⁴).

5.2.2. - Des commissions désignées sans délibération

Les formations des commissions autres que la commission d'appel d'offres n'ont pas été formellement délibérées : leur liste et leur composition ont été déposées sur table le 14 janvier 2014 dans un document annexé au procès-verbal. Le 14 mai 2014, la liste des dix commissions a été annoncée, avec comme seule autre information, le nom du vice-président en charge de la thématique. Quant à la commission d'appel d'offres, aucune délibération postérieure au renouvellement du bureau du 5 octobre 2016 n'a été retrouvée. La constitution et la composition de la commission des maires et de la commission intercommunale des impôts directs (CIID)⁵⁵ n'appellent, en revanche, pas de critiques.

La chambre régionale des comptes recommande de corriger le règlement intérieur et de délibérer sur la composition de toutes les commissions.

5.2.3. - Un règlement unique du service d'assainissement non collectif adopté tardivement

Le premier règlement unifiant les règles du service d'assainissement non collectif, sur les territoires des deux anciens EPCI, n'a été adopté qu'au 1^{er} juin 2015. Durant dix-sept mois, deux règlements ont cohabité ; et le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable et d'assainissement de la région de Crocq (SIAEPA) a continué d'assurer l'assainissement non collectif sur le territoire des deux communes de Gioux et Croze, extérieures avant 2014 aux deux EPCI fusionnés. Dans la délibération du 1^{er} juin 2015, CGS manifeste la volonté de se retirer de ce syndicat mais sans fixer d'échéance.

5.2.4. - Un règlement d'instruction des demandes de subvention pas toujours appliqué

Au vu des procès-verbaux de séance, les élus ne prennent pas part au vote des décisions qui concernent les associations subventionnées au sein desquelles ils déclarent occuper des fonctions. Les services n'ont pour autant pas été en capacité de dresser un constat exhaustif des responsabilités associatives exercées par tous les conseillers communautaires. L'instruction des demandes de subvention présentées par les associations est organisée par un règlement intérieur validé par le bureau communautaire. L'article 5 de ce document n'oblige les organismes demandeurs qu'à remplir des formulaires de demande et de suivi, et n'exige à aucun moment, la production de leurs comptes et/ou d'un bilan d'activités. Lors du conseil communautaire du 22 juin 2016, l'un des élus a d'ailleurs déploré l'absence de bilan ou d'information financière à l'appui d'une demande.

⁵² articles L.5214-5, 11 à 15 du CGCT abrogés par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999

⁵³ De façon non exhaustive : absence des articles L. 2121-24, 25 et 26 du CGCT dans la partie A, chapitre 3 ; absence des deux dernières dispositions de l'article L. 2121-21 à l'article 13 ; les articles 16 et 17 n'ont aucun lien avec l'article L. 2122-22 du CGCT.

⁵⁴ « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur.* »

⁵⁵ Elle se substitue aux commissions communales des impôts directs de chaque commune-membre.

5.3. - DES DELEGATIONS DE FONCTIONS ET DE SIGNATURE NON RESPECTEES

5.3.1. - Des délégations formalisées de façon précise à deux exceptions près

Identiques sur la période et très détaillées, les délibérations sur les attributions déléguées au président et au bureau communautaire respectent les termes de l'article L. 5211-10 du CGCT. La chambre régionale des comptes demande cependant de repréciser la délégation accordée par le président aux deux premiers vice-présidents pour signer « *les actes afférents à la communauté de communes et à ses services annexes en qualité d'ordonnateur délégué (bordereaux de toute nature)* ». En effet, la jurisprudence a affirmé, de façon constante, la nécessité de délimiter précisément le champ des délégations de fonctions et de signature en veillant à leur caractère partiel. Ont ainsi été reconnues irrégulières, car insuffisamment précises, des délégations données pour « *signer toutes les pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville* » (Conseil d'État, 18 février 1998, commune de Conflans-Sainte-Honorine), ou bien pour « *assurer le fonctionnement de la commune* » (tribunal administratif de Versailles, 22 juin 1999, commune de Luzarches, n° 96-5389), ou encore pour « *suppléer le maire en tant que de besoin et assumer une délégation générale* » (Conseil d'État, 16 novembre 2005, Commune de Nogent-sur-Marne).

Cinq responsables de service avaient obtenu une délégation de signature pour les documents administratifs ou comptables, mis à part les bordereaux de titres et de mandats, dans la limite d'un montant assez faible, compris entre 1 000 et 2 000 €. L'ancien DGS jouissait de la même délégation sans limite de montant et pouvait aussi parapher courriers et contrats. Depuis octobre 2016, plus aucun agent ne dispose d'une délégation de signature. Tous les documents, y compris les autorisations de congés, sont signés par un élu.

5.3.2. - Les irrégularités entourant l'organisation du concert de Patrick Sébastien

5.3.2.1. - L'organisation et le coût global du spectacle

Le premier président de la communauté de communes a organisé la venue du chanteur Patrick Sébastien pour le spectacle gratuit « *Ça va être ta fête* », le 16 juillet 2015 à Aubusson, sans le vote d'aucune délibération. Un contrat de cession de droit d'exploitation de spectacle d'un montant de 28 485 € TTC a été signé, le 19 novembre 2014 par l'ordonnateur avec le producteur. Au total, le coût de l'évènement s'élève à 60 551 € après prise en compte de toutes les autres prestations attachées à l'organisation du spectacle : les frais de montage de la scène, de son et lumière, de services et de personnel de contrôle, de sécurité, de secours médical, de voirie, les frais de séjour, de transport et les droits d'auteur. Aucune dépense relative à la souscription d'une assurance couvrant le risque d'annulation ou la responsabilité civile organisateur pour la sécurité des personnes et des biens n'a été retrouvée.

5.3.2.2. - Un concert organisé sans délibération sur l'intérêt communautaire de l'action

Aux termes des statuts en vigueur en juillet 2015, l'organisation « *d'une action culturelle de dimension intercommunale* » nécessitait une autorisation explicite du conseil communautaire attestant précisément de l'intérêt communautaire. Une telle délibération fait ici défaut. L'organisation du spectacle a simplement été évoquée en questions diverses de la séance du conseil du 1^{er} juillet 2015, quinze jours avant le spectacle, et le 30 septembre 2015, en préambule d'une séance. Le procès-verbal du 1^{er} juillet 2015 fait clairement apparaître que les élus n'ont jamais débattu de la pertinence de cette manifestation et qu'ils n'en connaissaient pas le coût. Interrogé en séance sur ce point précis, l'ordonnateur ne cite que le cachet de l'artiste, en donnant un montant inférieur à la réalité (25 000 € au lieu de 28 485 €) et en alléguant « *qu'il n'a pas en tête le montant total de la prestation* ». Le 30 septembre 2015, à nouveau, il exposera des chiffres qui minimisent les dépenses totales : un cachet de 25 000 € au lieu de 28 485 €, des frais d'installation de 20 000 € au lieu de 23 678 €, et l'oubli des autres éléments de coûts (8 000 € environ de droits d'auteurs et frais de séjour).

5.3.2.3. - Des dépenses engagées par l'ordonnateur sans délégation du conseil

Le président n'était pas autorisé à signer les différents documents engageant financièrement le groupement pour les frais de montage, de son et lumière, dont le total (19 731,50 € HT) est supérieur au plafond de la délégation accordée par le conseil communautaire (15 000 € HT) par la délibération n° 2014-043 du 14 mai 2014. La même critique peut être formulée à l'égard de la signature du contrat d'engagement de l'artiste (27 000 € HT) qui comprend deux prestations : d'une part, la cession du droit d'exploitation du spectacle, et d'autre part, la représentation du spectacle. Dans la mesure où le contrat n'opère pas de répartition entre ces deux composantes, l'ordonnateur ne pouvait se prévaloir, pour le signer, de la délégation dont il jouissait, toujours en vertu de la délibération du 14 mai 2014, « *d'approuver tout contrat d'acquisition ou de cession, à titre gratuit ou onéreux, de droits de propriété intellectuelle (littéraire, artistique, industrielle, brevets, logiciels, développements applicatifs), sans plafond de montant.* »

5.3.2.4. - *L'absence d'appel à la concurrence pour les prestations techniques de montage et d'aménagement de la scène*

Au moment de l'organisation de ce concert, l'article 40 du code des marchés publics laissait les pouvoirs adjudicateurs choisir librement les modalités de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché, pour les achats de services d'un montant compris entre 15 000 € HT et 90 000 € HT⁵⁶. Par conséquent, une procédure aurait dû être mise en place pour susciter une pluralité d'offres pour les prestations techniques de montage et d'aménagement de la scène (19 731,50 € HT), ce qui n'a pas été le cas.

5.3.3. - **Le financement sans autorisation, ni délégation, d'une partie du concert de Dany Brillant en 2014, organisé officiellement par la seule ville d'Aubusson**

Alors que la commune d'Aubusson avait organisé la venue du chanteur Dany Brillant pour un concert gratuit, le 16 juillet 2014, la communauté de communes, a assumé les dépenses techniques de sonorisation, d'éclairage et de montage de la scène pour un total de 25 819 € TTC. Ce transfert de charge n'a donné lieu à la conclusion d'aucune convention, ni à l'approbation d'aucune délibération municipale ou communautaire exprimant l'intérêt communautaire de l'opération, ni débat ou communication en conseil. La même entreprise que celle engagée l'année suivante a été recrutée pour réaliser les prestations techniques hors gardiennage et sécurité (25 406 € TTC), là non plus sans publicité préalable ou tout autre procédure visant à confronter plusieurs offres. Les devis adressés à l'EPCI joints aux factures accompagnant les mandats sont signés par M. Michel Moine, mais en qualité de maire de la ville d'Aubusson et non de président de la communauté de communes. L'actuel ordonnateur a confirmé que l'assemblée communautaire n'avait pas été mise au courant du versement de cette « participation. » Avec les dépenses réglées par la ville (36 953 €), le coût public du concert s'établit à 62 772 €.

Le 23 mars 2016, l'ordonnateur annonçait au conseil son intention d'organiser un concert gratuit de Pierre Perret l'été suivant. En réponse à un conseiller qui remarquait que « *la manière n'est pas très démocratique* », il rétorqua « *qu'il avait dit qu'il se réserverait le choix de l'artiste* ». Finalement, ce concert n'aura pas lieu.

5.4. - **L'INACTION DE L'ORGANISME AU MOMENT DE LA RECUPERATION DE LA FRICHE INDUSTRIELLE DE SALLANDROUZE**

Situé en surplomb de la ville d'Aubusson et du nouveau centre aquatique, le site de Sallandrouze, d'une superficie d'un hectare et demi, accueillait auparavant des appartements mais surtout une usine désaffectée produisant des moquettes de luxe et des tapis : la Manufacture Royale du Parc qui a cessé son activité au début des années 2000. Le 17 septembre 2013, très peu de temps avant la constitution de Creuse Grand Sud, la communauté d'Aubusson-Felletin s'en est portée acquéreuse pour 450 000 €, ce prix se composant de deux éléments : un prix d'acquisition de 200 000 € et le coût des travaux de dépollution et déconstruction confiés au vendeur pour 250 000 €. Ce prix, versé au comptant au notaire avant l'exécution des travaux, était conforme à l'estimation alors établie par France Domaine.

Les constats des services de la communauté de communes, les multiples photos envoyées par un usager ainsi qu'une visite sur place convergent pour indiquer que la majorité des travaux prévus dans un cahier des charges intitulé « *marché de travaux* » n'a pas été réalisée, comme par exemple, les opérations de remise en état décrites à la section 3.15 du document (une démolition jusqu'à un mètre en-dessous du terrain naturel suivie d'un remblayage intégral par injection de béton). Le rapport de décembre 2016 des services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Nouvelle-Aquitaine, sollicités après une visite inopinée, confirme que le vendeur n'a pas non plus procédé aux opérations de débarrasage et d'évacuations de gravats décrits à la section 1.10. Plus grave, le même document signale la présence de risques pour la population, dont la suppression est à l'origine d'une dépense supplémentaire de 10 000 €.

De façon inexplicable, le président de CGS, qui avait approuvé les conditions d'achat en tant que président d'Aubusson-Felletin, n'a engagé aucune démarche ou poursuite contre le vendeur pour contester la non-exécution des prestations du cahier des charges. Pour l'essentiel, celles-ci sont clairement détachables de l'acte de cession dans la mesure où elles excèdent l'obligation contenue à l'article L. 512-6-1 du code de l'environnement, faite à l'exploitant d'une usine mise à l'arrêt définitif, de remettre le site « *dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 511-1* ⁵⁷ ». La chambre régionale des comptes s'interroge également sur l'affranchissement de TVA de l'intégralité de l'opération, « *le vendeur faisant son affaire personnelle de la récupération de la TVA* » aux termes de l'acte de vente.

⁵⁶ Le plancher de cette fourchette a été porté à 25 000 € au 1^{er} octobre 2015.

⁵⁷ la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Ni Aubusson-Felletin, ni Creuse Grand Sud, n'ont jamais engagé d'étude de faisabilité sur l'utilisation de la friche. La délibération de principe du 28 novembre 2012 justifiait l'acquisition par « *l'impérieuse nécessité de constituer une réserve foncière sur la commune d'Aubusson, dans le quartier Saint-Jean* » en vue d'édifier un hôtel d'entreprises, et envisager « *le potentiel développement d'un réseau de chaleur à l'échelle du quartier qui pourrait permettre de raccorder divers équipements publics* » tels que le centre aqua-récréatif. Par la suite, les projets de réseau de chaleur bois et d'hôtel d'entreprises ont été évoqués, à nouveau, par le conseil communautaire qui a aussi envisagé d'autres pistes comme la construction d'un cinéma ou d'une maison de santé pluridisciplinaire. La cession à l'établissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine, solution un moment citée, serait abandonnée pour des motifs financiers. L'actuel président n'écarte pas la reprise du projet de maison de santé par un bailleur social, à qui CGS céderait une partie du terrain.

L'inaction, voire la négligence de l'organisme, a provoqué une perte qui peut être estimée à 300 000 € environ, soit la différence entre la valeur d'achat, reprise à l'état de l'actif, et la dernière valeur vénale connue de la friche, arrêtée à 143 000 € par France Domaine dans un nouvel avis du 4 décembre 2017.

5.5. - UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES INEXISTANTE

5.5.1. - L'absence d'un service des ressources humaines et de procédures de suivi

L'organisme ne s'est pas doté à sa création de service des ressources humaines. La gestion de ces questions a longtemps relevé d'un seul agent. Ses absences ont été avancées pour justifier la non production du bilan social en 2015, document que l'autorité territoriale est tenue de présenter en comité technique paritaire, avant le 30 juin de chaque année paire, depuis la publication du décret n° 97-443 du 25 avril 1997. Les services ont également allégué que la délégation de la gestion de la paye au centre de gestion les prive de l'accès aux données comptables nécessaires. En 2017, un agent contractuel (contrat à durée déterminée) a été recruté en renfort, à raison de 16 heures par semaine.

Autres carences graves, aucun tableau de bord sur les évolutions d'effectifs depuis 2014, ni aucune fiche de poste par emploi ne sont disponibles. Selon la directrice générale des services par intérim, les services seraient en train d'y remédier.

CGS ne possède pas de moyens de contrôle automatisé du temps de travail, dont l'utilisation revêt un caractère obligatoire pour déterminer le temps de travail des agents percevant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, et exerçant leur activité au sein des locaux de l'organisme⁵⁸.

L'absentéisme, qui pénalise fortement la bonne marche de l'organisme avec six agents absents pendant plus de six mois en 2017 dont le DGS, n'était pas suivie jusqu'en 2017. Les agents en arrêt maladie seraient remplacés quand leur absence se prolonge et perturbe la continuité du service, parfois au moyen de recrutements ponctuels (services de l'enfance jeunesse, des ordures ménagères, et de la piscine essentiellement). Une assurance a été souscrite contre ce risque pour en réduire le coût.

La chambre régionale des comptes demande à l'organisme de rédiger son premier bilan social à fin 2017 et de se doter d'un instrument de suivi automatisé du temps de travail. Elle lui recommande d'assurer un suivi des emplois et du phénomène de l'absentéisme, et de préparer des fiches de postes pour tous les emplois.

5.5.2. - L'absence de comité technique, d'un CHSCT et d'un document exposant les règles d'organisation

Les services ont confirmé l'absence de comité technique (CT) et de comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Selon les articles 32 et 33-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la création de ces instances est obligatoire dans chaque collectivité ou groupement employant au moins cinquante agents. Le comité technique doit être consulté pour avis sur les questions relatives à six grands domaines : l'organisation et le fonctionnement des services ; les évolutions ayant un impact sur les personnels ; les grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences ; les grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents ; la formation, l'insertion et la promotion de l'égalité professionnelle ; et les sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail. Quant au CHSCT, la loi lui assigne deux missions : contribuer à la protection de la santé physique et mentale des agents, à la sécurité dans leur travail et à l'amélioration des conditions de travail ; veiller à l'observation des prescriptions légales prises en ces matières.

⁵⁸ Article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 : « (...) 2° Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10. »

Le nouveau président a déclaré souhaiter mettre en place ces comités en 2017. La chambre régionale des comptes demande à l'organisme d'installer sans délai un comité technique (CT) et un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ; elle recommande de créer des instances uniques avec les communes-membres, comme l'autorise les articles 32 et 33-1.

Aucun règlement intérieur ne rappelle aux agents leurs droits et obligations, ni les règles d'organisation. Et jusqu'à la diffusion de la note de service du 2 février 2017, aucun écrit ne régissait le temps de travail. Cette note de service, qui affirme l'obligation d'effectuer 1 607 heures par an, n'expose pas les trois cycles hebdomadaires qui seraient en vigueur : 35 heures, 37 heures avec 12 jours de congés supplémentaires, ou bien 39 heures avec 23 jours de congés supplémentaires. Le premier de ces rythmes s'appliquerait à la plupart des agents tandis que les deux autres concerneraient les agents de catégorie A et ceux du siège (accueil et ressources humaines). Même si sa constitution ne revêt pas un caractère obligatoire, la chambre régionale des comptes recommande de faire approuver par le conseil, un règlement regroupant l'ensemble des règles applicables, disséminées aujourd'hui dans plusieurs délibérations dont les suivantes : n° 2014-013 du 14 janvier 2014 pour les frais de déplacements, le régime indemnitaire et la protection sociale, n° 2014-021 du 19 février 2014 sur l'adhésion au comité des œuvres sociales, n°2014-047 du 14 mai 2014 pour le compte épargne temps, n°2015-005 du 24 février 2015 sur le temps partiel et les modalités de sa mise en œuvre et n°2016-011 du 10 février 2016 sur le télétravail. À cette occasion, ce document pourrait combler les lacunes du document annexé à la délibération du 14 janvier 2014 portant à la connaissance des agents les règles de fonctionnement des régimes indemnitaires : en rappelant les primes offertes à chaque grade (le document actuel a omis l'indemnité d'exercice des missions pour le grade d'attaché de la filière administrative et l'indemnité d'administration et de technicité pour le grade d'adjoint technique principal de 1^{ère} classe), les règles d'incompatibilités entre les différentes primes, les modalités réglementaires d'attribution des indemnités d'astreinte, d'intervention et de permanence ; ou encore, en actualisant les textes de référence cités à propos des règles de remboursement des frais de mission.

5.6. - UN PARC AUTOMOBILE A RATIONALISER

Le parc automobile comprenait 27 voitures, camions et engins dont six véhicules légers, six véhicules utilitaires et trois camionnettes.

Véhicules utilitaires			Véhicules légers		
Opel Combo	24/08/2000	déchetterie	Renault Clio 2	01/01/2008	administration
Bipper Peugeot	12/04/2011	rivière	Twingo	01/01/2012	administration
Bipper Peugeot	26/04/2011	technique	Clio 3	29/02/2012	administration
Expert Peugeot	29/01/2014	technique	Mégane	19/03/2012	direction
Citroën Nemo	24/03/2014	mediathèque de Felletin	Peugeot 208	26/04/2014	direction
Peugeot Partner	?	RAM	Clio 4	22/07/2014	direction

Source: CRC

Parmi les douze véhicules légers et utilitaires, quatre (ou cinq⁵⁹) ont été acquis en 2014 par CGS. Deux des trois véhicules affectés à la direction ont été vendus en 2017 afin de contribuer à la résorption des déficits⁶⁰.

Dépenses de carburant en euros						
2013*	2014	2015	2016	Evolution 2013/2016		
				avec RAR**	sans RAR**	avec RAR**
63 578	55 841	62 661	70 266	111 294	11%	75%

Sources : comptes administratifs

*dont Aubusson-Felletin : 60 792

**RAR : restes à réaliser

Comme beaucoup d'autres charges à caractère général, les dépenses de carburant ont échappé à la maîtrise de l'organisme. Équipé d'une cuve et d'une pompe, celui-ci achète l'essentiel du carburant en gros auprès d'une entreprise locale, au moyen d'un marché passé par un groupement de coopération sanitaire service inter-établissements creusois. Creuse Grand Sud est signataire de la convention constitutive de ce groupement de commande, tacitement reconductible. Les véhicules et engins utilitaires stationnés à Aubusson sont ainsi ravitaillés sur place⁶¹. Il a été indiqué qu'un dispositif électronique mesure les volumes unitaires desservis par la pompe des services techniques, placée de surcroît depuis 2014, sous surveillance vidéo. Mais aucun règlement, ni délibération ne fixent les conditions d'utilisation des véhicules.

La chambre régionale des comptes recommande : de mutualiser significativement l'utilisation des véhicules légers et utilitaires, éventuellement avec d'autres collectivités, de façon à pouvoir en céder plusieurs et réduire les dépenses de carburant ; et d'établir un bilan annuel du coût du parc automobile porté à l'attention du conseil communautaire.

⁵⁹ La date d'achat du Peugeot Partner n'est pas connue.

⁶⁰ Cf. 7.4.5.1

⁶¹ L'organisme est propriétaire d'une station-service à Faux-La-Montagne mise gratuitement à disposition d'un exploitant qui se fournit par ses propres moyens.

6. - LES INSUFFISANCES DANS L'ORGANISATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

6.1. - UN SUIVI BUDGETAIRE QUI A ESCAMOTE LA SITUATION JUSQU'À FIN 2016

6.1.1. - Des prévisions budgétaires insincères

Le manque de fiabilité des prévisions budgétaires des trois premiers exercices est flagrant. Les prévisions de recettes d'emprunts illustrent particulièrement ce constat avec l'inscription systématique de montants sans rapport avec les moyens de l'organisme :

- en 2014, le budget comportait une prévision d'emprunts de 7,72 M€, équivalente au double de la dette au 31 décembre 2013 (3,8 M€). CGS a finalement emprunté 3,75 M€ ;

- en 2015, la prévision budgétaire (9,8 M€) excédait l'encours constaté au 31 décembre 2014 (7,08 M€) qui lui-même avait doublé par rapport à 2013. Les nouveaux engagements souscrits s'élèveront à 2,56 M€, soit 7,24 M€ de moins que prévu au budget ;

- en 2016, CGS ne réussira à rien emprunter alors qu'elle escomptait lever 2,8 M€⁶² selon le budget primitif.

Ces inscriptions poursuivaient l'objectif de présenter un budget en équilibre sans se soucier de leur crédibilité, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT qui précisent notamment que « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...)* ». Les autres prévisions, particulièrement celles des dépenses d'investissement, souffrent du même biais. L'engagement de dépenses au-delà des crédits ouverts (cf. paragraphe suivant) explique le niveau optiquement satisfaisant des écarts prévisions/réalisations pour les dépenses de fonctionnement, l'EPCI enregistrant au compte annuel un volume de dépenses presque équivalent aux crédits disponibles.

Budget principal - en €	Prévisions budgétaires				Réalizations				Taux de réalisation		Taux de réalisation	
	Fonctionnement		Investissement		Fonctionnement		Investissement		Dépenses		Recettes	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Fct	Inves.	Fct	Inves.
2014	7 975 678	7 842 898	15 733 960	14 972 639	7 401 407	7 943 213	5 996 389	8 769 633	92,8%	38,1%	101,3%	58,6%
2015	8 905 396	8 334 511	16 899 122	16 878 655	8 305 704	8 651 557	10 196 273	9 107 634	93,3%	60,3%	103,8%	54,0%
2016	9 231 561	9 341 565	5 353 928	6 349 838	9 064 378	8 813 667	3 901 064	2 900 327	98,2%	72,9%	94,3%	45,7%
2016 après inclusion de toutes les dépenses	9 231 561	9 341 565	5 353 928	6 349 838	10 044 551	8 813 667	4 178 071	2 900 327	108,8%	78,0%	94,3%	45,7%

Source: CRC d'après les CA

Ecart prévisions/réalisations	
Dépenses de fonctionnement	-167 183
Recettes de fonctionnement	-527 898
sur le résultat de fonctionnement	-360 715
Dépenses d'investissement	-1 452 864
Recettes d'investissement	-3 449 510
sur le résultat d'investissement	-1 996 646
sur le résultat de l'exercice	-2 357 361

Source: CRC

La réalisation à 100% des prévisions du budget 2016 aurait réduit des deux tiers le déficit constaté à fin 2016. L'insincérité de cet affichage prévisionnel a contribué à occulter la gravité de la situation et retardé la mise en place des mesures de redressement nécessaires.

⁶² Le montant de 0,217 M€ retracé au compte 16 correspond à une opération de refinancement.

6.1.2. - Le non déploiement de la comptabilité d'engagement annoncée dans le règlement budgétaire et financier du 14 janvier 2014

Les investigations de la mission de conseil aux décideurs publics à l'automne 2016 et celles de la chambre régionale ont mis à jour la présence de multiples factures impayées dont certaines correspondant à des engagements pris au-delà des crédits ouverts. Le compte administratif 2016 fixe les dépenses engagées et non mandatées excédant les crédits ouverts à 1 257 180 € dont 980 173 € en fonctionnement et 277 007 € en investissement. Après les écarts entre les prévisions budgétaires et les réalisations (-2 357 361 €), leur montant constitue le deuxième facteur explicatif du déficit du budget principal à fin 2016.

La cause technique de cette grave anomalie réside dans le défaut de comptabilité d'engagement dont le déploiement présente un caractère obligatoire dans une communauté de communes, après l'extension aux EPCI, par l'article L. 5211-36 du CGCT, des dispositions relatives aux finances communales, notamment celles de l'article L. 2342-2 : « *Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ». Le président de l'EPCI, en tant qu'ordonnateur, joue le rôle qu'assigne l'article L. 2342-2 au maire. En pratique, la comptabilité d'engagement sert à assurer le respect des autorisations budgétaires données par l'organe délibérant et éviter les dépassements de crédits. Le conseil communautaire avait adopté, le 14 janvier 2014, un règlement budgétaire et financier : inspiré du guide élaboré par le comité national de fiabilité des comptes locaux, ce document annonçait l'utilisation d'une comptabilité d'engagement à son article III⁶³. Élément aggravant pour l'ordonnateur, l'instruction n'a pas permis de trouver d'ordre écrit de sa part aux services visant à le faire appliquer.

6.1.3. - La non comptabilisation de toutes les dépenses engagées en fin d'exercice

Le constat, au 31 décembre 2016, d'un nombre élevé de dépenses engagées hors crédits budgétaires, aussi bien en section de fonctionnement qu'en section d'investissement, a conduit à extraire jusqu'en 2015, pour le budget principal, toutes les dépenses se rapportant à l'exercice précédent, non rattachées, ni comptabilisées en restes à réaliser. Le compte administratif de 2014 incluait ainsi un montant d'environ 137 000 € de dépenses engagées en 2013 par la communauté de communes d'Aubusson-Felletin⁶⁴. La même anomalie a été observée sur l'exercice suivant mais pour un montant nettement plus faible (19 000 €). Faute de disponibilité des pièces justificatives, cet inventaire n'a pas pu être réalisé directement pour l'exercice 2016. Interrogé pendant l'instruction, le comptable public avait recensé en 2016, de façon non exhaustive, l'enregistrement d'un volume de dépenses de 537 150,55 € relatives à l'exercice 2015.

Certes, les dépenses excédant les crédits ouverts ne pouvaient pas faire l'objet d'un rattachement : comme le rappelle l'instruction M14, « *le rattachement des charges ne peut, comme pour toute émission de mandat, être effectué que si les crédits nécessaires ont été inscrits au budget* » (tome 2, titre 3, chapitre 4, section 1.1.1). Elles auraient quand même dû venir grever l'exercice durant lequel elles ont été engagées car elles étaient, au plan comptable, constitutives de restes à réaliser au sens de l'article R. 2311-11 du CGCT⁶⁵, ce qui n'a pas été le cas jusqu'en 2017. En outre, l'ordonnateur aurait dû alerter le conseil communautaire, dès la fin de 2015, sur l'ampleur du volume de dépenses impayées.

6.1.4. - Un circuit de la dépense re-centralisé en 2017

Pendant le contrôle, la nouvelle responsable des finances a re-centralisé le circuit de la dépense et mis en place une comptabilité d'engagement, en février 2017 : dorénavant, tous les bons de commande sont vus par elle avant d'être proposés à la validation du président et saisis dans le logiciel de suivi comptable des engagements. Les bons retournent ensuite dans les services pour le passage des commandes. Le circuit des factures répond à une organisation similaire : avant d'être validée pour service fait par le service acheteur, chaque facture est vérifiée par le service des finances. Seules les dépenses récurrentes telles qu'un abonnement ou liées à l'exécution d'un contrat échappent à ces procédures. Il en est pris acte.

⁶³ « ...Le président de la communauté de communes (ou ses délégués) tient la comptabilité des engagements... »

⁶⁴ Envoyées au pôle interrégional d'apurement administratif, les liasses 2013 de la communauté de communes du Plateau de Gentioux n'ont pas pu être consultées.

⁶⁵ Aux termes de cet article, « *Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* » ; et « *les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées.* ».

6.1.5. - Un délai de paiement deux fois plus long que la norme

Le délai global de paiement a toujours été supérieur au délai réglementaire de 30 jours indiqué au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 avec des moyennes, en 2014 de 39,56 jours (5,78 jours pour le comptable, 33,78 pour l'ordonnateur), en 2015 de 61,34 jours (4,39 jours pour le comptable, 56,95 pour l'ordonnateur), et en 2016 de 60,38 jours (3,22 jours pour le comptable, 57,16 jours pour l'ordonnateur). Aux termes des articles 39 et 40 de loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013, le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires à compter du jour suivant l'expiration du délai de paiement, et donne lieu au versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement de 40 €. Si, pour le moment, le compte 6711 (intérêts moratoires et pénalités sur marchés) n'a été mouvementé qu'une seule année pour un faible montant, le volume des factures en attente de paiement recèle un risque financier important difficile à évaluer. Aucune dépense n'a d'ailleurs été inscrite à ce titre dans le plan de redressement figurant à l'appui du deuxième avis rendu le 25 juillet 2017. Pour le circonscrire, il est impératif, conformément au plan, de s'efforcer en 2017, de payer le maximum de restes à réaliser à fin 2016.

6.2. - UNE LIGNE DE TRESORERIE MAJOREE ET PROLONGEE A PARTIR DE DEUX DELIBERATIONS CONTESTEES DEVANT LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE

Une ligne de trésorerie a été souscrite en mai 2015, avec l'accord du conseil communautaire, pour un montant de 600 000 € auprès d'un établissement de crédit afin « *d'honorer un certain nombre de factures en attendant la perception de subventions notamment liées à la piscine* » selon la déclaration du président en séance. Trois mois plus tard, son montant a été porté à 2,854 M€ (+2,254 M€), sur la base d'une délibération du bureau, qui aurait été approuvée le 27 août 2015, et qui autorise le président ou le vice-président chargé des finances à signer un avenant avec la banque. Après la contestation par plusieurs élus de la réalité de cette séance pour laquelle aucun compte-rendu n'a été produit, une plainte a été déposée auprès du Procureur de la République. Cette première ligne de trésorerie a été remboursée par souscription auprès de la même contrepartie, d'une nouvelle ligne d'une année en mai 2016 d'un montant de 2 M€. Entièrement mobilisée à son échéance, le 31 mai 2017, CGS n'a pas été en capacité de la rembourser. Pour le moment, aucune pénalité n'a été réclamée. En réponse aux observations provisoires, plusieurs maires et le président de la communauté de communes ont alerté la chambre régionale des comptes du caractère fictif de la délibération qui a autorisé la signature de la ligne souscrite en 2016 même si cette délibération mentionne la date d'un jour, le 26 mai 2016, au cours duquel le bureau communautaire a effectivement été réuni. Tandis que le président de la communauté de communes a déclaré avoir procédé à un dépôt de plainte auprès du Procureur de la République, deux maires ont déclaré « *avoir entamé toutes les procédures judiciaires et administratives qui s'imposent.* ».

Depuis 2015, les lignes successives de trésorerie financent une partie du besoin de financement à long terme, en violation de leur objectif légal qui est de répondre à des besoins infra-annuels. L'ordonnateur a confirmé avoir entamé une négociation visant à transformer la ligne non remboursée en un emprunt courant remboursable en cinq ans. Aujourd'hui inévitable sauf en cas de vente rapide du foyer, cette solution ne devrait pas avoir d'impact sur le déroulement du plan de redressement.

6.3. - LES ANOMALIES DANS LA FIABILITE DES COMPTES

6.3.1. - Une dette mal identifiée

6.3.1.1. - Des opérations de transferts d'emprunts désordonnées

Concomitamment à la compétence enfance-jeunesse, deux emprunts de la commune d'Aubusson ont été transférés vers CGS : le premier contracté en 2001 pour la réalisation du centre de loisir, le second en 2006 pour la réalisation du pôle enfance jeunesse. La reprise du premier de ces deux emprunts n'a pas été organisée au motif qu'il se terminait en octobre 2015. La ville a néanmoins demandé le remboursement de l'annuité 2015 en émettant deux titres exécutoires pour un total de 32 956 €, toujours en attente de recouvrement. Le second emprunt (434 062,38 € de capital restant dû au 1^{er} janvier 2015) a bien été incorporé dans l'état de la dette du compte administratif 2015 de la communauté de communes, mais l'annuité 2015 a d'abord été réglée à tort par Aubusson. Cette erreur a été corrigée par émission d'un titre exécutoire, réglé le 6 janvier 2016.

S'agissant des transferts d'emprunts consécutifs aux modifications de périmètre, le départ de Peyrelevade vers la communauté de communes Bugeat-Sornac s'est accompagné du remboursement de 159 000 € à CGS, correspondant à « *la quote-part de Peyrelevade sur l'encours de dette de la communauté de communes du Plateau de Gentioux* ». Fixée par la délibération n°2014-032 du 12 mars 2014 et encaissée en juin 2015, cette somme est venue abonder la section de fonctionnement de l'exercice mais n'a pas servi à réduire l'encours de dette. Quant à la récupération d'un emprunt de la communauté de communes des sources de la Creuse dont Croze et Gioux étaient membres, elle a été officialisée avec presque deux ans de retard, par l'adoption de la délibération n° 2016-100 du 20 décembre 2016.

6.3.1.2. - Des informations incomplètes ou inexactes dans les annexes

Plusieurs observations peuvent être formulées sur la présentation de la dette du budget principal dans les annexes dédiées du compte administratif (notamment l'annexe A2.2 « *état de la dette-répartition par nature* ») :

- des écarts⁶⁶ sont constatés chaque année entre le montant de la dette du compte administratif et celui du compte de gestion en raison souvent de décalages dans la comptabilisation d'opérations ;
- l'emprunt transféré concernant Croze et Gioux figure dans l'état de la dette du compte administratif de 2015 (210 228 € du 18/12/2014), sans être identifié comme tel. Il a été oublié dans le même état en 2016 ;
- le premier des deux emprunts transférés en 2015 par Aubusson avec la compétence enfance-jeunesse aurait dû être indiqué dans l'état de la dette même s'il s'agissait de la dernière annuité ;
- le compte 165 (dépôts et cautionnements reçus) n'est pas renseigné alors que ce compte est mouvementé dans le compte de gestion en 2015 ;
- les emprunts ne sont pas tous identifiés par un numéro de contrat dans l'annexe ;
- l'annexe du compte administratif portant sur les refinancements (A2.6 « *état de la dette – remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement* ») n'a pas été complétée en 2015 et 2016 malgré le refinancement d'un emprunt en devises.

6.3.1.3. - L'absence de provisionnement de l'emprunt en devises

Titulaire d'un emprunt libellé en franc suisse jusqu'à son refinancement en 2015, l'établissement a correctement constaté les pertes de change en 2014, 2015 et 2016. Mais ces pertes ont été réglées à partir des recettes de l'exercice, et non d'une provision. Il est rappelé que l'instruction budgétaire et comptable M14 impose la constitution d'une provision pour pertes latentes dès que l'évolution du cours des changes en fait apparaître, au 31 décembre. En outre, contrairement aux pénalités enregistrées en 2015, les écritures de constatation de l'opération de refinancement ont été passées en 2016, avec une année de retard.

6.3.1.4. - Deux discordances dans la constatation des intérêts courus non échus (ICNE)

Deux discordances ont été relevées dans la constatation des ICNE, en 2014, entre le crédit du compte 16888 (intérêts courus autres emprunts et dettes assimilées) et le montant comptabilisé au compte 66112 (Intérêts - Rattachement des ICNE), censés se neutraliser : l'une au budget principal de 8 585,83 €, et l'autre sur le budget annexe de l'atelier-relais de 3 093,14 €. Selon le comptable, ces différences proviennent d'une reprise erronée des ICNE 2013 de la communauté de communes d'Aubusson Felletin.

6.3.1.5. - Un emprunt garanti non identifié

L'annexe dédiée au détail des emprunts garantis du compte administratif 2016 (B1.1 : « *engagement hors bilan - emprunts garantis par la commune ou l'établissement* ») n'est pas rempli. Seul, est mentionné le ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt (B1.2 « *engagement hors bilan – calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt* »). La lecture des délibérations confirme que CGS s'est engagée à garantir un emprunt de l'opérateur de logement social Creusalis à hauteur de 50%.

⁶⁶ En 2016, le compte 1641 (emprunts en euros) du compte de gestion affiche un solde de 9 016 954,99 € alors que le compte administratif affiche un total de 9 182 179,96 €. L'écart de 165 224,97 € semble correspondre à l'emprunt transféré concernant Croze et Gioux pour les gîtes Retrouvance.

Il est demandé à la communauté de communes d'assurer la fiabilité et la cohérence des informations sur la dette portées au compte administratif, et de s'assurer, avec le comptable public, de leur cohérence avec les données du compte de gestion.

6.3.2. - Les obligations d'information sur la vie associative non respectées

Les comptes annuels certifiés des organismes sans comptable public et entrant dans l'une des trois catégories spécifiées à l'article L. 2313-1-1 du CGCT n'ont pas été joints aux exemplaires du compte administratif transmis au représentant de l'État et au comptable. Il s'agit des comptes des organismes dont l'EPCI détient au moins 33 % du capital, ou dont il a garanti un emprunt, ou encore qui bénéficient d'une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % de leurs produits. L'association *Clé de contact* entre dans la troisième catégorie. Par ailleurs, les locaux, matériels et les personnels mis à disposition des associations ne sont pas mentionnés dans l'annexe IV-B1.7 du compte administratif dans la colonne « *prestations en nature* ».

Il est demandé à la communauté de communes de joindre aux exemplaires du compte administratif transmis au représentant de l'État et au comptable les comptes annuels des organismes indiqués à l'article L. 2313-1-1 du CGCT et de remplir l'annexe IV-B1.7

6.3.3. - Un patrimoine mal connu et non suivi jusqu'en 2017

6.3.3.1. - L'absence d'inventaire actualisé

L'EPCI n'a transmis aucun inventaire durant l'instruction de sorte qu'il est permis de douter de l'existence d'une version à jour de ce document fondamental. Il n'y a pas non plus de preuve de la consolidation des inventaires des deux anciens EPCI au 1^{er} janvier 2014. Le comptable a en revanche fourni un état de l'actif du budget principal pour 2016. Incomplet, il ne recense pas de nombreux biens importants : les centres de loisirs d'Aubusson et de Felletin, le pôle enfance d'Aubusson, la MAM de Felletin, les bâtiments de l'office du tourisme, ou encore toute la voirie, celle transférée en 2015 restant à régulariser selon les services. *A contrario*, il expose des biens relevant d'un budget annexe ou cédés : les terrains acquis à Felletin pour développer une zone économique lesquels devraient être retracés à l'état de l'actif du budget annexe des zones d'aménagement économique (ZAE), ou encore les maisons *Chamaron* et *Fouques* cédées à l'euro symbolique à Peyrelevade sur décision du conseil le 24 février 2014. D'une manière générale, les biens sont identifiés à l'état de l'actif par des libellés imprécis⁶⁷.

Il est rappelé que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable : tandis que le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification dans un inventaire, le second est responsable, à partir de l'inventaire, de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. Il est aujourd'hui indispensable, dans un contexte de crise qui contraint l'organisme à envisager de céder une partie des biens en vue de combler les déficits, de confectionner sans délai un inventaire juste et complet.

6.3.3.2. - Des durées d'amortissement à revoir

Le règlement budgétaire et financier délibéré le 16 janvier 2014 ne fixe pas la durée d'amortissement de tous les éléments amortissables présents à l'état de l'actif. Ainsi, celles affichées pour les subventions d'équipement et les biens suivants ne reposaient sur aucune décision : auberge Saint Marc à Loubaud (30 ans), gare d'Aubusson (50 ans), matériel et outillage d'incendie (3 ans), matériel et outillage de voirie (10 ans). La durée d'autres biens a parfois été arrêtée à zéro de façon irrégulière, comme celle du conteneur d'ordures ménagères qui doit être amorti en sept ans selon la réglementation. Le contrôle des règles d'amortissement a aussi fait surgir deux autres anomalies : l'absence de délibération sur les modalités de rattrapage des amortissements non effectués par le Plateau de Gentioux⁶⁸ ; et l'absence d'ajustement de toutes les écritures de transferts de compétences des comptes 204171 (subventions d'équipement versées- biens mobiliers, matériel et études) et 2051 (concessions et droits similaires).

Il est demandé à la communauté de communes de fixer par délibération les durées d'amortissement de tous les biens amortissables et de déterminer les modalités de rattrapage des amortissements du Plateau de Gentioux.

⁶⁷ Délibérations n°2014- du 18 novembre 2014, n°2015-009, n°2015-072 et n°2016-100

⁶⁸ Elle avait été annoncée au cours du conseil du 12 mars 2014. L'EPCI du Plateau de Gentioux échappait à l'obligation d'amortir, en raison de sa taille.

6.3.3.3. - Des annexes patrimoniales incomplètes

Quatre annexes à caractère patrimonial ne sont pas correctement remplies au regard du compte de gestion ou de l'état de l'actif : A10.1 (« état des entrées d'immobilisations », A10.2 (« état des sorties des biens d'immobilisations »), A3 (« méthodes utilisées pour les amortissements ») et C2 (« organismes dans lesquels ont été pris un engagement financier ») ; ce dernier document omet la participation au capital d'une société d'économie mixte locale de 38 112 €, signalé à l'état de l'actif.

6.3.3.4. - Un montant trop élevé d'immobilisations en cours

Le solde du compte 23 (immobilisations en cours) s'élève à plus de 12,5 M€ à fin 2016. Le caractère excessif de ce niveau est souligné par le résultat du rapport entre le solde du compte 23 (immobilisations en cours) et les dépenses annuelles d'équipement, en 2015 (1,42), mais surtout en 2016 (7,05). Lorsqu'une immobilisation est achevée, les écritures correspondantes doivent être renvoyées vers une subdivision définitive du compte 21 (immobilisations corporelles) par une opération d'ordre non budgétaire. Aucun mouvement de ce type n'a été passé durant la période en dépit de la livraison ou la rénovation de plusieurs équipements comme le boulodrome, la piscine ou le foyer d'accueil médicalisé (FAM) de Gentioux.

Il est demandé d'actualiser rapidement les comptes d'immobilisations. Le comptable a assuré, durant l'instruction, que les écritures nécessaires vont être prises. Il en est pris acte.

Immobilisations en cours	2014	2015	2016
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	1	1,42	7,05

source: Anaf d'après les comptes de gestion

6.3.3.5. - Des frais d'études à régulariser

Trois études non suivies de travaux, dont deux datées des années 90, n'étaient pas amorties durant l'instruction. Les services ont assuré qu'une régularisation interviendrait dès 2017. Quant aux frais d'études suivies de travaux, certains restent encore comptabilisés au compte 2031 (frais d'études – immobilisations incorporelles) au lieu d'être virés sur un compte 23 (immobilisations corporelles), en dépit du lancement ou de l'achèvement des travaux (par exemple, les études relatives à l'extension du FAM de Gentioux).

6.3.3.6. - L'absence de comptabilisation des travaux en régie

Les travaux en régie ne sont jamais enregistrés comptablement, ni décrits dans l'annexe dédiée du compte administratif (A11 : « état des travaux en régie »). Ils sont, de plus, parfois réalisés pour le compte d'autres collectivités, sans contrepartie financière. Il est rappelé que la valorisation des travaux en régie, neutre budgétairement, est une obligation et que l'organisme n'a pas à réaliser gracieusement des travaux étrangers au champ intercommunal. Elle suppose, en préalable, l'acquisition d'un outil de comptabilité analytique pour calculer les coûts de production.

Il est demandé de constater au plan comptable les travaux en régie après déploiement d'une comptabilité analytique, et de demander une participation aux collectivités bénéficiaires quand ces travaux débordent du champ intercommunal.

6.3.4. - Des insuffisances dans la chaîne du mandatement

Le bilan annuel du contrôle hiérarchisé de la dépense en 2015, établi par le comptable, fait le constat d'une détérioration de la qualité de mandatement par rapport à 2014 avec un nombre croissant de rejets de mandats dus à l'absence de pièces justificatives, des liquidations erronées, des erreurs d'imputations budgétaires, des doubles paiements, des insuffisances de crédits budgétaires... Les niveaux des taux d'erreurs (14,31%) et d'erreurs patrimoniales significatives (5,37 %) témoignaient alors, selon lui, d'une qualité de mandatement « moyenne ». La baisse en 2016 des deux mêmes taux (8,1% et 3,30 %) ne traduit pas une amélioration de la situation, par réduction du nombre d'erreurs, mais provient d'une augmentation du dénominateur des deux ratios, à savoir le nombre de mandats contrôlés. En réalité, le niveau du taux d'erreur patrimonial constaté en 2015 a entraîné un élargissement automatique de l'échantillon, conformément à la méthodologie aménagée applicable aux collectivités ayant émis moins de 5 000 mandats par an.

Les travaux d'instruction corroborent les observations du comptable sur le caractère insatisfaisant du mandatement, avec l'identification d'erreurs récurrentes d'imputation à l'origine de nombreuses annulations de mandats ou non corrigées. À titre d'exemple, peuvent être cités : la présence au compte 60623 (alimentation), de frais de bouche engagés pour des inaugurations relevant des comptes 6232 (fêtes et cérémonies) ou 6257 (réceptions) ; l'enregistrement au compte 6251 (voyages et déplacements) de frais de transports collectifs, à ranger au compte 6247 (transports collectifs) ; l'inscription au compte 6232 (fêtes et cérémonies) ou 6238 (divers publicité, publications, relations publiques) des dépenses de centre de loisir sans hébergement ou de la médiathèque à classer au compte 611 (prestation de services) ; la comptabilisation de plusieurs participations obligatoires, surtout en 2016, au compte des charges diverses de gestion courante (compte 658) au lieu du compte 655 ; la présence au chapitre 65 (autres charges de gestion courante) de dépenses étrangères à son objet tels que les frais de mise à disposition de la piscine du lycée des métiers et du bâtiment de Felletin ou le paiement au cinéma Colbert de sorties scolaires en 2015.

Sept titres de recettes ont été annulés en 2014 à hauteur de 1 438,20 €, et cinq en 2015 pour un total de 2 309,27 €. Quatre des titres de 2014 ne donnaient pas le motif d'annulation ou n'étaient pas accompagnés d'une pièce justificative. Les titres annulés sur exercices antérieurs en 2014 par émission d'un mandat ne sont pas davantage justifiés, contrairement à 2015. Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, « *les réductions ou annulations de recettes ont généralement pour objet de rectifier des erreurs matérielles. Elles sont constatées au vu d'un document rectificatif établi par l'ordonnateur et comportant les caractéristiques du titre de recettes rectifié (notamment date, numéro, montant, imputation) ainsi que les motifs de la rectification* ».

Les admissions en non-valeurs n'appellent pas d'observation : les volumes sont faibles et les mandats accompagnés des pièces réglementaires.

Il est demandé à l'organisme de veiller au respect des imputations comptables prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 et de justifier systématiquement les annulations de recettes.

6.3.5. - La présence de sept régies d'avances et de recettes

Trois imprécisions ou erreurs ont été détectés sur les arrêtés de création des cinq régies de recettes et des deux régies d'avances temporaires : aucun n'énonce toutes les références des textes applicables (l'arrêté du 3 septembre 2001, le décret n° 2008-227 du 5 mars 2008, les articles R.1617-1 à R.1617-18 du CGCT) ; les arrêtés des régies des deux médiathèques ne précisent pas les modes d'encaissement (numéraire, chèque...) ; et celui de la régie de la piscine mentionne l'adresse du local qu'elle occupait temporairement, pendant la durée des travaux, au sein de la piscine du lycée des métiers de Felletin. Quant aux plafonds d'encaisses, ils sont trop élevés au regard des encaissements annuels, à l'exception de la régie de la piscine.⁶⁹

Seule, la régie de la piscine, qui présente les plus fort enjeux, a été contrôlée par le comptable, le 20 novembre 2015. Le procès-verbal ne fait pas ressortir de difficultés saillantes. Pour le moment, l'ordonnateur ne procède pas aux contrôles sur place qui lui incombent afin notamment de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse, en application de l'article R. 1617-17 du CGCT et du chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006. Il est rappelé qu'ils doivent être indépendants de ceux du comptable.

6.3.6. - Des modalités irrégulières de recouvrement d'une créance

Par une délibération du 1^{er} juillet 2015, la communauté de communes a décidé de « *racheter* » à sa valeur nette comptable, après vérification et production des factures d'achats, le matériel d'équipement de l'auberge de Saint-Marc à Loubaud à son exploitant, en compensation de plusieurs mois de loyers impayés pour un total de 5 656,84 €. Ce matériel a ensuite été gracieusement mis à disposition du gérant suivant. Le montant de la transaction englobe une première remise gracieuse de six mois de loyers (2 700 €), accordée par la délibération n° 2014-030 du 12 mars 2014.

La délibération du 1^{er} juillet 2015 demande à la trésorière d'apurer la dette en contrepartie de la prise en charge du mandat émis. Cette procédure est irrégulière, la compensation n'étant pas autorisée pour des dettes non réciproques⁷⁰ : Tandis que le comptable est seul chargé du recouvrement d'un titre, l'ordonnateur aurait dû accorder une remise gracieuse au débiteur par délibération après demande justifiée de sa part, comme en 2014.

⁶⁹ L'indemnité du régisseur de la piscine n'a pas été réévaluée pour tenir compte de la croissance des fonds maniés. Il ne s'agit pas d'une obligation, l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 ne conférant pas à son versement un caractère obligatoire. (Cf. chapitre 3 du titre 2 et arrêté du 28 mai 1993 modifié relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes relevant des organismes publics et montant du cautionnement imposé à ces agents.)

⁷⁰ Voir chapitre 5 titre 4 instruction comptable n°11-022-MO 16/12/2011

6.4. - LE BUDGET ANNEXE DES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUES (ZAE) : UN BUDGET GLOBALISE ET NON FIABLE A FIN 2016

6.4.1. - Un budget consacré à quatre zones d'activités

L'EPCI a poursuivi les projets d'aménagement et d'extension de quatre zones d'activités initiés par Aubusson-Felletin : trois zones à Aubusson (ouest, sud et est) regroupées sous l'appellation zones du Mont et une à Felletin (zone de la Sagne). En 2016, ni l'ordonnateur, ni le comptable public ne disposaient d'un inventaire des terrains stockés. Ce document a finalement été produit durant l'instruction des avis budgétaires. Il reste maintenant à basculer sur le budget annexe, la dépense correspondant à l'achat des terrains de la zone de la Sagne à Felletin, supportée, à tort, par le budget principal. Il n'est pas exclu que la même irrégularité entache l'achat d'autres parcelles.

Jusqu'à présent, seules les parcelles de la zone ouest ont été aménagées sur une surface de 30 944 m², découpées en six lots puis en sept, et mises en vente au prix de 10 € HT le m², majoré de 0,39 € pour l'installation du réseau d'assainissement. Faute de ressources, l'organisme n'a pas encore démarré de travaux sur les trois autres zones.

Dans un souci de clarté et de bonne information du conseil communautaire, la chambre régionale des comptes recommande de suivre chaque opération dans un budget spécifique même si la réglementation autorise leur regroupement dans un seul budget.

6.4.2. - Des écritures de stocks engagés avec retard et non justifiés à fin 2016

La tenue d'une comptabilité de stocks est une obligation dans l'activité de production de terrains aménagés destinés à être revendus. Dans ce cas, les écritures de stocks revêtent un caractère budgétaire, destiné à préserver l'équilibre du budget annexe durant la période de latence souvent supérieure à une année, qui sépare la réalisation des travaux d'aménagement de la vente des parcelles viabilisées. Les dépenses d'aménagement ajoutées, le cas échéant, au prix d'acquisition des parcelles nues composent le coût de production du bien, enregistré annuellement à la section d'investissement comme une dépense de la classe 3 (comptes de stocks et en cours), et à la section de fonctionnement comme une recette d'ordre (compte 713). Une contrepassation annuelle des écritures est obligatoire afin d'ajuster le stock. Selon que le prix de vente s'établisse au-dessus ou au-dessous de la valeur stockée, le résultat d'une cession sera excédentaire ou déficitaire. Les informations incomplètes communiquées pendant l'instruction indiquaient que l'opération d'aménagement de la zone ouest serait déficitaire, dans la mesure où les subventions identifiées ne comblaient pas l'écart de 35 % entre le prix de vente hors taxes au mètre carré (10 €) et le coût de revient calculable (15,38 €).

En 2014, aucune écriture de stock n'a été passée malgré des acquisitions de terrains⁷¹ et des frais comptabilisés à hauteur de 227 981,58 €, aux comptes 6041 (achats études), 6042 (achats de prestations de services) et 6045 (achats d'études, prestations de services). À la demande du comptable, un stock de l'ensemble des achats effectués depuis 2013 a été constaté en 2015 (345 916,38 €). Il a été porté à 524 076,42 € en 2016 mais de façon inexplicite, ce montant n'est pas l'addition du stock de l'exercice précédent et des dépenses hors taxe de l'exercice (273 304,71 €). Autre problème, une partie des stocks a été déterminée à l'aide du système de l'inventaire permanent simplifié, et une autre, selon le système de l'inventaire intermittent. Dans son rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Aubusson, la chambre régionale des comptes du Limousin avait déjà critiqué, le 23 avril 2008, un suivi défectueux des opérations d'aménagement.

6.4.3. - Des inscriptions budgétaires insincères dans le budget primitif voté en 2017

Les budgets primitifs 2016 et 2017 ont été présentés en strict équilibre, grâce à l'inscription d'importants produits de vente. Lors de l'instruction de l'avis budgétaire du 21 juillet 2016 rendu en application de l'article L. 1612-14, l'ordonnateur avait fourni un document faisant état de la réservation de quatre lots pour justifier la prévision retenue au budget 2016. Aucune de ces promesses n'a finalement débouché sur un achat ferme avant le 31 décembre.

Le budget primitif 2017 adopté par l'assemblée communautaire le 13 avril 2017 affichait un produit de cessions strictement égal au besoin nécessaire à l'équilibre budgétaire, après reprise des résultats précédents, et supérieur de plus de 68 300 € à la valeur de vente de tous les lots mis en vente (389 877,68 € contre 321 508 €). Cette prévision de recettes était d'autant moins fondée qu'au moment du vote du budget, l'EPCI n'avait vendu que deux lots sur sept et n'était en possession que de deux autres promesses d'achat.

⁷¹ Une dépense de 82 609,17 € a été imputée au compte 6015 (terrains à aménager).

Sur proposition de la chambre régionale des comptes, le préfet a ramené, dans ses arrêtés préfectoraux, le produit prévisionnel de cessions à 241 903 €, sur la base des promesses d'achats disponibles en juillet. Pour atteindre l'équilibre budgétaire, et toujours sur proposition de la chambre, le budget primitif rendu exécutoire par le préfet prévoyait l'attribution d'une subvention par le budget principal de 147 974 €.

De façon à fiabiliser définitivement la situation avant le vote du budget primitif 2018, il appartient à l'ordonnateur de vérifier, en liaison avec le comptable, la validité de toutes les écritures de stocks et de les actualiser.

Enfin, l'examen des autres budgets annexes a montré qu'aucun compte au Trésor n'est ouvert au nom de celui de l'assainissement non collectif. Les disponibilités représentaient 6,8% du solde du compte au Trésor du budget principal au 31 décembre 2015. Il est demandé à la communauté de communes de corriger cette irrégularité.

7. - LES ORIGINES DE LA DERIVE DES DEPENSES

7.1. - UN AUTOFINANCEMENT CATASTROPHIQUE A FIN 2016

Budget Principal Communauté de Communes Creuse Grand sud en €	2013*	2014	2015	2016	2016 + RAR	Moyenne 2015-2016**	Cumul 2014-2016**	Var. annuelle moyenne**	Evolution 2013/2016**	BP 2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 558 986	3 439 347	3 325 789	3 769 411	3 769 411	3 547 600	10 534 547	1,9%	5,9%	4 778 567
+ Ressources d'exploitation	883 794	798 866	985 066	1 257 713	1 257 713	1 121 389	3 041 645	12,5%	42,3%	1 217 085
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 656 623	1 575 170	1 922 212	1 701 964	1 701 964	1 812 088	5 199 346	0,9%	2,7%	1 551 610
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-1 050 081	-1 143 701	-1 112 619	-1 190 016	-1 190 016	-1 151 318	-3 446 336	4,3%	13,3%	-660 687
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	0	N/C	N/C	0
= Produits de gestion (A)	5 049 322	4 669 682	5 120 447	5 539 072	5 539 072	5 329 760	15 329 201	3,1%	9,7%	6 886 575
Charges à caractère général	1 678 767	1 763 070	1 716 246	1 845 057	2 689 945	2 203 095	6 169 261	17,0%	60,2%	1 974 497
+ Charges de personnel	1 662 056	1 822 847	2 318 350	2 632 228	2 641 361	2 479 856	6 782 559	16,7%	58,9%	2 490 420
+ Subventions de fonctionnement	346 966	341 575	628 857	687 233	729 933	679 395	1 700 364	28,1%	110,4%	665 200
+ Autres charges de gestion	198 637	251 251	333 656	339 761	384 368	359 012	969 274	24,6%	93,5%	
= Charges de gestion (B)	3 886 426	4 178 743	4 997 108	5 504 279	6 445 607	5 721 357	15 621 458	18,4%	65,8%	5 130 117
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 162 896	490 939	123 339	34 793	-906 535	-391 598	-292 257	-192,0%	-178,0%	1 756 458
en % des produits de gestion	23,0%	10,5%	2,4%	0,6%	-16,4%	-7,3%	-3,4%		-171,1%	25,5%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-136 473	-133 991	-194 726	-331 689	-345 844	-270 285	-674 561	36,3%	153,4%	-14 154
+/- Autres produits et charges excep. réels	17 648	184 859	15 995	46 184	46 184	31 089	247 038	37,8%	161,7%	2
CAF brute	1 044 071	541 806	-55 391	-250 712	-1 206 195	-630 793	-719 780	-162,2%	-124,0%	1 742 306
en % des produits de gestion	20,7%	11,6%	-1,1%	-4,5%	-21,8%	-11,8%	-11,3%		-205,3%	25,3%
- Annuité en capital de la dette	420 002	435 895	516 942	605 710	623 918	570 430	1 576 754	14,1%	48,6%	18 208
CAF nette ou disponible	624 069	105 912	-572 333	-856 422	-1 830 113	-1 201 223	-2 296 534	-211,1%	-237,2%	1 724 098

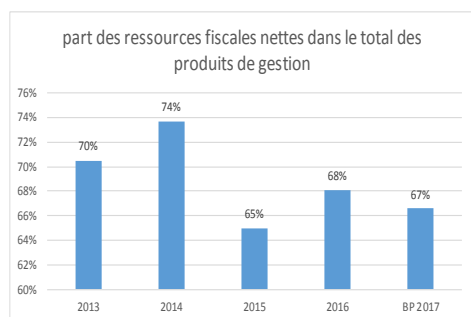
Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

* cumul CC d'Aubusson-Felletin et du plateau de Gentoux / ** avec RAR

7.2. - DES RESSOURCES DE GESTION QUI ONT AUGMENTÉ SEPT FOIS MOINS VITE QUE LES CHARGES JUSQU'EN 2016

7.2.1. - La prédominance des ressources fiscales dans les recettes de gestion

Les ressources fiscales propres nettes des restitutions ont fourni un peu plus des deux-tiers des produits de gestion (68 %) jusqu'en 2017. La forte révision à la baisse du prélèvement au titre du FNGIR⁷² ainsi que la dévolution à l'EPCI d'une fraction de la part communale du FPIC⁷³ expliquent la stabilité de ce pourcentage en 2017, malgré la majoration des taux des taxes ménages retenue par le préfet dans son arrêté du 13 septembre 2017.



source : CRC



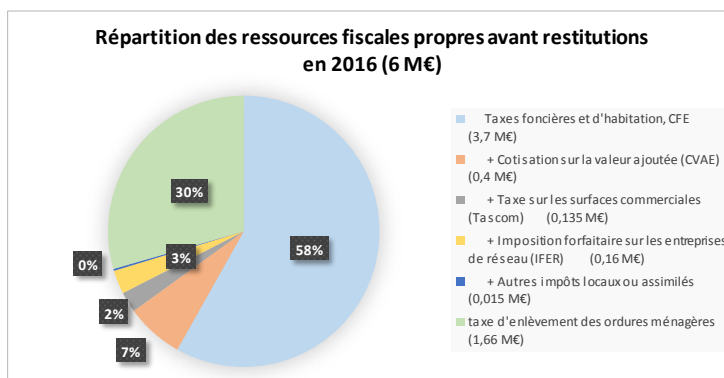
Source : CRC

⁷² fonds nationaux de garantie individuelle des ressources ; cf. 3.4.4.3

⁷³ fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ; cf. 3.4.4

Avant restitutions, entre 2013, année précédant la création de la communauté de communes, et 2016, le total des impôts locaux a accusé un recul de 1,1% par an, en moyenne, pour deux raisons principales évoquées en première partie : une perte de matière imposable consécutive au retrait de deux communes et une réduction des recettes de CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) en 2015 résultant de la correction apportée par une entreprise à sa déclaration d'effectifs (-145 000 € environ par an)⁷⁴.

7.2.2. - Un recours accru à la fiscalité ménages à partir de 2016



7.2.2.1. - Une hausse importante de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières en 2017 qui risque de ne pas suffire

Après l'engagement des procédures d'avis budgétaires en 2017, l'assemblée délibérante avait déjà procédé, en 2016, à une première hausse, en rajoutant un point d'imposition supplémentaire aux taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Par rapport à 2015, l'accroissement de taux a atteint 10,14 % pour la taxe d'habitation, 16,45 % pour le foncier bâti et 8 % pour la TEOM.

Dans le premier avis budgétaire rendu le 7 juin 2017 en application de l'article L. 1612-5 du CGCT, la chambre régionale des comptes avait proposé une majoration, en une seule fois, de 41 % des taux de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières, l'alignement du taux de contribution foncière des entreprises (CFE) sur le taux plafond, puis leur stabilisation jusqu'au terme du plan de redressement. Dans le nouveau budget voté le 10 juillet 2017 en réponse à ce premier avis, l'organisme a proposé de n'accroître les taux des trois taxes ménages que de 8,3 % en 2017, de les réajuster les années suivantes à hauteur des ressources nécessaires à l'apurement de la quote-part annuelle des déficits passés, et de laisser inchangé le taux de CFE dans le souci de préserver le tissu économique. Il évaluait à 2,9 M€ le surplus fiscal nécessaire au retour à l'équilibre en 2022 et non plus à 6 M€ comme la chambre dans ses deux avis du 7 juin 2017⁷⁵ grâce à des événements nouveaux et des décisions alternatives : la programmation de nouvelles économies (567 000 € sur la période)⁷⁶, la correction par l'État du prélèvement opéré en faveur du FNGIR, la révision des attributions de compensation et la rétrocession par les communes d'une fraction de la part communale du FPIC. À elle-seule, la correction du FNGIR⁷⁷, annoncée au mois de juin 2017 par les services fiscaux, expliquait 38 % des nouvelles économies en fonctionnement envisagées par l'assemblée communautaire, jusqu'en 2022.

Avant l'adoption du budget pour 2018, plusieurs incertitudes menaçaient la bonne exécution d'un plan de redressement d'une durée particulièrement longue: le caractère annuel de l'accord donné par plusieurs communes, dont Aubusson, à la réduction de leur attribution de compensation ; la nécessité d'un vote annuel à la majorité qualifiée pour reconduire la répartition du FPIC acceptée en 2017, nonobstant l'engagement déclaratif pris dans la délibération n°2017-069 du 10 juillet 2017 de la conserver jusqu'en 2022 ; l'absence de stratégie claire venant accréditer la capacité à réaliser toutes les mesures votées le 10 juillet 2017 ; et les conditions de consolidation de la ligne de trésorerie impossible à rembourser en une fois. Au regard de ce contexte, la chambre régionale n'a pas avalisé le séquençage fiscal souhaité par CGS, dans le deuxième avis budgétaire du 25 juillet 2017, rendu dans le cadre de la procédure de l'article L. 1612-5 du CGCT : elle a proposé au préfet de porter, dès 2017, les taux des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation au niveau que l'EPCI avait prévu d'atteindre seulement en 2018, ce qui supposait de les augmenter en une fois de 19,5 %, avec la possibilité, le cas échéant, de les réduire en 2022, dernier exercice du plan.

⁷⁴ cf. 3.4.4.3

⁷⁵ n° 2017-0196-1 du 7 juin 2017 (déficit du compte administratif) et n° 2017-0196-2 du 7 juin 2017 (budget 2017 en déséquilibre réel)

⁷⁶ 3.5.2

⁷⁷ +434 570 € pour l'EPCI en 2017 et +145 000 € par an ensuite par rapport aux montants antérieurs

Dans un premier temps, par un arrêté daté du 31 juillet 2017, le préfet a réglé le budget conformément aux propositions contenues dans le deuxième avis budgétaire du 25 juillet 2017 avant de modifier sa décision, par un nouvel arrêté du 13 septembre 2017. Pris après recours gracieux de l'ordonnateur et production de promesses d'achats de cinq biens immobiliers, le préfet a accru de 8,3 % les taux des deux taxes foncières, au lieu de 19,5 %, et inscrit, en substitution, les nouveaux produits de cession espérés (194 300 €)⁷⁸.

7.2.2.2. - Un produit de TEOM équivalent aux dépenses du service de collecte et de traitement des ordures ménagères

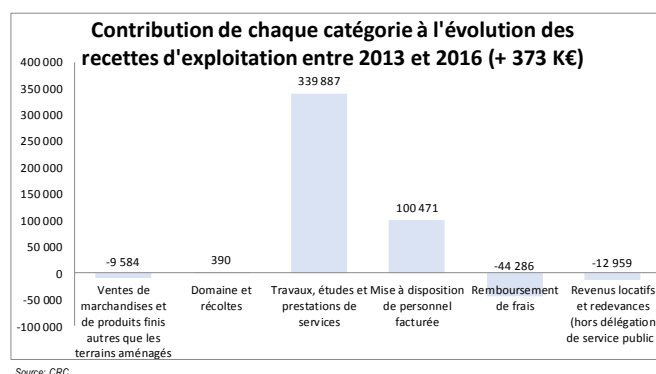
Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) représentait, en moyenne, près de 30 % des produits de gestion sur la période 2013-2016, et plus de 44 % des ressources fiscales propres nettes des restitutions en 2016. L'EPCI vote des taux différents selon les territoires subdivisés en six zones géographiques en vue de proportionner la taxe au service rendu et de compenser les effets des disparités de bases entre secteur. Le relèvement uniforme, le 14 avril 2016, d'un point des six taux (+8 % en moyenne) a amélioré les recettes de 10 %.

Selon le I de l'article 1520 du code général des impôts (CGI), la TEOM pourvoit aux dépenses du service de collecte et de traitement des ordures ménagères « dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal ». Le Conseil d'État (décision du 31 mars 2014 n° 368111, Société Auchan France) déduit de ces dispositions « que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux ». Cette jurisprudence a amené la chambre régionale des comptes, dans son premier avis budgétaire rendu le 7 juin 2017 en application de l'article L. 1612-5 du CGCT, à ne pas toucher au taux de TEOM, l'annexe au budget primitif relatif à l'état de répartition de la TEOM faisant ressortir une stricte équivalence entre le produit attendu en 2017 et les dépenses prévisionnelles du service. Les services fiscaux⁷⁹ estiment cependant qu'une « disproportion limitée » peut être tolérée lorsque l'excès de produit prévisionnel de TEOM sur le coût prévisionnel net du service n'est pas flagrant et reste sensiblement inférieur à 15 %. En cas de besoin impératif de nouvelles ressources, une augmentation des taux de TEOM paraît donc encore possible.

La chambre a recommandé, dans son avis n° 2017-0196-1 du 7 juin 2017 (déficit du compte administratif), d'identifier les avantages et les inconvénients de la transformation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en redevance. Pour le moment, cette réflexion n'a pas débuté.

7.2.3. - Des ressources d'exploitation à optimiser

7.2.3.1. - Le contenu des ressources d'exploitation



Constituées en majorité par des revenus locatifs jusqu'en 2015 (53,5 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2016), les ressources d'exploitation (1,26 M€ en 2016) sont, en 2016, supérieures de 0,373 M€ à celles de 2013 (+42,3 %). Presque 80 % des produits locatifs⁸⁰ proviennent de la location du foyer d'accueil médicalisé de Gentioux (396 000 €). CGS loue aussi des logements (environ 51 000 € en 2016) et des locaux commerciaux. Tous les biens immobiliers ne sont pas proposés à la location ou exploités en raison de leur état de vétusté, de leur insalubrité ou encore de la nécessité de mener des travaux préalables d'aménagement (Sallandrouze, gares, etc.). Plusieurs étaient en voie de cession ou remis sur le marché en fin d'instruction⁸¹.

⁷⁸ L'arrêté modificatif n'est pas revenu sur le taux de TH proposé par la chambre (+19,5 % par rapport à 2016).

⁷⁹ source : bulletin officiel des finances publiques-impôts du 24 juin 2015 (BOI-IF-AUT-90-30-10-20150624) -paragraphe 27

⁸⁰ 0,396 M€ soit 77 % du total en moyenne entre 2013 et 2016

⁸¹ 7.5.2

Les prestations de service sont devenues la première composante des ressources d'exploitation en 2016, après avoir presque triplé entre 2014 et 2016 grâce à l'ouverture du centre nautique en 2016. Peuvent être citées comme autres prestations significatives payantes, les ventes de produits recyclés après traitement des ordures ménagères (284 000 € en 2016, 187 000 € en 2015) et les recettes des crèches et garderies (58 000 € en 2016). L'essor des produits de facturation des personnels mis à disposition tient au remboursement de leurs salaires par les services d'accueil⁸².

7.2.3.2. - La nécessité d'opérer rapidement des relèvements de tarifs

Le plan de redressement a retenu une prévision de recettes pour 2018 et les exercices suivants, supérieure de 50 000 € à l'inscription budgétaire 2017. Pour le moment, la seule décision prise dans ce but a consisté à augmenter, dans des proportions trop limitées, quelques tarifs du centre aquatique (voir partie suivante). Il convient d'aller bien au-delà en examinant la pertinence du maintien :

- de la gratuité de plusieurs services tels que l'affrètement d'un autobus pour acheminer les enfants de six communes vers les garderies, l'accès des professionnels aux déchèteries intercommunales de Moutier-Rozeille et Faux-la-Montagne (ce qui nécessiterait l'installation d'une balance), l'accès aux installations sportives du boulodrome et des centres de tir d'Aubusson et de Sainte Feyre la Montagne, les prestations d'élagage des arbres au-dessus de la voirie communautaire pour les particuliers, et les travaux de voirie pour les collectivités hors champ de compétence intercommunal ;
- de la modicité des tarifs des services intercommunaux payants, en particulier dans les domaines de l'enfance-jeunesse, avec des disparités de traitement souvent non justifiées⁸³.

7.2.3.3. - Un premier déficit de fonctionnement du centre aquatique estimé à 300 000 €, qui pourrait se creuser en 2017

Selon la comptabilité par fonction de 2016, l'exploitation de cet équipement se serait soldée, sur sa première année entière d'utilisation, par un déficit d'environ 298 000 €, en dépit d'une fréquentation jugée très satisfaisante de 162 000 entrées payantes (hors scolaires). À titre de comparaison, sur la même période, la piscine de La Souterraine aurait enregistré, selon le journal La Montagne, 80 000 entrées payantes. Les informations données en cours de contrôle auguraient un recul de la fréquentation en 2017, en partie imputable à la dissipation de l'effet de nouveauté, et des recettes (-30 000 €). Le déficit devait donc se creuser mais pas nécessairement à hauteur de 30 000 €, grâce au non remplacement du directeur du centre aquatique parti au 1^{er} juillet 2017.

Les tarifs ont été revalorisés à deux reprises, en juin 2016 et en juillet 2017. Avant l'été 2017, les tarifs offerts aux résidents, adultes et enfants, par le centre aquatique de La Souterraine étaient supérieurs, respectivement, de 30 centimes et de 1,30 € à ceux de CGS. Les écarts observés sur les tarifs-activités paraissaient encore plus larges, du fait d'une majoration forfaitaire à La Souterraine de 10 € des tickets d'accès. Le centre aquatique d'Égletons, qui ne discrimine pas les clients en fonction de leur domicile, appliquait des tarifs adulte et enfant supérieurs de 20 et 90 centimes aux tarifs résidents alors en vigueur à CGS. Les disparités sont également incontestables sur les tarifs d'activités, en particulier les billets périodiques (trimestriels par exemple) ou les carnets d'entrées. Les deux avis budgétaires du 7 juin 2017 proposaient de dégager, sur les produits annuels des services (chapitre 70), un surplus minimal de 50 000 €, par une révision notamment des tarifs du centre aquatique. En réponse, le 10 juillet 2017, le conseil intercommunal a relevé de 5 %, les tarifs des non-résidents et ceux de l'activité aquabike pour tous les usagers, et rendu payant l'accès des élèves des établissements présents sur le territoire de l'intercommunalité.

Si ces décisions vont dans le bon sens, elles paraissent encore insuffisantes sur un plan budgétaire. Du reste, même après la revalorisation du 1^{er} août 2017, les données disponibles mettent en relief la persistance d'écarts tarifaires toujours conséquents par rapport aux deux équipements comparables situés à proximité, La Souterraine et Égletons, avec une différenciation tarifaire accentuée entre résidents et non-résidents. Par rapport aux seconds, les premiers bénéficient d'un abattement de 1,10 € pour une entrée à plein tarif, de 9,70 € pour un carnet de 10 entrées (0,97 € par entrée), et de 17 € pour un carnet de 25 entrées (0,68 € par entrée).

En vue de modérer le recours au levier fiscal, la chambre régionale des comptes recommande de réduire le nombre de services gratuits et de réactualiser les tarifs, en particulier ceux de la piscine, prioritairement par réduction sensible des abattements dont bénéficient les résidents par rapport aux non-résidents, voire en les supprimant.

⁸² 7.3.3.1

⁸³ 4.2.2.2.2

7.2.4. - Des ressources institutionnelles limitées par le faible degré d'intégration de l'EPCI

Communauté de communes Creuse Grand Sud en €	2013*	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Evolution 2013/2016
Dotation Globale de Fonctionnement	1 155 332	1 100 232	966 463	841 603	-10,0%	-27,2%
Participations	280 790	301 170	741 350	613 444	29,8%	118,5%
Autres attributions et participations	220 501	173 768	189 712	236 925	2,4%	7,4%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 656 623	1 575 170	1 922 212	1 701 964	3,9%	2,7%

Source: ANAFI, d'après les comptes de gestion / *cumul CC Aubusson Felletin et CC Plateau de Gentioux

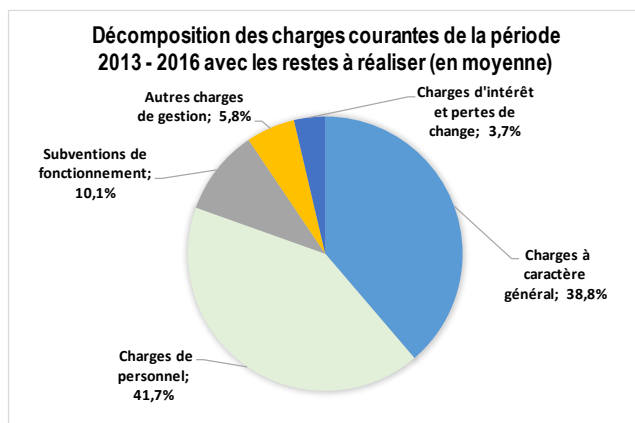
Un plus haut degré d'intégration aurait atténué la perte de dotation globale de fonctionnement (DGF) subie entre 2013 et 2016 (-27,2 % ou -313 729 €). En effet, le coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui compare la part de la fiscalité intercommunale dans la fiscalité totale du bloc, entre dans l'assiette de calcul de la dotation d'intercommunalité qui apporte plus de la moitié de la DGF, sur la base d'un principe simple : plus le CIF est important, plus l'EPCI perçoit de dotation d'intercommunalité. Or, Creuse Grand Sud se caractérise par un CIF (35 % en 2016) anormalement faible⁸⁴. À cette baisse de dotations, s'ajoute l'érosion constante des allocations compensatrices de fiscalité (-39,8 % entre 2013 et 2016 soit -87 866 €)⁸⁵.

L'ensemble des ressources institutionnelles se solde par une légère hausse qui tient au reversement du fonds d'amorçage pour les rythmes scolaires par les communes membres (104 290 € en 2016), et au doublement des participations versées par les partenaires institutionnels de CGS : l'État, la région ou le département pour les nombreux emplois aidés, la caisse d'allocation familiale (CAF) et la mutualité sociale agricole (MSA) pour les activités enfance-jeunesse (poste « autres »), un fonds européen pour la cité de la tapisserie et un autre groupement pour l'utilisation de la déchèterie.

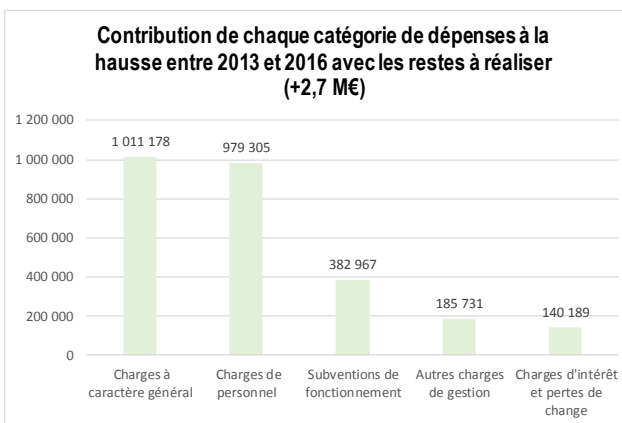
7.3. - DES CHARGES COURANTES SUPERIEURES EN 2016 DE 67 % A CELLES DE 2013

7.3.1. - Vue d'ensemble

Les charges courantes, obtenues en ajoutant les charges d'intérêt et les charges de gestion, se sont alourdies de 2,7 M€ (+67,1%) en trois ans, entre 2013 (4 M€) et 2016 (6,7 M€). La comparaison a été établie entre le cumul des charges courantes des deux communautés de communes fusionnées en 2013 et les charges de 2016, en incluant les restes à réaliser⁸⁶. Les nouvelles charges à caractère général (+1 M€) et charges de personnel (+0,9 M€) expliquent près des trois-quarts du différentiel. La comparaison entre les dépenses de 2013 et la moyenne des dépenses 2015-2016 est aussi très parlante : +48 % (+1,9 M€). Elle présente l'intérêt d'amortir le poids des restes à réaliser (RAR) compris dans le montant des dépenses de 2016.



Source: CRC



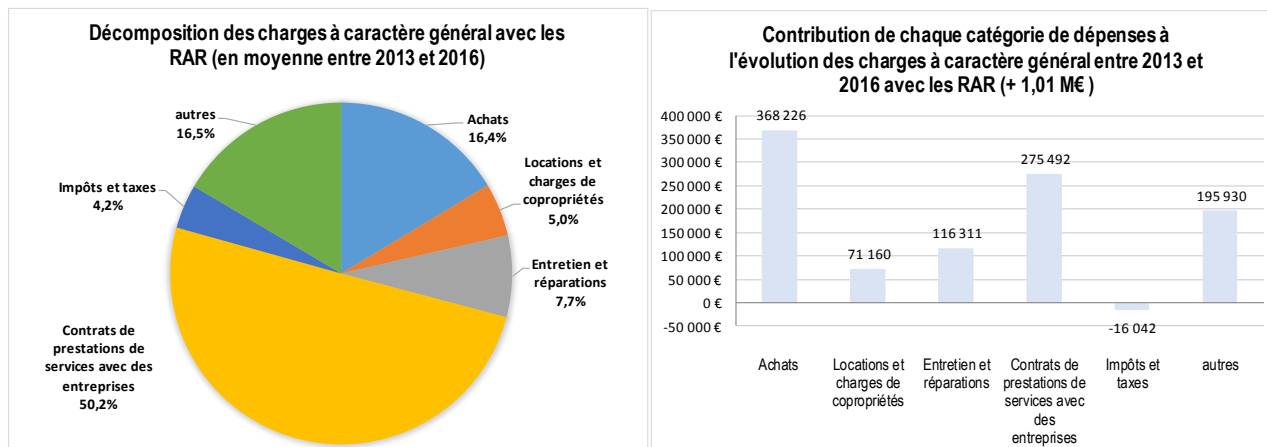
⁸⁴ 3.4.4.1

⁸⁵ Les compensations d'exonérations de taxes foncières constituent des variables d'ajustement des concours financiers de l'État.

⁸⁶ En tout cas, ceux connus par l'équipe d'instruction

7.3.2. - Une augmentation des charges à caractère général de 1 M€ entre 2013 et 2016 (+65 %)

En 2016, les charges à caractère général nettes des remboursements de frais étaient égales à 2,7 M€, soit 1 M€ de plus que les dépenses cumulées des deux EPCI fusionnés en 2013 (1,7 M€). La croissance des achats (+36,4 %, +0,368 M€), des contrats de prestations de service (+27,3 %, +0,275 M€) et des dépenses d'entretien et de réparation (+11,5 %, +0,116 M€) justifie 75 % de l'écart.



Source: CRC

a) Quatre composantes des achats ont connu des hausses très soutenues :

- les dépenses d'énergie et d'électricité (+0,179 M€ entre 2013 et 2016 RAR compris) dont la croissance justifie près de la moitié du surplus de nouveaux achats ;
- les dépenses d'eau et d'assainissement (+42 500 €) : leur évolution est vraisemblablement due à l'ouverture de nouveaux sites en 2015, comme la piscine et le boulodrome, ou la reprise de bâtiments au moment des transferts de compétence (tourisme et petite enfance) ;
- les achats de carburant : cf.5.6 ;
- les prestations de services du compte 6042 : en 2015, beaucoup de mandats se rapportaient à l'achat et la livraison des repas du CLSH de Felletin.

Certains de ces achats ont aussi servi au financement des travaux en régie qui ne sont pas comptabilisés⁸⁷.

b) Les dépenses supplémentaires d'entretien et de réparation du compte 615 trouvent leur origine dans l'agrandissement depuis 2014 du parc des bâtiments intercommunaux, pour la plupart vétustes⁸⁸, et dans le développement de la voirie et du matériel roulant.

Dans le budget primitif voté le 16 mars 2017, l'assemblée communautaire avait inscrit un crédit de 2,042 M€ au chapitre 011 (charges à caractère général), soit un montant inférieur de 160 000 € environ à la dépense annuelle moyenne des deux exercices 2015 et 2016 (2,202 M€). Le budget réglé par le préfet contient finalement un crédit de 1,974 M€, comme proposé par l'EPCI en réponse au premier avis budgétaire du 7 juin 2017 rendu dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 1612-5 du CGCT. Ce montant consacre un effort d'économie de 67 693 € par rapport au premier budget primitif. Le plan de redressement annexé au deuxième avis daté du 25 juillet 2017 table, en 2018, sur une nouvelle réduction de 23 205 € par rapport à 2017, et le maintien jusqu'en 2022 des dépenses annuelles à caractère général à 1, 951 M€.

7.3.3. - Des dépenses de personnel en 2016 supérieures de 0,98 M€ à celles de 2013

Égales à 2,6 M€ à fin 2016, les dépenses de personnel sont constitutives, en 2016, de 39,3 % des charges courantes (RAR inclus). Elles justifient 36 % du gonflement des charges courantes depuis 2013.

⁸⁷ Cf. 6.3.3.6

⁸⁸ voir paragraphe sur les acquisitions
57/70

7.3.3.1. - Des effectifs en augmentation de 63 % entre les 1^{er} janvier 2014 et 1^{er} janvier 2017

Les créations d'emplois constituent la principale cause de l'extension de la masse salariale. Au vu des informations recueillies auprès des services, l'organisme comptait au 1^{er} janvier 2017, 85 agents soit 33 de plus qu'au 1^{er} janvier 2014, ce qui représente une augmentation de 63 %. 23 des 33 nouveaux emplois sont apparus durant la première année, à la suite des transferts opérés au 1^{er} janvier 2015.

45 % des nouveaux emplois (14 sur 33) appartiennent à une catégorie d'emplois aidés, principalement à celle des emplois d'avenir. L'établissement reçoit, en retour, d'importantes aides de l'État ou de la région (apprentis). Leur montant total peut être estimé, en 2016, à environ 200 000 € à partir des participations comptabilisées au chapitre 74. La croissance des charges de personnel entre 2013 et 2016 reste conséquente même si l'on retire cette recette des charges nettes des remboursements des personnels mis à disposition : +41 % au lieu de +53,9 %.

Au 1^{er} janvier 2016, tandis que 70 des 84 agents étaient employés à temps complet, le temps de travail des 14 autres s'étalait entre 4 et 28 heures. Au 1^{er} janvier 2017, le nombre des emplois à temps complet était de 68, 17 personnes accomplissant un temps compris entre 4 heures et 28 heures par semaine.

La balance des flux liés aux mises à disposition « entrantes » et « sortantes » demeure à peu près équilibrée. En 2015, cinq agents des deux principales communes - quatre à Felletin (un agent pour le ménage au CLSH, deux agents pour assurer les TAP, un agent au service comptabilité) et un à Aubusson (un chauffeur de camion de ramassage d'ordures ménagères) – travaillaient pour le compte de CGS. Dans l'autre sens, l'EPCI avait mis à disposition quatre à cinq de ses agents : deux à trois auprès des services organisés en budget annexe (un ou deux agents affectés au à l'assainissement non collectif et un autre à l'instruction du droit des sols), un auprès de trois communes (Gentioux-Pigerolles, la Villedieu et Faux la Montagne)⁸⁹ et un dernier agent auprès d'un syndicat mixte à raison d'une demi-journée par semaine.

7.3.3.2. - Les effets des mesures générales

Trois mesures générales ont participé à la progression des salaires nets de plusieurs catégories d'agents sans qu'il soit possible d'en discerner l'impact : la répercussion des revalorisations du SMIC sur les salaires et sur les échelles indiciaires des agents de catégorie C, le maintien de l'indemnité dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) créée en 2008⁹⁰, pour les agents dont l'évolution du traitement brut est inférieur sur quatre ans à celle de l'indice des prix à la consommation, et l'application du décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014. Entré en vigueur au 1^{er} février 2014, ce texte réorganise les carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C. Il a emporté une modification des seuils d'attribution de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). D'autres décisions ont contribué à l'accroissement de la masse salariale brute comme les majorations graduelles de plusieurs taux de cotisation : la part employeur de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) passée de 27,30 % au 31 octobre 2012 à 30,60 % en 2016 ; le taux de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) porté de 11,55 % en 2010 à 12,35 % en 2016 ; et la cotisation versée au fonds national d'aide au logement (FNAL)⁹¹. Les effets sur 2016 de la première revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2016 (+0,6 %) sont minimes. Ils sont plus significatifs en 2017, avec la seconde revalorisation du 1^{er} février 2017 (+0,6 %), et une augmentation totale du point de 1,20 %.

7.3.3.3. - Les perspectives

Le crédit voté au chapitre 012 (charges de personnel et frais assimilés) dans le budget primitif du 16 mars 2017 était équivalent aux dépenses constatées en 2016 (2,623 M€). La chambre régionale avait retenu ce montant dans le premier avis budgétaire rendu en application de l'article L. 1612-5, instruit sans disposer d'une vue claire sur l'évolution des effectifs depuis 2014. Elle n'avait proposé de réduire les dépenses correspondantes de 100 000 € qu'à partir de 2018, puis de les stabiliser strictement jusqu'en 2022, terme du plan de redressement, en ne renouvelant pas tous les contrats arrivant à terme. Le deuxième budget voté à la suite du premier avis budgétaire avait ramené le crédit ouvert à 2,576 M€, en raison des départs non programmés du directeur de la piscine et de la directrice de la médiathèque, au 1^{er} juillet et 1^{er} septembre 2017, et de leur non remplacement. Confirmée dans le budget définitivement réglé par le préfet, cette nouvelle diminution de 47 000 € s'ajoute à celles demandées dans le plan à partir de 2018.

⁸⁹ Il n'a pas été possible d'obtenir une convention de mise à disposition pour cet agent.

⁹⁰ La GIPA bénéficiait à une dizaine d'agents en 2015.

⁹¹ À noter en contrepoint la baisse de 1 % à 0,9 % du taux de cotisation obligatoire au CNFPT assise sur la masse salariale, à compter du 1^{er} janvier 2016.

La résolution des difficultés financières impose d'engager, sans délai, une réflexion sur l'organisation générale, de façon à pouvoir comprimer la masse salariale sans mettre en péril l'accomplissement des missions essentielles. Pour pourvoir aux emplois libérés qu'il convient de maintenir, la voie de la mutualisation doit être privilégiée, en particulier dans les services transversaux et certains services techniques, comme la chambre l'a recommandé au paragraphe 5.1.3.

7.3.4. - Le doublement des autres charges de gestion et des subventions

En 2016, ces deux postes de dépenses sont supérieurs de 104 % (+568 698 €) à leur total de 2013.

7.3.4.1. - Les autres charges de gestion (hors subventions)

Agrégeant les dépenses du chapitre 65 hors subventions (comptes 657), les autres charges de gestion (384 368 € en 2016) sont en forte hausse. Le sous-ensemble des contingents et participations englobe les contributions statutaires aux syndicats mixtes tels que le parc naturel régional de Millevaches (3 938 € en 2015), le conservatoire Emile Goué (1 646 € en 2015), la cité internationale de la tapisserie (46 090 € par an à partir de 2014), le lac de Vassivière (37 230 € en 2015), le pays sud Creusois (42 186 € en 2015) et l'aide contractuelle à la scène nationale (60 000 €). Les montants de nombreuses participations devenues intercommunales en 2015 ont été majorées, au moment de leur transfert (lac de Vassivière, cité internationale de la tapisserie, scène nationale, etc.).

En 2015, les indemnités versées aux élus dépassaient de 74 % celles de 2013 (+56 679 €). Après avoir retenu, à la création, les plafonds autorisés par la loi, une délibération a, dès le 29 avril 2014, raboté celles du président de 8,5 % et celles des onze vice-présidents de 7,3 %. En 2016, ces dépenses ont reculé significativement (-11,6 % par rapport à 2015) avec la suppression de trois vice-présidences et une réduction de 25 % des indemnités des membres du bureau, adoptée le 19 octobre 2016.

7.3.4.2. - Les subventions de fonctionnement

Les dépenses de subventionnement de 2016 (730 K€) sont plus de deux fois supérieures à celles de 2013 (347 K€) sous l'effet des transferts de compétences. Le reflux constaté en 2016 sur le compte des subventions aux organismes privés (-194 163 €) tient à la transformation de l'office de tourisme en EPIC et donc au glissement de l'aide intercommunale sur le compte des subventions aux établissements publics.

7.3.4.3. - Les perspectives sur le chapitre 65 (subventions comprises)

Le chapitre 65 (autres charges de gestion courante) du premier budget primitif pour 2017 affichait un crédit de 821 200 €, inférieur de 19 % à la moyenne annuelle des dépenses 2015 et 2016 (-198 406 €). Dans son premier avis budgétaire rendu en application de l'article L. 1612-5, la chambre a demandé de l'abaisser de 140 000 € pour le porter à 681 200 € puis de geler ensuite strictement les dépenses jusqu'en 2022. Le préfet a finalement retenu un crédit de 665 200 €, conformément à une contreproposition de l'organisme reprise dans le deuxième avis. Dans le plan de redressement approuvé par son assemblée délibérante, ce montant serait ensuite gelé jusqu'en 2022, ce qui va obliger l'EPCI à procéder à des arbitrages significatifs, avec sans doute une modération de son soutien à la cité internationale de la tapisserie.

7.4. - DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT HERITEES, POUR LA PLUPART, DU PASSE

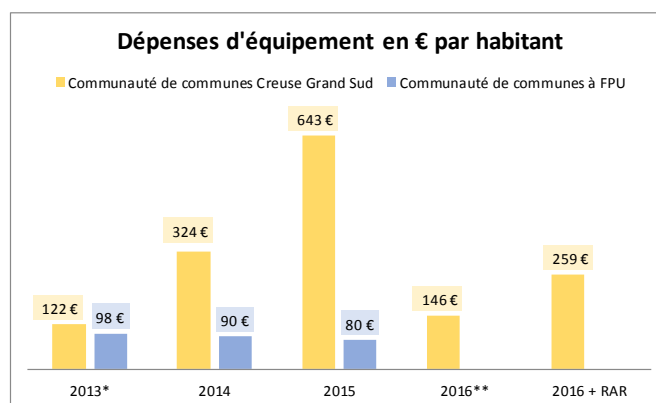
7.4.1. - Un effort d'investissement total de 16,1 M€

Au cours de la période, le cumul des dépenses d'équipement atteint 15,1 M€ auquel s'ajoute un montant de 1 M€ de subventions d'équipement. Quatre opérations résultant d'engagements préexistants se distinguent par leur ampleur : la reconstruction de la piscine transformée en centre nautique inaugurée en novembre 2015 pour un coût de 10,3 M€ TTC (8,7 M€ HT) dont une somme de 9,1 M€ payée entre 2014 à 2016 ; la construction d'un boulodrome couvert pour un coût de 455 387 € TTC (380 745 € HT) entièrement supporté en 2014 ; le versement d'une subvention d'investissement de 750 000 € pour la construction de la cité de la tapisserie dont la majeure partie due à partir du 1^{er} janvier 2014 (670 765 €) ; et les travaux d'agrandissement du foyer d'accueil médicalisé de Gentioux-Pigerolles d'un montant de 1,99 M€ TTC (1,66 M€ HT) réglé à partir de 2015.

D'autres dépenses ont aussi été effectuées à l'initiative de Creuse Grand Sud : de nombreux travaux de voirie (environ 0,7 M€ en 2015 et 2016), d'aménagement pour les rivières (105 000 €), l'acquisition de la gare d'Aubusson (138 000 €), celle d'un local artisanal à Felletin (92 000 €), ou encore des achats de matériels de transport pour la gestion des ordures ménagères ou pour la voirie (295 000 €) et de quatre véhicules. A ces dépenses, devraient se rajouter les travaux en régie, pour le moment, non constatés.

En dehors de l'aide spécifique de 750 000 € destinée à concourir à sa construction, CGS verse d'autres subventions d'équipement à la cité de la tapisserie dont deux contributions obligatoires au fonds régional de création de tapisseries contemporaines de 75 000 € par an. En 2016, le total des subventions d'équipement en faveur de ce syndicat mixte a atteint 86 000 €. D'autres aides de montant plus faibles sont versées à des personnes privées dans le cadre de dispositifs d'adaptation et d'amélioration de l'habitat (40 000 € environ par an) ainsi qu'au syndicat mixte Dorsal pour le raccordement en très haut débit du territoire (64 000 € environ en 2015).

Au total, sur la période, rapporté à la population, le groupement a réalisé un effort d'investissement massif, très nettement supérieur à l'effort moyen calculé sur l'ensemble des communautés de communes de France.



Source: CRC et DGCL (les finances des collectivités locales en chiffres 2017)

7.4.2. - L'achèvement du projet-phare lancé par Aubusson-Felletin : la construction d'un centre aquatique en remplacement de la piscine

7.4.2.1. - Un projet lancé en 2005 qui n'arrivera à son terme qu'en novembre 2015

Dans son rapport d'observations définitives du 21 septembre 2006, la chambre régionale des comptes du Limousin avait signalé l'existence de ce projet justifié par l'ancienneté de l'équipement précédent, la piscine *Plein Soleil* construite en 1975, jugée obsolète et coûteuse en entretien, avec un déficit de fonctionnement de 170 000 €. Après examen des différentes configurations envisagées par Aubusson-Felletin, elle avait préconisé de privilégier « la solution la moins onéreuse », soit un bassin sportif à six couloirs et un bassin d'initiation de 180 m², éventuellement équipé d'un espace détente et de relaxation avec spa et sauna, pour un coût hors taxe estimé à 5,5 M€.

La communauté de communes d'Aubusson-Felletin a suivi les grandes lignes de cette préconisation en équipant le centre aqua-récréatif *Aquasud*, d'un bassin sportif à six couloirs (25 x 15 m) et d'un bassin d'initiation de 180 m² plus particulièrement dédié aux jeunes enfants et aux activités comme l'aquagym. Construit finalement sur l'emplacement de l'ancienne piscine et non à Sallandrouze comme cela fut proposé en 2005, le centre propose également un toboggan pour les enfants, une pataugeoire de 30 m² ainsi qu'un espace bien-être composé d'un hammam, d'un sauna et d'un spa. Une attention particulière a été apportée pour rendre les installations accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Le centre aqua-récréatif a été inauguré le 21 novembre 2015 au terme de 22 mois de travaux, de décembre 2013 à octobre 2015, de 46 mois de fermeture, et près de dix ans après la délibération de principe approuvant ce projet. Durant les 46 mois sans piscine à Aubusson, les agents intercommunaux ont continué à accueillir les scolaires à la piscine du lycée des métiers des bâtiments, à Felletin, moyennant le paiement d'une redevance conventionnelle de 20 000 € par an.

Le maître d'œuvre avait été officiellement choisi, par une délibération du 27 mai 2010, après un concours d'architecte lancé par un avis de concours publié le 25 avril 2009. Le premier marché signé avec le titulaire, approuvé par une délibération du 17 décembre 2010, faisait état d'une dépense de 1 M€⁹².

⁹² tranche ferme de 980 148€ HT + étude d'une option chaufferie bois suivie éventuellement de la réalisation pour 84 069 €

Le marché de travaux a été découpé en 20 lots proposés aux entreprises par un appel d'offres qui s'est déroulé du 13 juin au 27 juillet 2013. Conformément à l'avis de la commission d'appel d'offres et au rapport d'analyse du maître d'œuvre, le conseil communautaire a décidé, le 30 septembre 2013, à l'unanimité des participants, d'attribuer directement treize lots et d'en déclarer sept infructueux au regard des critères d'attribution (le prix des prestations à hauteur de 65 % et la valeur technique de l'offre à hauteur de 35 %). Tandis qu'un des lots infructueux a fait l'objet d'une nouvelle procédure en appel d'offres ouvert (lot n°7 menuiseries), le conseil communautaire a décidé, pour les six autres lots, de procéder par négociation fermée avec les entreprises ayant répondu à l'appel d'offres. Les attributaires de ces six lots ont été validés par une délibération du 15 novembre 2013, à l'unanimité et conformément à l'avis de la commission d'appel d'offres qui s'était réunie le même jour. Parmi les 19 entreprises choisies, neuf sont domiciliées en Limousin : une à Aubusson, quatre à Guéret, quatre à Ussel et une à Limoges.

7.4.2.2. - Un coût de 8,7 M€ hors taxe cofinancé à hauteur de 56 %

Total des coûts de construction constatés entre 2009 et 2016 à partir de l'exploitation des mandats								
En HT	Prévision 2005	Prévision aux marchés de maîtrise d'œuvre et de construction	Prévision au plan de financement réajusté de 2014	Réalisation	Ecart par rapport aux marchés initiaux		Ecart par rapport à la prévision de 2014	
					en €	en %	en €	en %
Coûts de maîtrise d'œuvre	5 500 000,00 €	1 064 216,62 €	980 148,00 €	1 296 157,96 €	231 941,34 €	21,8%	316 009,96 €	32,2%
Coûts du marché de construction		6 966 502,19 €	6 744 852,00 €	6 939 640,50 €	-26 861,69 €	-0,4%	194 788,50 €	2,9%
Coût d'organisation du concours d'architecte et autres prestations préalables (2009-2010)			Pas de prévision dans le plan de financement de 2014	149 189,00 €	149 189,00 €		149 189,00 €	
Autres prestations supplémentaires hors marché de construction				327 769,56 €	327 769,56 €		327 769,56 €	
Total	5 500 000,00 €	8 030 718,81 €	7 725 000,00 €	8 712 757,02 €	682 038,21 €	8,5%	987 757,02 €	12,8%

Sources : CRC à partir des mandats

Un recensement des dépenses depuis 2009 jusqu'en 2016 a été opéré à partir des mandats disponibles jusqu'en 2015 et, pour 2016, des documents fournis par l'établissement. Il indique que le coût de construction de la nouvelle piscine s'établit à 8,7 M€, en hors taxe. Il est supérieur de 8,5 % au total des marchés passés avant avenants, et de 12,8 % à l'estimation figurant dans la délibération n°2014-026D du 12 mars 2014. L'écart avec la prévision de 2005 actualisée en « euros 2014 » (6,232 M€) est plus ample (39,8 %). Les principales causes de surcoût résident dans les dépenses de maîtrise d'œuvre bien plus élevées que prévu et dans l'oubli, en prévision, de deux catégories de dépenses : le coût d'organisation du concours d'architecture (dont les indemnités versées aux postulants non retenus) et les prestations supplémentaires suivantes :

En HT	Dépenses 2011-2014	Avec mandats 2016
Mission ordonnancement pilotage coordination	37 565,33 €	47 107,83 €
MISSION SPS	3 937,50 €	4 757,00 €
AMO	76 529,80 €	76 529,80 €
Contrôle technique	17 988,00 €	17 988,00 €
Déconstruction piscine	63 666,55 €	63 666,55 €
Annonce légale	25 063,31 €	25 063,31 €
Branchement gaz	2 390,16 €	2 390,16 €
Branchement électricité	13 380,74 €	13 380,74 €
branchement eau		4 559,66 €
Equipements divers piscine	37 926,23 €	54 191,48 €
Espaces verts		9 850,50 €
Divers	8 284,52 €	8 284,52 €
Total	286 732,15 €	327 769,56 €

Source : CRC

L'EPCI a bénéficié d'un taux de subventionnement élevé de 56 % (4,9 M€ de contributions externes), avec l'implication de tous les partenaires possibles et un apport du fonds européen de développement régional (FEDER) doublé par rapport au montant attendu. Pour autant, la part du financement qui lui incombait (3,8 M€) restait objectivement lourde au regard de ses ressources intrinsèques. Elle a été quasi-uniquement alimentée par des emprunts. L'état de la dette annexé au budget primitif 2017 en retrace trois : un premier de 400 000 € conclu en 2011, puis deux d'un montant unitaire de 1,5 M€ souscrits en octobre 2014, l'un d'une durée de 25 ans et l'autre de 40 ans assortie d'un différé d'amortissement. D'autres emprunts ainsi que la ligne de trésorerie non remboursée ont contribué partiellement à son financement.

En HT	Prévision 2014	Réalisation	Ecart
FEDER	500 000,00 €	1 004 250,00 €	504 250,00 €
CNDS	600 000,00 €	600 000,00 €	0,00 €
FNADT	264 582,25 €	264 582,25 €	0,00 €
DETR	124 000,00 €	124 000,00 €	0,00 €
Conseil départemental	2 500 000,00 €	2 500 000,00 €	0,00 €
Conseil régional	425 000,00 €	425 000,00 €	0,00 €
Autofinancement par l'emprunt	3 311 417,75 €	3 794 924,77 €	483 507,02 €

Source : CRC

Le coût global s'élève à 10,3 M€ TTC. L'essentiel de cette somme (9,1 M€) a été pris en charge après 2014, par Creuse Grand Sud. L'exercice 2015 a été le plus impacté par l'opération avec l'enregistrement d'un volume de dépenses de 6,5 M€ (63 % du total). À la fin du deuxième trimestre 2016, le montant provisoire des remboursements de fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), obtenus ou attendus, était de 1,47 M€. Le coût TTC de l'opération, net du FCTVA, restait alors supérieur de 163 000 € environ au coût total hors taxe. Logiquement, cet écart devrait continuer à s'amenuiser au gré des dernières restitutions restant à venir, en particulier sur les dépenses de 2016.

7.4.3. - Les autres investissements importants lancés par Aubusson-Felletin

7.4.3.1. - La construction d'un boulodrome couvert sous-utilisé

Porté par la communauté de communes d'Aubusson-Felletin, le projet du boulodrome, inscrit dans la convention territoriale du Pays Sud Creusois 2011-2013, a été entériné par une délibération du 11 juillet 2012 qui approuve le plan de financement et prévoit l'aide de l'État et du conseil général.

7.4.3.1.1. - Une mise en concurrence apparemment effective qui n'a permis pour aucun des lots de confronter plusieurs offres

Un marché à procédure adaptée, divisé en quatre lots, a été lancé pour recruter les entreprises. Les pièces relatives à l'exécution du marché, réunies avec beaucoup de difficultés⁹³, attestent de la matérialité d'une mise en concurrence. Après un avis mis en ligne, le 25 juillet 2013, qui fixait la date-limite de dépôt de candidature au 6 septembre 2013, une seule offre a été reçue pour chacun des lots, sous la forme d'un acte d'engagement pré-rempli. Après analyse des offres par le maître d'œuvre⁹⁴, elles ont toutes été retenues par une décision du président datée du 30 décembre 2013 mais transmise au comptable le 13 mai 2014. L'EPCL, qui n'a pas conservé de fonds de dossier complet, n'a pas été en capacité de produire la décomposition du prix global et forfaitaire des deux premiers lots (terrassement et bâtiments) exigé par le règlement de consultation. À la lecture de ce document, il semble que cette décomposition devait être indiquée dans un « cadre joint à compléter » et non dans l'acte d'engagement à pré-remplir.

7.4.3.1.2. - Un équipement d'une valeur hors taxe de 380 745 € dont le coût net pour l'organisme a été ramené à 184 531 € grâce à deux subventions

Le coût hors taxe du boulodrome, inauguré le 22 novembre 2014⁹⁵, s'élève à 380 745 € (455 387 € TTC). Il est supérieur de 45 159 € environ au coût prévisionnel hors taxe disponible après conclusion du marché (+13,5 %) et de 42 745 € à la première prévision présentée dans la délibération du 11 juillet 2012 (338 000 €). L'essentiel de l'écart provient du défaut d'anticipation d'une série de dépenses connexes identifiables, principalement les coûts de la maîtrise d'œuvre (20 091 €) ainsi que les branchements aux réseaux d'eau (2 347,68 €) et électrique (12 022,28 €).

Prestations		Montants prévus	Montants HT réalisés	Ecart	
				en €	en %
LOT 1	VRD	54 743	52 609	-2 133	-3,9%
LOT 2	Bâtiment	252 650	252 650	0	0,0%
LOT 3	Mur d'escalade	18 782	20 465	1 683	9,0%
LOT 4	Tir à l'arc	9 411	11 885	2 474	26,3%
dans le cadre du marché		335 586	337 609	2 023	0,6%
Honoraires		0	20 091	20 091	
Contrôle SPS		0	1 706	1 706	
Contrôle technique		0	3 696	3 696	
Branchements		0	14 371	14 371	
Autres (frais d'insertion, ingénierie, etc.)		0	3 272	3 272	
Hors marché		0	43 136	43 136	
Coût du boulodrome		335 586	380 745	45 159	13,5%

source : CRC d'après mandats et décision du président arrivés en trésorerie le 13 mai 2014

CGS a payé, sur ses deniers propres, 48 % de la dépense hors taxe, soit 184 531 €. Même si les subventions obtenues sont supérieures de 1 000 € à la prévision initiale⁹⁶, le taux d'aide est légèrement plus faible que celui espéré : 52 % contre 58 %.

⁹³ En réponse à une demande écrite du 18 mai 2017, qui faisait suite à plusieurs demandes orales, l'analyse des offres n'a été envoyée que le 7 septembre 2017.

⁹⁴ Au vu de l'acte d'engagement retrouvé dans les mandats, le maître d'œuvre a été recruté dans une procédure antérieure après appel à candidature.

⁹⁵ L'inauguration a coûté 2 451 € en frais de boissons et de nourriture au vu des mandats.

⁹⁶ 196 214 € au lieu de 195 000 €. Le plan de financement du 11 juillet 2012 anticipait une aide de 60 000 € du conseil départemental et une aide de 135 200 € de l'État (dotation d'équipement des territoires ruraux). Celui-ci a finalement apporté 1 000 € de plus.

7.4.3.1.3. - Un équipement à la fréquentation limitée

Malgré son coût final, le bâtiment, constitué essentiellement d'une charpente en bois recouverte de tôles ondulées, n'est ni chauffé, ni isolé. Difficilement utilisable les jours de grand froid ou de grande chaleur, il pâtit, selon l'organisme, d'un manque d'attractivité. Pour le moment, quelques écoles s'y rendent pour des cours d'escalade et de tir à l'arc en période printanière, mais aucun club associatif proposant l'une de ces deux disciplines.

Il reste aujourd'hui une ambiguïté juridique à lever quant au propriétaire du terrain : alors qu'une délibération communautaire du 28 novembre 2012 indique que les deux parcelles sur lesquelles sont construites l'édifice (BM17 et BM18) ont été acquises à titre gracieux auprès de la ville d'Aubusson, la délibération municipale du 21 octobre 2013 approuve une simple mise à disposition de la parcelle BM17b et laisse à la charge de l'EPCI les frais de bornage.

7.4.3.2. - Une contribution de 750 000 € à la construction de la cité de la tapisserie

Comme indiqué dans la partie 4.2.4.1, CGS a remplacé la communauté de communes d'Aubusson-Felletin au sein du syndicat mixte. Elle a, de ce fait, subventionné la construction de la cité internationale de la tapisserie à hauteur de 750 000 € (9,75 % du coût prévisionnel de l'opération), somme réglable en plusieurs tranches de 2013 à 2016.

7.4.3.3. - Des acquisitions de biens ou de terrains motivées par le développement de projets qui n'ont jamais abouti

Aubusson-Felletin avait approuvé trois acquisitions immobilières en vue de développer des activités économiques nouvelles, peu ou pas définies au moment de la prise de décision. Les projets de réaffectation sont en suspens et deux des biens sont en voie d'être cédés à des prix inférieurs aux sommes dépensées.

7.4.3.3.1. - La « ressourcerie » de Felletin

En 2014, CGS a acheté un bâtiment artisanal à Felletin⁹⁷, situé à proximité du lieu pressenti pour abriter la future déchetterie intercommunale, dans le but de fournir un nouvel emplacement à la « ressourcerie » exploitée par une association. Le prix (92 301 €) a été supérieur de 18 000 € à l'estimation de France Domaine (74 300 €). Créée en février 2010, la « ressourcerie » collecte des déchets récupérables, les valorise et les vend ; elle est aussi le lieu d'actions de sensibilisation à la récupération des déchets. L'acquisition devait être suivie de travaux de réaménagement et de mises aux normes pour un montant de 341 000 € HT hors taxe, pris en charge pour les deux-tiers par l'État. À ce jour, selon le compte administratif 2016 (page 30), la communauté de communes aurait financé environ 10 000 € de frais d'études. Faute de moyens, elle a abandonné la maîtrise d'ouvrage du projet à la commune de Felletin, ce qui nécessite de lui revendre le bien. Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président a fait état d'un prix de vente de 58 000 €, très inférieur au prix d'achat. Il a justifié l'écart par la déduction de la subvention que l'État avait versée à CGS pour acquérir le bâtiment.

7.4.3.3.2. - L'achat de parcelles de terrains à aménager à Felletin (zone de la Sagne)

En application d'un engagement pris par Aubusson-Felletin, la communauté de communes naissante avait acheté en juin 2014 des parcelles de terrain à Felletin (42 637 €) en vue de les aménager, puis de les revendre à des opérateurs économiques. Ces terrains sont pour le moment laissés en friche.

7.4.3.3.3. - La gare d'Aubusson

Par un mandat de paiement émis le 28 mars 2014, Creuse Grand Sud a acheté la gare d'Aubusson pour 105 733 €, prix fixé par la SNCF agissant au nom de l'État. Des travaux réalisés par la suite ont porté la valeur du bien à 137 922 €. Aucune des délibérations figurant à l'annexe de l'acte d'achat et votées par Aubusson-Felletin n'énonce l'objectif de cette acquisition à rebours des deux précédents projets. Le bâtiment se compose d'un logement et d'un local qui n'a été occupé que très temporairement par un artisan céramiste dans l'incapacité d'honorer le loyer. La recette retirée de la mise en vente du bâtiment (79 800 €) ne couvre que 58 % des sommes dépensées.

⁹⁷ Il s'agit de l'ancien centre équestre communal de Felletin.

7.4.4. - Les travaux d'extension du foyer de Gentioux décidés par l'ancienne communauté de communes du Plateau de Gentioux

7.4.4.1. - Un équipement spécifique mis en vente en 2017

La communauté de communes du Plateau de Gentioux était propriétaire du foyer d'accueil médicalisé de Gentioux de 48 places qu'elle a conçu, construit et agrandi depuis 1989. Occupé par l'APAJH (association pour adultes et jeunes handicapés) depuis son ouverture, ce bien a été transféré à CGS au moment de la fusion. Du point de vue des deux EPCI successifs, incompétents dans le domaine du handicap, la présence de cette structure concourt à l'animation d'un territoire pauvre en activités et emplois tertiaires, sans implication budgétaire récurrente. Le bail qui met logiquement à la charge du propriétaire les travaux de grosses réparations stipule, à son article 16, que celui-ci pourra financièrement prendre en charge des aménagements « *jugés nécessaires par le comité APAJH Creuse* » et acceptés par ses tutelles.

Le conseil départemental de la Creuse, en tant qu'autorité de tutelle de l'APAJH, a contesté le niveau historique du loyer au motif que les recettes correspondantes, engrangées par la communauté de communes entre 1989 et 2016, sont supérieures d'environ 1,8 M€ au montant des travaux qu'elle a effectués sur la même période. Dans un courrier de réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, sa présidente a qualifié ce différentiel de « *surloyer* ». Le montant des dépenses doit toutefois être apprécié en incorporant les dotations aux amortissements que les deux EPCI successifs auraient dû constituer pour les travaux périodiques de réhabilitation qui leur incombent, en qualité de propriétaire d'un immeuble productif de revenus. Depuis 2014 et la création de Creuse Grand Sud, l'absence de dotation aux amortissements constitue une irrégularité qu'il convient de corriger : il est rappelé que l'article R. 2321-1 du CGCT oblige les EPCI dont la population dépasse 3 500 habitants à amortir les immeubles productifs de revenus.

Dès le début 2017, pour apurer son passif, CGS a souhaité, comme le lui a suggéré la mission de conseil aux décideurs publics, procéder à la cession de cet équipement évalué par France Domaine à 5,57 M€. Le principe de la mise en vente n'a été officiellement approuvé que le 16 mars 2017 en raison de désaccords entre les conseillers communautaires. Jusqu'à la fin du mois de mai, le président de la communauté de communes a pensé que l'APAJH se porterait acquéreur de ce bien à un prix sans doute inférieur, mais peu éloigné de l'estimation de France Domaine. Cet espoir est aujourd'hui tenu : au cours d'une réunion, le 23 mai 2017, l'occupant et le département de la Creuse ont formulé une offre non ferme de 3,5 M€ écartée d'emblée. Les chances de vendre très rapidement ce bien paraissent maintenant très faibles. D'autres acheteurs potentiels ont été approchés, sans résultat pour le moment. La présidente du conseil départemental a indiqué, dans son courrier, que la collectivité « *s'opposera à toute vente qui viendrait mettre en péril la qualité de l'accueil des résidents du foyer tout en veillant à la bonne utilisation des deniers publics (prix de journée)* ».

7.4.4.2. - Des travaux d'agrandissement d'un montant de 1,66 M€ HT décidés avant la fusion et entièrement financés par emprunt

Depuis 2014, le foyer a été agrandi à la suite d'une décision antérieure, avec un marché de maîtrise d'œuvre signé le 19 décembre 2012. Les documents disponibles font ressortir un coût total hors taxe des travaux de 1,66 M€, y compris la création d'une voie de desserte (86 000 € environ). L'ensemble a été entièrement couvert par un emprunt de 1,7 M€ d'une durée de 25 ans, signé en 2015. Le loyer annuel (396 000 €), non réévalué après les travaux, couvre en principe l'annuité. Mais il ne suffit pas à financer, en plus, la charge annuelle d'amortissement qui doit être constatée.

7.4.5. - L'absence de cadrage des investissements décidés par Creuse Grand Sud

7.4.5.1. - L'acquisition de plusieurs engins roulants

Le conseil communautaire a voté, le 8 décembre 2015, la délibération n° 2015-110 autorisant l'ordonnateur, après un appel d'offres ouvert, à acquérir plusieurs équipements techniques dont quatre engins lourds d'une valeur TTC de 274 440 €, auprès de trois fournisseurs limousins dont l'un localisé à Felletin et un autre à Sannat, autre commune creusoise. Au moment où cette décision a été prise, les dirigeants de l'organisme ne pouvait pas ignorer la dégradation continue de la situation financière que ces achats, présentés comme entièrement « *autofinancés* », n'ont fait que précipiter. À la lecture du procès-verbal de séance, ni le président, ni aucun autre élu n'ont évoqué l'éventualité de les différer, ou de procéder autrement, par location ou par groupement.

La nécessité de doter l'organisme de matériels neufs et performants, dont un tracteur de 140 chevaux conçu pour un usage intensif, n'est pas non plus argumentée alors même qu'aucune stratégie, dans le domaine de la voirie, n'a été dessinée. Ces acquisitions avaient, en outre, été précédées en 2015 par l'achat d'un camion et d'une benne à ordures pour un montant total de 151 136 €, via un marché groupé avec le SIVOM de Bourgneuf Royère selon le procès-verbal du 18 novembre 2014.

Acquisitions 2016 de véhicules techniques		
En €	HT	TTC
Chargeuse-pelleteuse	71 000	85 200
tracteur 140 cv	101 900	122 280
faucheuse-débroussaileuse	37 000	44 400
tracteur 36 cv	18 800	22 560
Coût total	228 700	274 440

source : délibération 2015-110 du 8 décembre 2015

Quatre véhicules (deux légers et deux utilitaires), dont trois véhicules d'occasion, avaient déjà été achetés dans les neuf premiers mois de 2014 pour un total hors taxe de 47 366 €. Venus se rajouter aux huit véhicules légers et utilitaires déjà présents (quatre véhicules légers et quatre utilitaires), ils ont été acquis séparément auprès de trois concessionnaires, sans passation de marché, ni diffusion d'avis de publicité. Les services assurent, sans fournir aucun justificatif, que trois garages auraient été consultés à chaque fois. Certainement constitutifs d'une opération unique d'équipement, ces achats fractionnés auraient dû, au minimum, être effectués dans le cadre d'un marché à procédure adaptée (MAPA) précédé d'un avis de publicité en application des articles 26 et 40 du code des marchés publics (CMP) alors applicable. Le mode opératoire choisi par l'organisme trahit au minimum une mauvaise définition des besoins.

véhicules achetés en 2014

véhicule	prix HT	service	collectivité commanditaire
Peugeot 208	10 507	direction	Creuse Grand Sud
Expert Peugeot	15 705	technique	CC Aubusson-Felletin
Nemo Citroën	10 261	médiathèque	CC Aubusson-Felletin
Renault Clio 4	10 893	direction	Creuse Grand Sud
total	47 366		

source : mandats

7.4.5.2. - De nombreux projets suspendus

Abandonnés par la suite ou suspendus, d'autres projets avaient été mis en route pour un total avoisinant 1 M€. Ils viennent se rajouter aux trois déjà évoqués au paragraphe 7.4.3.3, décidés par l'ancienne communauté de communes d'Aubusson-Felletin. Comme eux, ils ont été approuvés sans réflexion préalable sur la capacité financière à les faire aboutir, ni sur leur cohérence d'ensemble. Peuvent être cités :

- des travaux de réhabilitation et de réaménagement de la gare de Felletin à hauteur de 600 000 € HT. Selon le compte administratif 2015 (pages 23-24), quelques études avaient été réalisées (6 170 €) ;
- en 2014, le rachat d'un local commercial pour 180 000 € à Rebeyrette, quartier d'Aubusson. Localisé près d'un supermarché, ce bien aurait dû être loué à l'association départementale de parents et d'amis des personnes handicapées mentales (ADAPEI) en vue d'y abriter une légumerie ;
- le rachat d'un local boulangerie épicerie à Saint-Sulpice-Les-Champs pour 50 000 € environ ;
- deux projets de maisons pluridisciplinaires de santé : le premier à Vallière, en lieu et place de la commune propriétaire du site, et le second dans l'ancien tribunal d'Aubusson. La délibération du 24 février 2015 qui approuve le principe du premier projet n'annonce pas son coût et aucune dépense n'a été retrouvée. Quant au second projet, celui-ci n'a fait l'objet que d'une délibération, le 26 mai 2016, approuvant le choix du cabinet chargé de la maîtrise d'œuvre, en l'espèce un cabinet d'architecte d'Aubusson, et le montant de la prestation (81 540 € HT). Les services ont indiqué que la décision n'aurait pas été notifiée à l'intéressé ;
- d'autres projets de moindre ampleur : l'aménagement de l'épicerie de Faux la Montagne ou du restaurant de Vallière, et des travaux sur le site de la ferme de Lachaux pour des logements.

7.5. - DES CESSIONS SANS AUCUNE PLUS-VALUE DONT LE NOMBRE EST APPELÉ À S'ACCROÎTRE

7.5.1. - L'absence de véritables cessions avant 2016

Le départ de la commune de Peyrelevalde pour la communauté de communes de Bugeat-Sornac a entraîné la cession à cette dernière, en septembre 2014, de deux biens intercommunaux : la maison médicale de Peyrelevalde (300 000 €) et le siège de l'association d'entraide du Plateau (100 000 €). Ces cessions, qui sont les plus importantes de la période, ont été comptabilisées avec retard, en décembre 2015, à des prix inférieurs à la valeur d'inscription des biens au bilan. Il est rappelé que la moins-value, de l'ordre de 432 000 €, est neutre au plan budgétaire.

Deux cessions avaient été décidées en 2016 : un immeuble à Faux-la-Montagne et une partie de la gare de Felletin. Seule la vente du logement pour 84 000 € devrait être constatée en 2017, grâce à la signature d'une promesse de vente.

7.5.2. - De nombreuses cessions envisagées en 2017 en vue de participer au comblement des déficits

Le prix estimé par France Domaine (5,57 M€) de cession du foyer d'accueil médicalisé de Gentioux suffit théoriquement à couvrir les déficits d'investissement et de fonctionnement à fin 2016, à condition d'obtenir l'autorisation conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales de basculer une partie de cette recette éventuelle d'investissement en section de fonctionnement, par application des dispositions suivantes du troisième alinéa de l'article D. 2311-14 du CGCT : « *Lorsque les conditions prévues aux alinéas précédents ne sont pas réunies, et en raison de circonstances exceptionnelles et motivées, la collectivité peut solliciter une décision conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales, qui peut porter sur un ou plusieurs exercices, afin de reprendre l'excédent prévisionnel de la section d'investissement en section de fonctionnement dès le vote du budget primitif* ». Le budget primitif voté le 16 mars 2017 avait été présenté en équilibre, grâce à l'inscription, en recettes de la section d'investissement, d'un produit de vente du foyer égal à l'estimation de France Domaine, et au renvoi, vers la section de fonctionnement, de la partie de la recette nécessaire au comblement du déficit de fonctionnement. Dans son avis budgétaire n°2017-0196-2 du 7 juin 2017, la chambre régionale a considéré que ces prévisions étaient non fondées sans promesse d'achat ferme, ni autorisation ministérielle prévue à l'article D. 2311-14. L'accord des ministres, loin d'être systématique, ne pourra être sollicité qu'une fois le foyer vendu et l'excédent d'investissement constaté. Ce projet semble aujourd'hui au mieux retardé, l'APAJH n'ayant donné suite à l'offre de vente au prix demandé (cf. 7.4.4).

Depuis, de nombreux autres biens ont été vendus ou mis en vente. Le principe de leur cession a été approuvé dans la délibération n°2017-045 du 13 avril 2017 à des prix souvent très inférieurs à leur valeur d'achat : la gare d'Aubusson pour 79 800 € (acquise au prix de 105 733 €) ; celle de Felletin pour 27 000 € (achetée 56 000 €) ; des bureaux annexes (15 000 €) ; ou encore le bâti de la ferme de Lachaud pour 75 500 € (ce bien et ses 121 hectares de terres avaient été achetés 275 000 €). Deux autres biens ont été proposés au public durant l'été 2017 : un appartement à Aubusson (12 000 €) et une parcelle boisée située à Gentioux-Pigerolles (13 600 €). Aucun de ces projets de vente n'avait pu être repris dans les différents avis budgétaires, en raison du défaut de production, par l'organisme, de promesses d'achats. En août 2017, l'ordonnateur en a réuni plusieurs garantissant la vente des deux gares, de l'appartement à Aubusson et du bâti de la ferme de Lachaux. Ces éléments ont justifié l'arrêté préfectoral modificatif du 13 septembre 2017.

La chambre régionale des comptes recommande à l'organisme de construire son programme de cession au regard des prix du marché mais aussi des missions qu'il souhaite continuer à exercer pour conserver les équipements qui pourraient se révéler utiles.

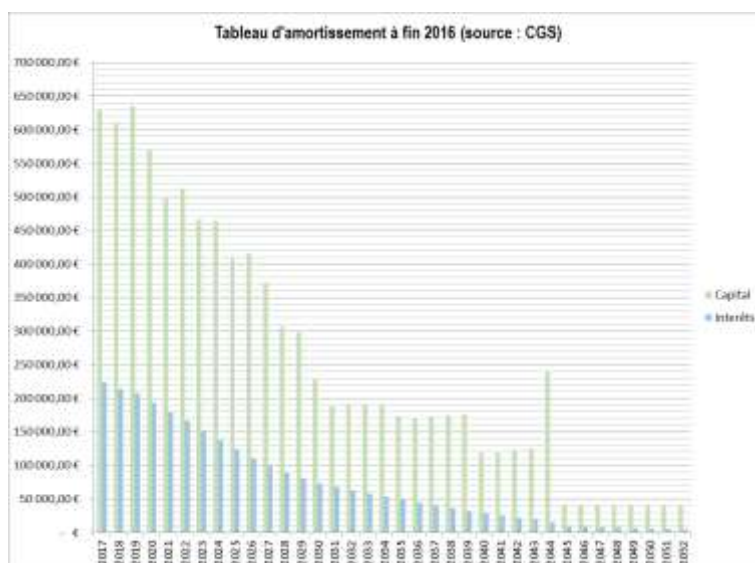
7.6. - UNE DETTE MULTIPLIEE PAR 2,9 APRES CONSOLIDATION DE LA LIGNE DE TRESORERIE**7.6.1. - Une dette à rééchelonner**

Endettement - CC CGS en €	2013*	2014	2015	2016	Evol.13/16		Evol.14/16	
					totale	annuelle	totale	annuelle
Encours de dette au 31/12	3 768 245	7 082 543	9 125 475	9 020 721	139,4%	33,8%	27,4%	12,9%
Variation de l'encours au 31/12		3 314 298 €	2 042 933 €	-104 755 €	5 252 476		1 938 178	
Emprunts nouveaux de l'année	1 349	3 750 000	2 560 000	69 182	6 380 531	1 595 133	6 379 182	2 126 394
Part des encours structurés	NC	0,00%	0,00%	0,00%				
Encours / produits de fonct.	45,57%	89,1%	100,4%	102,3%	124,6%	31,0%	14,8%	7,2%
moyenne nationale strate CC à FPU (CC à FPU de 10 000 à 20 000 hab en 2015)	52,1%	52,2%	55,5%	NC				
Encours de dette (Minefi - en €/hab.)	275 €	545 €	703 €	695 €	152,7%	36,2%	27,5%	12,9%
moyenne nationale strate CC à FPU (CC à FPU de 10 000 à 20 000 hab en 2015)	167 €	167 €	172 €	NC				
Annuité en capital de la dette	420 002	435 895	516 942	605 710	44,2%	13,0%	39,0%	17,9%
intérêts des emprunts	136 473	133 991	194 726	262 507	92,4%	24,4%	95,9%	40,0%
Annuité de la dette en € / habitant (minefi)	31 €	34 €	40 €	20 €	-34,8%	-13,3%	-41,2%	-23,3%
moyenne nationale strate	NC	NC	NC	NC				
Capacité de désendettement (en années)	NC	10,8	-188,2	-40,3			-472,5%	

sources : minefi, anafi, *cumul CC Aubusson Felletin et CC Plateau de Gentioux

L'encours apparent a nettement augmenté, en passant de 3,8 M€ en 2013 à 9 M€ en 2016, sous l'effet des emprunts transférés avec les compétences mais surtout des engagements nouveaux⁹⁸ (+6,4 M€). En 2015 et sans doute en 2016, la dette par habitant était quatre fois supérieure à la moyenne de la strate. L'aggravation réelle est plus forte car les lignes de trésorerie successives ont participé au financement à long terme. L'encours réel de la dette, en 2016, doit, par conséquent, inclure la ligne souscrite en mai 2016 (2 M€), et non remboursée au 31 décembre. Après correction, cet encours culminait à 11 M€ et était 2,9 fois supérieur à celui constaté au 31 décembre 2013. Depuis 2015, la capacité de désendettement⁹⁹, qui était de 10,8 années en 2014, ne peut plus être calculée, faute d'autofinancement. Sans emprunt nouveau, la dette du budget principal s'éteindrait en 2056.

Les crédits sont, pour la plupart, amortissables sur des périodes comprises entre 15 et 25 ans, à l'exception notable de quelques-uns remboursables sur des durées trop brèves, notamment ceux couvrant les travaux de voirie : un premier du 10 juillet 2014 d'une durée de dix ans et d'un capital initial de 400 000 €, un deuxième du 20 juillet 2015 d'une durée de cinq ans et d'un capital initial de 360 000 €, et un troisième du 20 juillet 2015 d'une durée de sept ans et d'un capital initial de 500 000 €. L'avis n° 2017-0196-1 du 7 juin 2017 avait recommandé de les renégocier en vue de rallonger leur remboursement et alléger les annuités des tout prochains exercices. À l'inverse, l'encours comprend aussi un emprunt d'une durée de 40 ans et d'un capital initial de 1,5 M€, afin de financer les travaux de la piscine.



⁹⁸ 2014 : 1 500 000 € et 1 500 000 € pour le centre aquatique, 750 000 € pour le financement des travaux de voirie de la ZAE du Mont et le financement de la participation à la cité internationale de la tapisserie ; 2015 : 1 700 000 € pour le FAM de Gentioux ; 500 000 € pour les travaux de voirie, 360 000 € pour l'acquisition de véhicules et matériel

⁹⁹ Elle rapporte l'encours de dette sur la capacité d'autofinancement brute.

Évoquée par le conseil communautaire en octobre 2016, la négociation du rééchelonnement d'une partie de la dette souscrite auprès du principal partenaire bancaire de l'organisme (50% des emprunts) est en cours. Le projet qui porterait sur quatre ou six emprunts, mais non sur les lignes les plus courtes, pourrait atténuer l'annuité de 2018 de 68 000 €, et les huit suivantes de 80 000 €, en contrepartie d'une charge nouvelle globale de 93 000 € environ.

7.6.2. - Un emprunt indexé sur la monnaie helvétique refinancé en 2015

La structure de la dette de la période ne fait apparaître qu'un seul emprunt risqué, assis sur la parité euro/franc suisse avec des pertes de change annuelles de l'ordre de 25 000 € en moyenne (2014-2015). Il a été refinancé en euros, en avril 2015, au taux fixe de 3,58% sans prolongation de sa durée¹⁰⁰. L'indemnité compensatrice dérogatoire, destinée à compenser pour la banque les conséquences financières du refinancement, s'est élevée à 59 157 € à laquelle s'ajoute l'écart de change d'un montant de 69 206,11 €.

¹⁰⁰ La délibération pourtant demandée à plusieurs reprises n'a pas été fournie.

8. - LES ANNEXES

8.1. - REPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS PROVISOIRES

destinataires	date de réception par le destinataire	courriers de réponse	
Rapport d'observations provisoires (ROP)			
version intégrale adressé à l'ordonnateur	M. Jean-Luc Léger 12/02/2018	2 réponses : 16/4/2018 et 25/4/2018	
version adressée à l'ancien ordonnateur	M. Michel Moine 20/02/2018	pas de réponse	
extraits du ROP			
les maires des 26 communes-membres	26 "accusés-réception" datés du 14/02/2018 au 21/02/2018	19/03/2018	courrier du maire de Saint-Amand
		29/03/2018	courrier conjoint des maires d'Alleyrat, de Moutier-Rozeille, de Saint-Avit-de-Tardes, de Saint-Frion et de Saint-Maixant
		03/04/2018	courrier du maire de Saint-Maixant
		12/04/2018	courrier du maire de Gioux
		13/04/2018	courrier du maire de Blessac
		16/04/2018	courrier du maire de Faux-La-Montagne
		20/04/2018	courrier du maire de Saint-Maixant et de Saint-Avit-de-Tardes
Association pour adultes et jeunes Handicapés (APAJH)	11/02/2018	07/03/2018	courrier du président
société Foncière MRP	12/02/2018	23/04/2018	courrier de l'épouse du gérant aujourd'hui décédé
conseil départemental de la Creuse	13/02/2018	14/05/2018	courrier de la présidente
directeur de l'office de tourisme intercommunal	14/02/2018		pas de réponse

Les publications de la chambre régionale des comptes
de Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX cedex

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr