



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU MONT DES AVALOIRS (Département de la Mayenne)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 juin 2019.

TABLE DES MATIÈRES

GLOSSAIRE.....	2
SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
1 L'INTERCOMMUNALITE.....	6
1.1 Des compétences étendues.....	6
1.2 Une construction communautaire fragile.....	7
1.2.1 Une fusion résultant d'une incitation de l'État	7
1.2.2 Une mutualisation territoriale à mener à bien, pour le bénéfice de tous.....	8
2 L'EXERCICE DES COMPETENCES	9
2.1 Une lutte contre la désertification médicale au coût significatif.....	9
2.2 Des actions de développement économique volontaristes mais non dénuées de risques	10
2.3 Un engagement dans le développement durable qui doit encore trouver le mode de gestion le plus approprié et confirmer sa soutenabilité.....	11
3 LES RESSOURCES HUMAINES.....	11
3.1 La régularisation à poursuivre d'un régime indemnitaire peu transparent, hérité des précédentes intercommunalités.....	12
3.2 Des heures supplémentaires qui venaient abonder un régime indemnitaire supérieur au plafond légal pour certains agents.....	13
4 LE PILOTAGE DES DEPENSES INTERCOMMUNALES	13
4.1 Une information financière transparente	13
4.2 Une volonté de sérieux dans la préparation et l'exécution budgétaires mais des imperfections procédurales à corriger au plus vite	14
4.3 Des comptes globalement fiables, malgré quelques anomalies	15
5 LA SITUATION FINANCIERE.....	16
5.1 Une section de fonctionnement du budget principal qui contribue au financement des investissements	16
5.1.1 Des recettes fiscales dynamiques.....	17
5.1.2 Une hausse des charges de gestion à raison de multiples facteurs.....	18
5.2 Une accélération des investissements du budget principal en fin de période marquée par une reprise de l'endettement	19
5.2.1 Un endettement longtemps surabondant au regard des besoins.....	19
5.2.2 Des dépenses d'investissement jusque-là résultantes des engagements antérieurs	20
5.3 Les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux	21
ANNEXES	22

GLOSSAIRE

<i>Abréviation</i>	<i>Libellé</i>
<i>AP / CP</i>	autorisation de programme / crédit de paiement
<i>BA</i>	budget annexe
<i>BP</i>	budget principal ou budget primitif selon le contexte
<i>BS</i>	budget supplémentaire
<i>CAF</i>	capacité d'autofinancement
<i>CC</i>	communauté de communes
<i>CCA</i>	communauté de communes des Avals
<i>CCMA</i>	communauté de communes du Mont des Avals
<i>CCV</i>	communauté de communes de Villaines-la-Juhel
<i>CFE</i>	cotisation foncière des entreprises
<i>CGCT</i>	code général des collectivités territoriales
<i>CIF</i>	coefficient d'intégration fiscale
<i>CLETC</i>	commission locale d'évaluation des transferts de charges
<i>CVAE</i>	cotisation à la valeur ajoutée des entreprises
<i>DAP</i>	dotation aux amortissements et aux provisions
<i>DGF</i>	dotation globale de fonctionnement
<i>DGS</i>	directeur général des services
<i>DOB</i>	débat d'orientation budgétaire
<i>EBF</i>	excédent brut de fonctionnement
<i>EPCI</i>	établissement public de coopération intercommunale
<i>ETP</i>	équivalent temps plein
<i>FPIC</i>	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
<i>FPU</i>	fiscalité professionnelle unique
<i>GVT</i>	glissement vieillissement technicité
<i>IEMP</i>	indemnité d'exercice des missions des préfetures
<i>IFER</i>	imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
<i>IPTS</i>	indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
<i>IHTS</i>	indemnité horaire pour travaux supplémentaires
<i>MSP</i>	maison de santé pluridisciplinaire
<i>NOTRÉ</i>	loi portant nouvelle organisation territoriale de la république
<i>OM</i>	ordures ménagères
<i>PEP</i>	Pré-en-Pail St Samson
<i>PPCR</i>	parcours professionnels, carrières et rémunérations
<i>RIFSEEP</i>	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel
<i>RRF</i>	recettes réelles de fonctionnement
<i>SDIS</i>	service départemental d'incendie et de secours
<i>SIAEP</i>	syndicat intercommunal d'adduction en eau potable
<i>SIVU</i>	syndicat intercommunal à vocation unique
<i>SPANC</i>	service public de l'assainissement non collectif
<i>SPDN</i>	Saint Pierre des Nids
<i>TASCOM</i>	taxe sur les surfaces commerciales
<i>TEPCV</i>	territoire à énergie positive pour une croissance verte
<i>TF</i>	taxe foncière (bâtie et non bâtie)
<i>TH</i>	taxe d'habitation
<i>VLJ</i>	Villaines-la-Juhel

SYNTHÈSE

Avec près de 17 000 habitants sur 548 km², le territoire de la communauté de communes du Mont des Avaloirs (CCMA) est le moins dense de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la Mayenne. Les dépenses de fonctionnement totales de la CCMA se sont élevées à 9,4 M€ en 2017. La CCMA emploie près de 90 agents en équivalent temps plein à cette date.

Des compétences étendues mais une mutualisation réelle encore restreinte avec les communes membres

La CCMA exerce la plus grande partie des compétences anciennement exercées par ses membres. La construction communautaire n'est cependant pas encore aboutie. La mutualisation des services avec les communes est peu développée, alors qu'elle pourrait être source d'une meilleure efficacité administrative, sans porter atteinte aux libertés communales.

Des politiques publiques plus homogènes après la fusion mais des économies de gestion à matérialiser durablement

La fusion au 1^{er} janvier 2014 des deux anciennes communautés de communes des Avaloirs et de Villaines-la-Juhel a permis une homogénéisation des politiques publiques sur un territoire élargi, à l'image des ordures ménagères ou de la gestion de l'eau.

Elle a en revanche été coûteuse en dépenses de personnel et n'a pas encore permis d'économies de frais de gestion. Le régime indemnitaire, peu transparent, est resté dépendant de celui existant dans chaque collectivité avant la fusion. L'octroi d'heures supplémentaires pour certains agents y a pu être irrégulier.

Une situation financière satisfaisante malgré un fort endettement et des investissements à la rentabilité incertaine

La capacité d'autofinancement nette de la CCMA, égale à 12 % des produits de gestion en 2017, lui permet de financer près de la moitié des dépenses d'investissement et de faire face à un fort niveau d'endettement (7,26 M€ au budget principal, 11,16 M€ tous budgets confondus), parmi les plus élevés des intercommunalités mayennaises par habitant.

La construction de maisons de santé pour lutter contre la désertification médicale est une politique dont la chambre ne remet pas en cause le bien-fondé. Elle est cependant coûteuse pour la communauté de communes du fait de l'absence de réelle contrepartie à la charge des professionnels de santé signataires des baux d'occupation. Aucune de ces opérations n'apparaît équilibrée pour les finances de la CCMA. De même les zones d'activités destinées à l'accueil d'entreprise apparaissent surdimensionnées et potentiellement déficitaires. La CCMA envisage la création d'un parc photovoltaïque sur une partie des terrains invendus.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : garantir l'exhaustivité de l'engagement préalable, conformément à l'article L. 2342 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et aux dispositions de l'instruction comptable M14.

Recommandation n° 2 : mettre en place une procédure permettant de vérifier le respect des délais de mandatement et le paiement d'intérêts moratoires en cas de dépassement de délais, conformément aux articles R. 2192-12 et suivants du code de la commande publique.

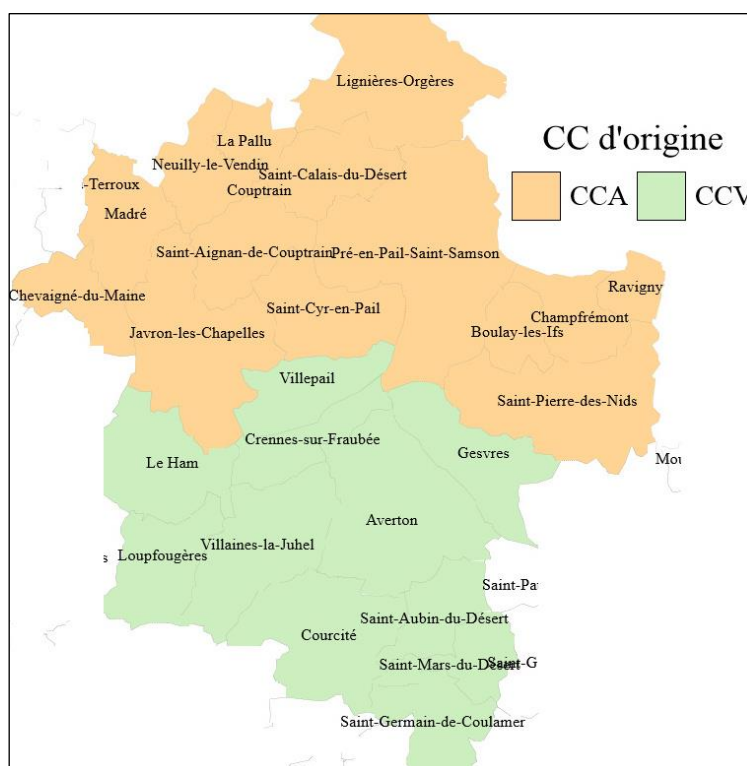
Recommandation n° 3 : mettre en place une régie dotée de l'autonomie financière pour les budgets annexes, conformément aux articles L. 1412-1 et L. 2221-1 du CGCT.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Mont des Avaloirs (CCMA) a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour l'année 2018. La notification d'ouverture du contrôle a été adressée le 27 septembre 2018 à l'ordonnateur en fonction M. Lenoir, ainsi qu'à M. Lambert, ordonnateur précédent. Les entretiens de fin de contrôle prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières se sont tenus le 11 décembre 2018 avec les deux ordonnateurs précités.

La chambre a délibéré ses observations provisoires dans sa séance du 22 janvier 2019, lesquelles ont été adressées aux présidents en exercice sur la période, de même que des extraits aux tiers en cause. M. Lenoir y a répondu le 12 avril 2019. Les observations définitives ont été délibérées par la chambre dans sa séance du 11 juin 2019, à la suite de l'audition tenue le même jour avec M. Lenoir, à sa demande.

Le contrôle a porté sur le pilotage des dépenses et la situation financière, l'intercommunalité, l'exercice des compétences et la gestion des ressources humaines.

Carte n° 1 : Communauté d'origine des membres



Source : CRC

La CCMA, créée par arrêté préfectoral du 23 mai 2013 avec effet au 1er janvier 2014, résulte de la fusion de la communauté de communes des Avaloirs (9 917 habitants) et de la communauté de communes de Villaines-la-Juhel (7 100 habitants). Elle regroupe, en 2018, 26 communes pour près de 17 000 habitants.

La CCMA est située au nord-est du département de la Mayenne, à la lisière de l'Orne et de la Sarthe. Avec 30 habitants au km², elle est l'intercommunalité à la densité de population la plus faible du département. La population est âgée : un tiers a plus de 60 ans (37 % de retraités). La population diminue continûment depuis le dernier quart du XX^{ème} siècle, avec un taux de natalité inférieur au taux de mortalité, et des départs plus élevés que les arrivées, sauf au début des années 2000. Le territoire est relativement pauvre : seuls 45 % des foyers fiscaux sont imposés, contre 53 % dans le département.




Les dépenses de fonctionnement totales de la CCMA se sont élevées à 9,4 M€ en 2017. La CCMA emploie près de 90 agents en équivalent temps plein à cette date.

1 L'INTERCOMMUNALITE

1.1 Des compétences étendues

La communauté de communes exerce de larges compétences. Au-delà des missions classiques des communautés de communes, comme le développement économique, l'aménagement du territoire, la gestion d'équipements culturels et sportifs ou la collecte des ordures ménagères, la CCMA a été compétente en matière d'eau et d'assainissement dès avant la mise en œuvre de la loi NOTRÉ du 7 août 2015. La communauté de communes est en outre compétente pour les travaux de voirie hors bourg, ce qui représente une charge d'environ 1 M€ par an en fonctionnement et en investissement¹.

Tableau n° 1 : Statuts de la communauté de communes du Mont des Avaloirs

	<p>Développement économique Aménagement de l'espace : SCOT, PLU, ZAC, SIG... aires d'accueil des gens du voyage collecte et traitement OM GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations)</p>		<p>voirie communautaire logement : location de logement social ou non, PLH équipements culturels et sportifs eau et assainissement maison de services au public</p>		<p>environnement scolaire (voyage des collégiens, transport vers les piscines...) culture petite enfance ALSH hors mercredi Équipements touristiques Divers dont contribution au SDIS</p>
obligatoire		optionnelle		facultative	

Source : arrêté préfectoral du 20 décembre 2017

Le coefficient d'intégration fiscale² de la CCMA est ainsi parmi les plus élevés des communautés de communes du département (3° sur 9).

¹ Hors contournement routier de Villaines-la-Juhel

² Le coefficient d'intégration fiscale mesure l'étendue des compétences d'une communauté de communes au travers du rapport entre la fiscalité qu'elle lève pour ses besoins propres et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes

1.2 Une construction communautaire fragile

1.2.1 Une fusion résultant d'une incitation de l'État

Les réflexions sur le projet de fusion datent de 2011 à la suite du vote de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et de l'établissement du SDCI redessinant la carte de l'intercommunalité en Mayenne. À l'époque, le périmètre de la future communauté de communes n'était pas définitif. Une fusion avec d'autres communautés voisines était à l'étude.

La fusion a été acceptée avec plus de réticence par la communauté de communes des Avaloirs que par celle de Villaines-la-Juhel, certaines communes des Avaloirs étant attirées par des regroupements avec celles d'un département limitrophe. En outre, historiquement et géographiquement séparé en deux par la corniche de Pail, le territoire est relativement étendu, parsemé de villages isolés, sans centre identifié mais avec deux « bourgs » qui revendiquent la primauté. Ainsi, la communauté de communes possède dans chacun des deux bourg-centre des équipements de même nature : salle de sport, maison de santé, piscine, voitures en autopartage, etc.

Les deux communautés de communes avaient cependant une habitude de travail en commun, notamment en matière de tourisme ou de culture. Depuis le redécoupage cantonal de 2014, le territoire de la communauté de communes correspond au canton de Villaines-la-Juhel.

Les compétences des deux communautés de communes étant relativement proches, hormis en matière d'eau et d'assainissement, les transferts financiers lors de la fusion ont été limités. Néanmoins, deux sources d'aggravation de charges liées à la fusion ont été identifiées par la chambre.

En premier lieu, lors du transfert de la piscine de Pré-en-Pail-Saint-Samson, jusque-là propriété de la commune du même nom, toutes les charges n'ont pas été prises en compte, la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) ayant même décidé de diviser par deux le coût obtenu, comme cela avait été le cas lors du transfert de la piscine de Villaines-la-Juhel à la communauté de communes éponyme. Le surcoût est de plus de 50 000 € par an pour la communauté de communes.

En second lieu, les dépenses de personnel ont augmenté de plus de 20 % (550 000 €) entre 2012 et 2014, dont 400 000 € entre 2013 et 2014, soit avant et après la fusion³, à effectif presque constant.

Tableau n° 2 : Dépenses de personnel avant et après fusion

Budget principal et budgets annexes	2012	2013	2014
Budget principal	-1 994	-2 063	-3 049
Budget annexe Assainissement	-88	-111	-136
Budget annexe EAU	-248	-268	-232
Budget annexe Ordures Ménagères	-273	-295	-343
Budget annexe SPANC	-15	-18	-59
Total brut	-2 619	-2 756	-3 819
c/6215 Budgets annexes	74	83	724
total hors flux croisés	-2 545	-2 673	-3 095
variation N/N-1		5 %	16 %

Sources : balances – ch 012 net des c/6419 et 6459 - en milliers d'euros

³ Tous budgets confondus - après prise en compte des retraitements comptables dus aux flux croisés entre budgets

La majeure partie de cette hausse n'est pas directement imputable aux décisions de la communauté de communes : glissement vieillissement technicité (GVT)⁴, attribution de points indiciaires supplémentaires décidée nationalement (notamment pour les agents de catégorie C qui composent les trois quarts de l'effectif).

En revanche, une autre partie de la hausse est directement imputable à la collectivité, s'agissant du régime indemnitaire et des recrutements liés aux transferts de compétences.

La fusion a eu pour conséquence une hausse du régime indemnitaire des agents qui peut être estimée à près de 70 000 €⁵, ce qui correspond à une hausse de près de 55 % du régime indemnitaire attribué hors prime de fin d'année. Cette hausse n'est cependant pas due à une harmonisation générale du régime indemnitaire des agents au niveau de la collectivité la mieux dotée, mais à l'attribution de nouvelles fonctions aux agents bénéficiaires.

La fusion s'est accompagnée de transferts d'agents ou de créations de postes à la communauté de communes, afin d'améliorer le service à la population (p. ex. bibliothèques auparavant gérées par des bénévoles). Le coût supplémentaire peut en être évalué à un peu plus de 100 000 €⁶.

Le coût de ces créations de postes a été partiellement compensé par des départs en retraite ultérieurs d'agents des anciennes communautés de communes. Selon la CCMA, la fusion a permis de réduire le nombre global d'agents employés par la communauté de communes et les communes du territoire d'environ 13 ETP entre 2014 et 2018

1.2.2 Une mutualisation territoriale à mener à bien, pour le bénéfice de tous

Le schéma de mutualisation⁷ a été adopté le 17 décembre 2015. Il est minimaliste, en raison des oppositions déclarées alors à toute intégration communautaire, à peine deux ans après la fusion des communautés de communes. Il s'articule autour de la « continuation des mutualisations déjà en œuvre » et de deux objectifs : la rationalisation et la solidarité. L'objectif de rationalisation se limite à reprendre des actions pour certaines déjà effectives (mutualisation d'équipements, secrétariat de mairie dans quelques communes, service de travaux communaux créé en juin 2015) et de préciser que les actions nouvelles ne le seront que « le cas échéant » ou « en tant que de besoin ». Quant à la solidarité, elle se limite à des objectifs de coopération volontaire, mais sans engagement financier. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) est par exemple perçu selon la procédure de droit commun, alors que les communes et la communauté de communes pourraient librement en décider un partage au plus près des réalités locales⁸.

La chambre constate que trois ans après l'adoption de ce schéma, la mise en commun des moyens a peu progressé.

⁴ Le GVT mesure le coût de l'ancienneté des personnels (avancements d'échelon et promotions)

⁵

⁶ En outre, la chambre a identifié une augmentation des dépenses liées au personnel d'animation saisonnier en 2014 pour plus de 80 000 €, qui n'a pas été reconduite en 2015

⁷ Prévus à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

⁸ Article L. 2336-5-II du CGCT

La chambre ne peut qu'encourager la collectivité à avancer dans la mise en commun des moyens avec les communes du territoire, lesquelles manquent de la surface financière et technique pour assurer elles-mêmes leurs compétences.

La mutualisation ou la mise en commun des agents ne signifie pas disparition de la commune. Il s'agit avant tout d'un mode de gestion qui peut être source d'économies d'échelle, en répartissant au mieux les effectifs disponibles, évitant les situations de sous-effectifs dans une commune ou de sureffectif dans une autre, et en supprimant les doublons de structures et d'équipements.

La mutualisation peut aussi être source de meilleure efficacité, lorsque les fonctions support, comme les ressources humaines, les finances ou l'achat public, sont gérées par des agents spécialisés, au sein d'entités rayonnant sur un territoire élargi, que ce soit au niveau de communes nouvelles ou au niveau communautaire.

La chambre rappelle que la mutualisation ne doit pas se faire au détriment de la gestion de proximité ni provoquer une hausse des coûts de structure induits par la complexification des services administratifs.

2 L'EXERCICE DES COMPETENCES

2.1 Une lutte contre la désertification médicale au coût significatif

Les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) regroupent plusieurs professionnels de santé sur un même site et sur un projet commun. Leur existence est régie par les dispositions de l'article L. 6323-3 du code de la santé publique.

En 2019, le territoire communautaire disposera de trois MSP : une première à Villaines-la-Juhel, une deuxième à Pré-en-Pail et une troisième à Saint-Pierre-des-Nids.

En ce domaine, le conseil régional des Pays de la Loire a adopté un règlement d'intervention le 28 janvier 2011 qui fixe le cadre général de son financement des maisons de santé réalisées par les collectivités publiques.

En l'espèce, la chambre a constaté que certaines de ses dispositions ne sont pas respectées dans les maisons de santé construites par la CCMA. Ainsi, alors qu'une MSP est juridiquement réservée aux professionnels de santé, un occupant de celle de Villaines-la-Juhel n'exerce pas une profession de santé réglementée. De même, alors qu'une évaluation annuelle du projet de santé doit être réalisée et adressée à la région pendant au moins trois ans à partir de son ouverture, cette évaluation n'a jamais été réalisée et la région ne l'a jamais exigée, se privant ainsi de l'évaluation de l'utilisation de l'argent public prélevé sur le contribuable.

Au-delà de ces questions de régularité, la chambre observe qu'en dépit des facilités, notamment financières, accordées par la collectivité publique, ni les conventions d'engagement réciproque ni les contrats de bail ne fixent de contreparties aux locataires (obligation d'engagement sur la durée par exemple). Ce déséquilibre est manifeste dans le cas des contrats signés en 2014 pour la MSP de Villaines-la-Juhel. Ces derniers précisait que les locataires devaient s'acquitter de l'entretien des locaux communs (art. 2b-3). Or, la chambre a relevé qu'en 2017, les locataires ont obtenu que le nettoyage soit effectué aux frais de la CCMA. Cette dernière indique qu'en 2018, le montant des loyers a été harmonisé avec ceux des deux autres MSP du territoire.

Globalement, la chambre constate que les baux conclus entre les professionnels de MSP et la CCMA sont plus favorables financièrement que ceux qui lient cette dernière à l'hôpital public de Villaines-la-Juhel comme locataire de locaux communautaires.

Or, la politique d'accueil ou de maintien de professionnels de santé sur le territoire représente un coût significatif pour la collectivité. La chambre a identifié des subventions publiques d'un montant de 2,3 M€ pour les opérations en cause, soit l'équivalent de 42 % du coût de construction cumulé de 5,4 M€ pour les trois MSP⁹.

Au seul investissement s'ajoutera une exploitation financièrement déséquilibrée. Pour la MSP de Villaines-la-Juhel, le déficit d'exploitation est supérieur aux loyers (dont les charges locatives) payés par les professionnels de santé (cf. annexe 1). Selon les estimations de la chambre, l'équilibre financier de l'opération ne pourrait être atteint que dans plus de 60 ans. Au regard des données disponibles, la situation de Pré-en-Pail sera à peine équilibrée (cf. annexe 1). Celle de Saint-Pierre-des-Nids devrait être nettement déficitaire eu égard à la faiblesse des financements obtenus.

Sans remettre en cause le bien-fondé de cette politique, la chambre observe que son économie générale est mal connue et en tous cas insuffisamment affichée par la CCMA. Or, la nécessité d'une bonne information des élus et des citoyens est d'autant plus nécessaire que le modèle des MSP, qui vise à compenser les tensions démographiques médicales, peut impliquer un déficit financier pour la collectivité. D'autant plus que, comme cela a été souligné par le président en fonction de la CCMA, le rapport de forces entre la collectivité publique et ses locataires est au désavantage de la première du fait d'une démographie médicale qui va continuer à se tendre.

2.2 Des actions de développement économique volontaristes mais non dénuées de risques

Le territoire de la CCMA comporte plusieurs zones d'activités aménagées par les deux communautés de communes précédentes, dont certaines sont presque complètes. Cependant, les ventes de terrains communautaires ont été rares depuis le début de la décennie. Depuis 2011, leur montant a été de 169 347 €. Depuis la fusion des communautés de communes en 2014, seuls les exercices 2016 et 2018 ont enregistré des ventes. Il reste ainsi 50 ha de terrains (dont 30 non viabilisés) à vendre. Compte tenu de ces disponibilités foncières, la communauté de communes indique envisager la création d'un parc photovoltaïque sur 7 ha, sans que la chambre dispose d'éléments précis pour en apprécier le montage ou la soutenabilité.

En l'absence de ventes ultérieures, le déficit théorique – et donc le coût pour le contribuable – de l'ensemble des budgets annexes des zones d'activités au 31 décembre 2018 serait de 2,4 M€, soit l'équivalent de près du tiers de l'endettement du budget principal du budget principal à cette date. En termes strictement financiers, l'absence de vente ne génère cependant aucun risque puisque les emprunts afférents ont été remboursés.

⁹ Sachant que la modalité de financement régional évoqué précédemment ne concernera pas la MSP de Saint-Pierre-des-Nids, considérée comme une annexe de la MSP de Pré-en-Pail.

La communauté de communes loue en outre des locaux d'activités, dont les loyers ne couvrent pas l'intégralité des charges. Cette faculté est ouverte aux collectivités locales aux termes des articles L. 1511-3 et R. 1511-4 et suivants du CGCT si des conventions conformes aux exigences de l'article R. 1511-4-2 du CGCT ont été établies.

La communauté de communes des Avaloirs, à laquelle la CCMA a succédé, avait accordé en 2012 et 2013 des garanties d'emprunt de façon irrégulière à une entreprise du secteur agroalimentaire par l'intermédiaire de la société d'économie mixte (SEM) qui avait conduit l'opération immobilière, le plafond de garantie autorisé par les articles L. 2252-1 et D. 1511-30 du CGCT ayant été dépassé. La chambre appelle l'attention de la communauté de communes sur la nécessité de respecter ces dispositions à l'avenir. Elle souligne que la collectivité a tout intérêt à suivre précisément les garanties qu'elle accorde, dès lors qu'elles dépendent de la bonne santé financière d'organismes tiers. Au surplus, le respect du plafond précité permet de prévenir qu'aucun défaut de ces organismes ne l'affecte trop lourdement. La chambre rappelle que même octroyée à une SEM, une garantie d'emprunt est mise en jeu au titre de l'opération pour laquelle elle a été accordée, sans considération de la surface financière globale de la SEM en cause.

2.3 Un engagement dans le développement durable qui doit encore trouver le mode de gestion le plus approprié et confirmer sa soutenabilité

La communauté de communes a mis en place un service de véhicules électriques en autopartage en 2017. Le coût de l'investissement a été de 100 000 €, dont la moitié financée par subvention. Le coût de fonctionnement annuel est évalué à 8 000 €, sans compter le coût de l'entretien des véhicules et des installations ou d'un éventuel branchement sur le réseau électrique en cas de saturation des cellules photovoltaïques. Face à cela, il peut être estimé pour l'année 2018 une recette maximale de 3 000 €.

L'autopartage peut être une alternative au transport collectif en zone rurale mais l'autonomie encore insuffisante des véhicules électriques en limite jusqu'à présent la portée. Selon la CCMA, ce modèle est non seulement une anticipation du volet mobilité / déplacement du volet SCIT du PLUI en cours de construction, mais aussi l'anticipation d'une potentielle prise de compétence en tant qu'autorité organisatrice des transports, aujourd'hui compétence communale mais non exercée. Selon elle, l'avenir d'un territoire rural en matière de mobilité risque d'être plus complexe si la compétence s'exerce au niveau régional.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

Les effectifs de la communauté de communes sont passés de 81 à 88 ETP de 2014 à 2018 ; croissance essentiellement due à l'exercice de nouvelles compétences et à la reprise d'agents de l'ancien syndicat de musique. Selon la CCMA, la fusion des communautés de communes a permis une réduction du nombre d'agents employés par la communauté de communes et les communes du territoire équivalent à environ 13 ETP, illustration d'objectifs partagés de maîtrise et de rationalisation de la gestion des ressources humaines.

Selon l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 novembre 1991, les délibérations relatives au régime indemnitaire des agents des collectivités locales doivent fixer « *la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires* »

Ces dispositions réglementaires sont en partie méconnues au sein de la communauté de communes.

3.1 La régularisation à poursuivre d'un régime indemnitaire peu transparent, hérité des précédentes intercommunalités

Le régime indemnitaire des agents de la communauté de communes a été fixé par la délibération du 5 décembre 2013. La mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)¹⁰, a été décidée lors du conseil communautaire du 28 juin 2018 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Cependant, la délibération se contente de reprendre le montant maximal réglementaire par groupe et catégorie de poste. La CCMA précise avoir mis en place un groupe de travail composé d'élus et de représentants du personnel pour étudier les différentes modalités tenant compte des technicités et contraintes des postes. Les critères seront mis en œuvre lors des prochains entretiens annuels.

La collectivité n'a ainsi rendu public aucun critère précis, préétabli et transparent qui définirait les quotes-parts de primes associées au grade ou à la fonction (encadrement, expertise, sujétions, etc.) ou la manière de servir.

La mise à plat du régime indemnitaire se heurte à l'hétérogénéité de celui-ci, le montant de prime étant encore lié à l'origine administrative des agents (communauté de communes des Avals, communauté de communes de Villaines-la-Juhel ou arrivée après la fusion).

Aucune de ces deux délibérations ne vise expressément la prime de fin d'année attribuée au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale (dispositions visant les avantages collectivement acquis), alors que la communauté de communes, continuant la pratique des deux communautés antérieures, la verse pour un montant d'environ 1 100 € par an et par agent.

En réponse aux observations de la chambre, la CCMA a précisé vouloir viser, dans une nouvelle délibération, les actes d'origine valant, selon elle, base juridique pour la prime de fin d'année. Or, la chambre relève que les délibérations en cause¹¹ ne sauraient établir la régularité de cette prime, car elles sont soit trop imprécises ou ne l'autorisaient que pour des périodes limitées et sans prévoir de revalorisation, condition de sa légalité selon le Conseil d'État¹². Par conséquent, la chambre invite la CCMA à régulariser son versement en l'intégrant au RIFSEEP.

¹⁰ Décret du 20 mai 2014

¹¹ SIVOM de Villaines-la-Juhel : la délibération du 7 décembre 1971 ne fait état que de l'adhésion au comité interdépartemental des œuvres sociales, sans mention de l'attribution du prime de fin d'année. SIVOM de Couptrain : la délibération du 18 décembre 1980 décide l'attribution d'une prime qui serait unique et exceptionnelle, d'un montant de 150 ou 300 francs, selon l'indice des agents ; la délibération du 26 octobre 1983 octroie une prime aux agents valable uniquement pour 1983. SIVOM de Pré-en-Pail : à l'instar du SIVOM de Couptrain, la délibération du 28 octobre 1981 décide l'attribution d'une prime qui serait unique et exceptionnelle.

¹² CE, arrêt du 15 février 1995, n° 121429.

3.2 Des heures supplémentaires qui venaient abonder un régime indemnitaire supérieur au plafond légal pour certains agents

Les conditions d'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à au moins trois agents sont irrégulières. L'attribution de ces heures supplémentaires se fait sur la base non d'un contrôle automatisé des horaires ou de déclarations contrôlables par la hiérarchie¹³, mais d'un arrêté du président qui fixe le nombre maximal d'heures supplémentaires, lequel constitue dans les faits la base du montant attribué.

Cette forfaitisation contrevient, en outre, au règlement intérieur du personnel de la CCMA qui dispose dans son article 10 que « *certaines membres du personnel à temps complet peuvent être amenés à titre exceptionnel, à effectuer des heures supplémentaires, pour assurer des missions liées aux compétences de la collectivité, à la demande de l'autorité territoriale : Président, Directeur Général des Services ou leurs Représentants. Pour justifier de ces heures, l'agent doit compléter la fiche de travail qui définit la nature de l'activité, le lieu, le matériel utilisé et le nombre d'heures effectuées.* »

Ces IHTS sont en réalité des primes supplémentaires déguisées qui permettent de dépasser le plafond légal de primes fixé par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et les décrets relatifs à l'attribution de régime indemnitaire pour chaque corps ou cadre d'emploi. Non seulement les trois agents concernés bénéficient de primes quasiment du montant maximal autorisé, ce qui est rare dans une collectivité, mais le paiement d'heures supplémentaires leur fait franchir ce plafond dans des proportions non négligeables (de 70 % à 80 %).

Si la chambre ne met pas en doute l'engagement professionnel et les responsabilités des agents en cause, elle rappelle que le principe même d'un régime indemnitaire est de compenser les sujétions diverses, dont les dépassements d'horaires, et la manière de servir, notamment les IFTS, dont l'intitulé est « indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ».

La chambre prend acte du fait que suite à son contrôle, la CCMA a mis fin à cette pratique en intégrant les heures supplémentaires forfaitaires dans le RIFSEEP.

4 LE PILOTAGE DES DEPENSES INTERCOMMUNALES

4.1 Une information financière transparente

La communauté de communes vote le compte administratif de l'année écoulée en février de l'année suivante alors que la date limite prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT) est le 30 juin. Ainsi, les élus et citoyens disposent, rapidement, des informations financières de l'exercice antérieur. La chambre entend souligner tout l'intérêt de cette pratique, signe d'une procédure budgétaire maîtrisée.

¹³ Décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires

La collectivité s'astreint de même à présenter une prospective financière avant le budget primitif. Ce document permet ainsi aux élus une connaissance du contexte financier et une approche des conséquences pluriannuelles des décisions d'investissement.

La chambre note par ailleurs que la CCMA dépose sur son site internet les comptes rendus des séances du conseil communautaire. Bien que là aussi, la réglementation ne l'impose pas en raison de sa taille, la chambre invite la collectivité à y déposer les documents budgétaires et notes de synthèse associées, afin d'informer au mieux le citoyen.

4.2 Une volonté de sérieux dans la préparation et l'exécution budgétaires mais des imperfections procédurales à corriger au plus vite

La chambre a constaté le sérieux de la procédure budgétaire. Trois remarques peuvent cependant être faites sur celle-ci concernant la prévision budgétaire et l'exécution des dépenses.

Les dépenses prévues au budget ne sont que très faiblement consommées de 2014 à 2018, notamment en investissement. La collectivité inscrit en effet au budget primitif l'ensemble des dépenses liées à un équipement, quand bien même seule une partie sera réellement exécutée dans l'année. Afin de mettre plus finement en adéquation le montant des dépenses à budgéter et celles effectivement réglées dans l'exercice, la collectivité serait fondée à utiliser le mécanisme des autorisations de programme (AP/CP) définie par la nomenclature comptable M14, sous réserve du respect de la procédure de l'engagement comptable ; procédure qu'elle s'est engagée à mettre en place en réponse aux observations de la chambre.

En effet, la chambre a constaté le caractère lacunaire de l'engagement comptable, alors que celui-ci est obligatoire pour l'exécution de l'ensemble des dépenses autorisées par le budget selon l'article L. 2342-2 du CGCT et l'instruction comptable M14 applicable aux communautés de communes.

La chambre rappelle que l'engagement comptable des dépenses, loin d'être une contrainte inutile, est un outil précieux pour suivre la consommation des crédits inscrits au budget, et s'assurer de la personne effectivement autorisée à décider d'une dépense.

Recommandation n° 1 : garantir l'exhaustivité de l'engagement préalable, conformément à l'article L. 2342 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et aux dispositions de l'instruction comptable M14

L'instruction a permis de constater que la CCMA se privait de la possibilité de respecter la réglementation sur les délais de mandatement et de paiement. La procédure mise en place pour documenter la date de réception des factures qui détermine le délai de mandatement ne respecte pas les dispositions du code de la commande publique¹⁴. Ainsi, ce dernier prévoit que « *le délai de paiement court à compter de la date de réception de la demande de paiement par le pouvoir adjudicateur* ». Or, la date de réception indiquée sur les factures n'est pas celle de la réception à la communauté de communes ou chez le maître d'œuvre pour les marchés de travaux, mais celle au sein du service finances, après validation du service fait par les services opérationnels.

¹⁴ Notamment les articles L.2192-10 et suivants, et R.2192-10 et suivants

La chambre prend acte du fait que la CCMA a indiqué s'engager à mettre en place une procédure permettant de vérifier le respect des délais de mandatement et le paiement d'intérêts moratoires.

Recommandation n° 2 : mettre en place une procédure permettant de vérifier le respect des délais de mandatement et le paiement d'intérêts moratoires en cas de dépassement de délais conformément aux articles R. 2192-12 et suivants du code de la commande publique.

4.3 Des comptes globalement fiables, malgré quelques anomalies

La chambre n'a pas relevé d'anomalies significatives sur les comptes l'empêchant d'avoir une image fidèle de la situation financière de la collectivité. Elle note toutefois que l'inventaire des biens de la communauté de communes n'est pas exhaustif, avec notamment l'absence de la piscine de Pré-en-Pail-St Samson transférée en 2014. De même, l'état de l'actif tenu par le comptable et l'inventaire tenu par l'ordonnateur (la communauté de communes) ne sont pas strictement identiques (voir tableau 9 en annexe).

La comptabilisation des amortissements des biens inscrits au budget principal est, pour l'essentiel, conforme aux préconisations de la nomenclature comptable M14. Néanmoins, la collectivité dispose de biens pour lesquels l'amortissement est facultatif, comme le réseau routier, les piscines ou les salles de sport. En raison des montants parfois importants de ces biens dans le patrimoine de la collectivité, et en l'absence d'amortissement annuel, la chambre encourage la collectivité à mieux mettre en avant leur coût réel dans ses présentations aux élus et aux contribuables.

Le budget annexe des ordures ménagères, en nomenclature M4, n'est pas institué en régie dotée de l'autonomie financière, contrairement à ce que prévoit le CGCT. (L. 1412-1 et L. 2221-1 et suivants). La CCMA a répondu aux observations de la chambre que cette situation serait régularisée en 2020.

Même si l'absence de communes de plus de 3 000 habitants au sein de la CCMA fait que cette obligation ne vaut pas strictement pour les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, la chambre souligne que mettre en place une telle régie serait de bonne gestion.

Recommandation n° 3 : mettre en place une régie dotée de l'autonomie financière pour les budgets annexes, conformément aux articles L. 1412-1 et L. 2221-1 du CGCT.

La chambre invite la collectivité à se rapprocher, en tant que de besoin, des services de la trésorerie, dans le cadre de leur mission de conseil pour toute question complexe d'ordre comptable et budgétaire (incluant par exemple la confection des annexes aux documents budgétaires – cf. tableau 10 en annexe).

5 LA SITUATION FINANCIERE

Une comparaison avec les budgets principaux des communautés de communes de 14 à 20 000 habitants des Pays de la Loire montre une situation¹⁵ sans difficulté particulière en 2017 (cf. tableaux 11 et 1, ainsi que le graphique 2 en annexe) :

- en termes de richesse fiscale par habitant ou de potentiel fiscal, la communauté de communes est au-dessus de la médiane des EPCI ligériens, ainsi que des EPCI de la Mayenne. Les taux de fiscalité ne présentent pas de particularité notable ;
- l'excédent brut de fonctionnement¹⁶ rapporté aux produits de gestion est supérieur de cinq points à la moyenne de la strate, ce qui peut être dû aux remboursements de frais des budgets annexes au budget principal ; corollaire, la capacité d'autofinancement (CAF)¹⁷ est de plus de 3 points supérieure à la moyenne de la strate ;
- les charges de personnel représentent une part nettement plus importante des charges courantes que dans les autres communautés de communes (55 % contre 42 %), conséquence du mode de comptabilisation des agents des budgets annexes sur le budget principal ;
- en revanche, si l'endettement par habitant est élevé (voire même l'un des plus élevés comparé aux communautés de communes de la Mayenne), la capacité de désendettement¹⁸ est inférieure d'une année à celle de la strate (4,7 années contre 5,7).

5.1 Une section de fonctionnement du budget principal qui contribue au financement des investissements

La capacité d'autofinancement de la collectivité diminue de façon quasi-continue entre 2014 et 2018. La collectivité n'a donc pas été en mesure de réduire ses charges pour compenser la réduction de la DGF. Le niveau de CAF a néanmoins permis à la collectivité d'autofinancer environ 32 % de ses investissements de 2014 à 2018.

¹⁵ Les développements relatifs à la situation financière portent essentiellement sur le budget principal, qui représente plus de 70 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité. Pour la gestion des services payés par l'utilisateur, comme l'eau, l'assainissement et les ordures ménagères, la comptabilité est tenue en budgets dits annexes, objets d'une sous-partie finale et de tableaux annexes

¹⁶ L'EBF (excédent brut de fonctionnement) est la différence entre les produits de gestion (produit des impôts, dotations de l'État, redevances...) et les charges de gestion (frais généraux, frais de personnel...).

¹⁷ La CAF (capacité d'autofinancement), dite aussi épargne brute, est la différence entre les produits de fonctionnement (produits de gestion, financiers et exceptionnels) et les charges de fonctionnement (charges de gestion, frais financiers et charges exceptionnelles). Elle représente l'excédent dégagé par l'exploitation de la collectivité pour rembourser l'annuité en capital de la dette et autofinancer les investissements.

¹⁸ Capacité de désendettement : nombre d'années nécessaires pour rembourser les emprunts si sa CAF était uniquement utilisée pour ce faire.

Tableau n° 3 : Variation des soldes de gestion

Soldes intermédiaires de gestion	Consolidation CCA* + CCV*		Communauté de communes du Mont des Avals				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1-produits de gestion	6 838	6 582	8 172	7 836	7 781	8 167	8 185
2-charges de gestion	-4 680	-4 667	-6 131	-5 866	-6 014	-6 340	-6 396
EBF	2 157	1 916	2 041	1 970	1 767	1 826	1 788
3-produits financiers	5	3	2	2	0	0	0
4-charges financières	-324	-281	-266	-205	-169	-149	-150
5-produits exceptionnels hors cessions	40	21	9	15	9	19	68
6-charges exceptionnelles	-88	-12	-16	-23	-37	-151	-126
CAF	1 789	1 646	1 770	1 759	1 571	1 545	1 580

CCA : communauté de communes des Avals – CCV : communauté de communes de Villaines-la-Juhel

Source : CRC, d'après les comptes de gestion ; en milliers d'euros

5.1.1 Des recettes fiscales dynamiques

En 2014, année de la fusion, les recettes fiscales de la communauté de communes ont augmenté de 8,5 % (soit près de 320 000 €) par rapport à celles des deux anciennes communautés (cf. tableau 12 en annexe). Cette hausse n'a pas été la conséquence de la fusion, mais plutôt de l'accroissement de la base fiscale de certaines entreprises.

Entre 2014 et 2018, les produits de gestion¹⁹ (après retraitements comptables opérés par la chambre) sont restés stables. La communauté de communes a, certes, subi au cours de cette période une baisse de la DGF²⁰ de 35 % (-40 % de 2014 à 2018), suite à la politique gouvernementale de réduction des dotations aux collectivités, mais cette baisse a été compensée par une hausse des impôts locaux, liée notamment au dynamisme des bases fiscales des entreprises (voir tableau 12 en annexe). La chambre souligne néanmoins le risque d'une recette fiscale dépendante d'un nombre restreint d'entreprises, même si les recettes fiscales représentent à peine plus de la moitié du budget de la communauté de communes.

La baisse de la DGF a, dans une moindre mesure, été compensée par la hausse des reversements des communes à la suite de l'élargissement des compétences de la communauté de communes, notamment celles liées au droit des sols. Ces nouvelles compétences entraînant de nouvelles charges, la stabilité des produits de gestion depuis 2014 signifie donc que la communauté de communes a dû faire face, en fin de période, à des charges de fonctionnement plus élevées sans ressources supplémentaires.

¹⁹ Les produits de gestion sont les recettes nécessaires au fonctionnement de la collectivité. Ils sont ici calculés nets reversements de fiscalité communaux (positifs et négatifs)

²⁰ DGF : dotation globale de fonctionnement : principale dotation versée par l'État pour le fonctionnement des collectivités. La DGF est versée en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale.

Tableau n° 4 : Variation des produits de gestion retraités

compte	2014	2015	2016	2017	2018	% 2014	% 2018
70 hors SDIS 14/16	1 047	1 081	1 114	1 173	1 110	13 %	14 %
72 – pd° immobilisée	27		50	38	9	0 %	0 %
731 + 7388 – 7391 : impôts	4 066	4 061	4 070	4 257	4 349	50 %	53 %
7321 + 73921 - AC + SDIS 14/16	175	158	197	346	346	2 %	4 %
732 - 7392 péréquation	1	0	80	66	68	0 %	1 %
741 – DGF	1 578	1 386	1 159	1 023	967	19 %	12 %
74 hors 741 – autres dotations	484	474	425	492	600	6 %	7 %
752 – locations	764	668	683	720	729	9 %	9 %
75 hors 752 – autres produits	31	7	3	52	6	0 %	0 %
	8 172	7 836	7 781	8 167	8 185	100 %	100 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion – en milliers d'euros

5.1.2 Une hausse des charges de gestion à raison de multiples facteurs

La hausse des recettes fiscales de 2014 a permis, indirectement, à la communauté de communes de supporter la hausse des charges de gestion lors de la fusion, et notamment des charges de personnel. Pour le seul budget principal, la hausse 2013/2014 des produits et charges a été quasiment identique, à 340 000 €, hors retraitements comptables.

Les charges de gestion ont augmenté de 4,3% entre 2014 et 2018, soit une hausse annuelle de 1,1 %. Les charges de gestion 2018 atteignent ainsi 6,40 M€ alors qu'elles étaient de 4,67 M€ en 2013 avant la fusion pour les deux anciennes communautés de communes. La situation n'est cependant pas comparable, notamment en raison de la modification de la comptabilisation des dépenses de personnel et de l'élargissement des compétences (notamment le financement du SDIS). À périmètre constant, la hausse entre 2013 et 2018 est de 755 000 €, essentiellement due à l'augmentation des dépenses de personnel. Outre l'augmentation liée à la fusion, cette hausse provient de l'absorption des agents du syndicat intercommunal dédié à la musique, de la hausse du point d'indice de 2017 et de la mise en œuvre du protocole national PPCR (parcours professionnels, carrières, rémunérations).

La collectivité assure avoir cherché à diminuer les charges générales²¹ de 2 à 5 %, ce qui n'apparaît pas dans les comptes, sauf en ce qui concerne l'entretien de la voirie, passé de près de 800 000 € en 2014 à 450 000 € en 2017²². L'entretien des routes intercommunales (fauchage, réparation de la chaussée, etc.) représente environ le quart des charges à caractère général, soit l'une des compétences les plus coûteuses de la collectivité.

La fusion ne s'est pas traduite par une réduction du montant global des indemnités des élus.

²¹ Charges nécessaires au fonctionnement régulier de la collectivité : frais administratifs, locations de matériel, fluides, ainsi que dans le cas de la CCMA, l'entretien normal de la voirie.

²² Dépenses comptabilisées au c/61523 et subdivisions uniquement.

Tableau n° 5 : Évolution des charges de gestion retraitées

chap	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var an 13/18	var an 14/18
011 (1)	2 055	2 055	2 210	1 856	1 821	2 096	2 016	-0,4 %	-2,3 %
012 (2) – net des c/6419 et 6459	1 994	2 063	3 049	3 068	3 294	3 550	3 642	12 %	4,5 %
65 (3)	631	548	872	942	898	694	738	6,1 %	-7,3 %
charges de gestion totales (4) = (1) + (2) + (3)	4 680	4 667	6 131	5 866	6 014	6 340	6 396	6,5%	1,1 %
Remboursement dépenses personnel BA (5)	74	83	724	719	746	743	686		
contribution SDIS (6)			376	379	373	374	372		
Charges de gestion à périmètre constant (7) = (4) - (5) - (6)	4 607	4 584	5 032	4 583	4 743-	5 278	5 339	3,1 %	1,5 %

Sources : balances – en milliers d’euros

5.2 Une accélération des investissements du budget principal en fin de période marquée par une reprise de l’endettement

5.2.1 Un endettement longtemps surabondant au regard des besoins

L’excédent tiré de son exploitation (capacité d’autofinancement) a permis à la collectivité de financer 32% de ses dépenses d’équipement, subventions versées incluses, entre 2014 et 2018, ce qui est assez comparable aux autres communautés de communes ligériennes de même strate. Le reste a été assuré par des dotations et subventions (36 %), ainsi que par emprunt (24 %). La collectivité a ainsi sur-financé ses investissements en recourant de façon trop importante à l’emprunt, même si elle s’est désendettée, jusqu’en 2017. Ses charges financières ont en parallèle diminué de près de 120 000 € (voir tableau 13 en annexe).

Alors que son besoin de financement s’est élevé de 2014 à 2017 à 898 000 € (760 000 € depuis 2013), la collectivité a emprunté presque deux fois plus que nécessaire, soit 1 921 000 € (1 661 000 € depuis 2013). Le fonds de roulement atteint ainsi cinq mois de charges courantes. La chambre rappelle en outre que la CCMA est l’une des communautés de communes de la Mayenne les plus endettées (voir tableau 14 en annexe).

Ce recours superflu à l’emprunt peut s’expliquer, au-delà d’une certaine prudence financière, par un retard dans la réalisation d’investissements.

Cette situation pourrait se normaliser à compter de 2018-2019. En effet, si le montant des investissements depuis la création de la communauté de communes n’a guère dépassé 2 M€ en moyenne par an, les investissements prévus en 2019 pourraient s’élever à près de 9 M€ à cause de la réalisation simultanée de quatre équipements structurants (gendarmerie, piscine, salle de sport, maison de santé). En 2018, la collectivité a contracté un nouvel emprunt de 1 M€ et prévoit en 2019 un emprunt supplémentaire de 1,758 M€, venant compléter des financements externes (subventions et dotations) de plus de 6 M€.

L’impact de ces nouveaux emprunts sur l’encours de dette et la capacité de désendettement devrait cependant être limité, à la double condition que la collectivité perçoive effectivement les subventions attendues et que la pause prévue dans les investissements après 2019 soit réelle.

Tableau n° 6 : Variation d'encours de dette du budget principal

	exécuté					DOB 2018 : estimation*		
	2014	2015	2016	2017	2018	2018	2019	2020
encours au 01/01	8 887	8 097	6 923	7 037	7 264	7 264	7 455	8 289
annuité capital	811	1 174	787	773	808	809	866	872
nouveaux emprunts	21	0	900	1 000	1 000	1 000	1 700	0
encours au 31/12	8 097	6 923	7 037	7 264	7 455	7 455	8 289	7 417
CAF brute	1 770	1 759	1 571	1 545	1 580	1 500*	1 500*	1 500*
capacité de désendettement (an)	4,57	3,94	4,48	4,70	4,72	4,97	5,53	4,94

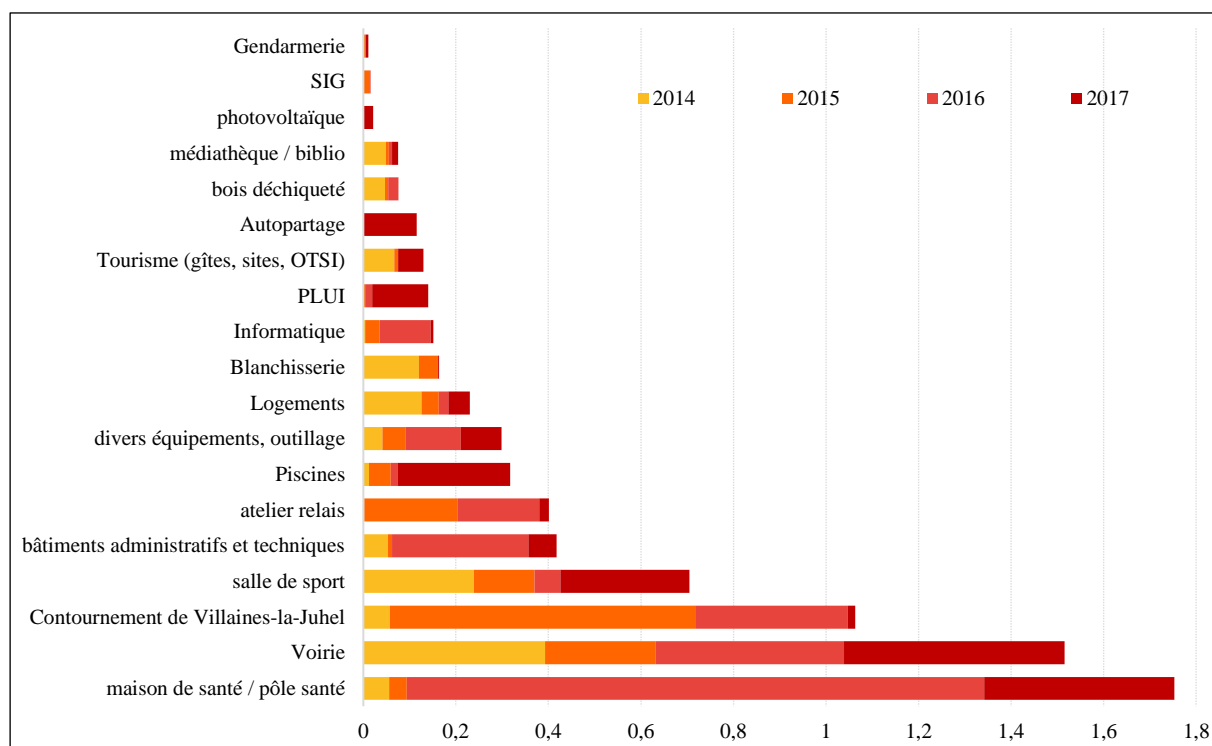
Source : balance – en milliers d'€ - montants endettement 2018 à 2020

La chambre souligne la nécessité pour la collectivité de programmer plus finement les investissements à venir, afin d'en lisser l'impact sur ses capacités de financement.

5.2.2 Des dépenses d'investissement jusque-là résultantes des engagements antérieurs

Les principaux investissements du budget principal de la CCMA de 2014 à 2017 ont concerné les maisons de santé (notamment celle de Pré-en-Pail – St-Samson) et la voirie (voir aussi tableau 15 en annexe).

Graphique n° 1 : Principaux investissements 2014-2017 (en millions d'euros)



Source : CRC, d'après le grand livre de la CCMA – en millions d'€

Les investissements pour la période 2018-2019 devraient concerner notamment la couverture de la piscine de Villaines-la-Juhel (3,7 M€), la salle de sport de Pré-en-Pail-Saint-Samson, la maison de santé de Saint-Pierre-des-Nids (1,3 M€) et la gendarmerie de Pré-en-Pail-Saint-Samson (1,6 M€).

5.3 Les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux

Les excédents antérieurs du budget des ordures ménagères ont permis une baisse de 10 % de la redevance en 2017. Ce budget est maintenant proche de l'équilibre.

En revanche, la situation des deux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement est symétriquement déséquilibrée. En 2017, le fonds de roulement²³ du budget de l'assainissement équivalait à près d'une année de produits (environ 600 000 €), tandis que le budget de l'eau possédait un fonds de roulement quasiment équivalent à six mois de produits (0,76 M€ sur 1,42 M€).

²³ Soit les réserves accumulées pour faire face aux dépenses courantes.

ANNEXES

Annexe n° 1. Maisons de santé.....	23
Annexe n° 2. Tableaux financiers.....	25

Annexe n° 1. Maisons de santé

Méthodologie :

Le mode de présentation usuel de l'équilibre économique d'une opération de ce type consiste, en collectivité, à comparer le montant des loyers à l'emprunt. Par construction, ce modèle de présentation ne rend pas compte fidèlement du coût complet d'une telle opération, qui ne se limite pas pour la collectivité concernée à un investissement initial.

Pour la présente analyse, le résultat de la location a été calculé comme s'il s'agissait d'une activité économique autonome, en établissant un compte de résultat théorique. Ce compte de résultat intègre les dotations aux amortissements, car on peut considérer que les Dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions (DAP) représentent la ressource que l'exploitation doit dégager annuellement pour financer l'investissement. On intègre aussi les subventions d'investissement versées au résultat pour la même raison, mais de façon inverse.

Tableau n° 7 : Compte de résultat reconstitué de la maison de santé de Villaines-la-Juhel

chap	compte	libellé	2014	2015	2016	2017	2018
	606	Fluides (est. en 2016 et 2017)	-15 554	- 13 428	- 12 975	- 13 124	-13 835
	613	locations					-1 564
	615	Entretien / nettoyage	-3 897	-3 848	-3 789	-5 444	-9 341
	616	assurances					-614
011	617	expertise technique				-2 786	
	6226	étude thermique				-4 164	
	624	transports					-468
	626	télécommunication					-115
	628	Autres frais					-2 709
	63512	taxe foncière			-3 200	-3 376	-4 392
65	655/8	autres			-6 168		-2 600
66	66111	frais financiers	-34 345	-32 532	-30 638	-28 658	-26 588
68	6811	DAP	-101 106	-101 106	-124 654	-124 654	-126 734
		Total charges d'exploitation	-154 903	-150 914	-181 424	-182 296	-188 961
70	70878	Charges récupérées	9 274	11 133	8 275	10 788	10 571
75	752	loyer	30 992	40 528	41 687	42 890	41 289
77	777	Subventions transférables	60 701	60 701	60 701	60 701	81 464
		Total recettes d'exploitation	100 968	112 363	110 664	114 379	133 323
		Résultat de l'exploitation	-53 934	-38 552	-70 760	-67 916	-55 638

Source CRC, d'après le grand livre de la CCMA et l'état de l'actif 2017 (chiffres 2018 non vérifiés par la chambre)

Tableau n° 8 : Compte de résultat reconstitué de la maison de santé de Pré-en-Pail-Saint-Samson

comptes	Montant €	remarques
60611 - Eau et assainissement	326	
60612 - Énergie - Électricité	4 115	
60632 - Fournitures de petit équipement	1 450	
615221 - Entretien et réparation	861	
615228 - Entretien et réparations autres	6 357	
6156 - Maintenance	1 618	
6161 - Assurance multirisques	376	
6262 - Frais de télécommunications	760	
63512 - Taxes foncières	4 023	
637 - taxe d'aménagement	513	montant de la taxe fictivement amortie sur 20 ans : 10 266/20
charges réelles	20 399	
6811 - DAP	77 500	DAP retraitées : 1,55 M€ sur 20 ans
charges totales	97 899	
70878 - remboursement de frais	3 711	
752 - Revenus des immeubles	46 464	
recettes réelles	50 176	hors vente d'électricité et remboursement d'assurances
777 - subventions transférées	43 178	0,86 M€ comptabilisées amorties sur 20 ans
recettes totales	93 354	
résultat d'exploitation	-4 545	

Source : CRC d'après le grand livre 2018, programme 129-1

Nota : le présent tableau a été construit sans inclure de charge financière, la collectivité indiquant n'avoir fléché aucun emprunt à ce bâtiment. Or, la CCMA a financé ses dépenses d'équipement par emprunt à hauteur de 25% de leur coût total. Une analyse économique stricte supposerait donc d'affecter une part de la charge d'intérêt à l'opération MSP de Pré-en-Pail-Saint-Samson.

Annexe n° 2. Tableaux financiers

Tableau n° 9 : Anomalies dans la confection des états annexes au compte administratif 2017

état	commentaire
A10-1 à 5	La collectivité ventile ses entrées et sorties d'immobilisations entre les état A10-1 et A10-5 alors qu'elle n'est pas concernée par ce dernier état, ne disposant pas de concession d'aménagement (A10-4 et 5)
B1-1 et 2	Le tableau des garanties d'emprunt donne une vision limitée des risques liés aux garanties d'emprunts accordées par la CCMA (et plus exactement, l'ex-CCA). Ainsi l'annexe au CA 2017 indique un ratio d'endettement + garantie d'emprunt par rapport aux recettes réelles de fonctionnement de 1,5 %, alors qu'il est en réalité de 11 %.
B1-7	Liste des concours attribués : le montant des subventions correspond aux montant des subventions versées au c/657. En revanche, dans la colonne « prestations en nature », la CCMA indique l'objet de la subvention, non le montant ou le type de prestation en nature.
B2-1 et 2	Le tableau des AP / CP est rempli sans que cela corresponde à une pratique effective
C1-1	L'état du personnel est rempli de façon inexacte : un grade apparaît trois fois (attaché principal) alors qu'il n'y a qu'un seul titulaire ; des intitulés du tableau C1-1 correspondent non à des grades, mais à des fonctions (p. ex. chargé de communication, manager du commerce) alors que la maquette précise en note de bas de page que « les grades ou emplois sont désignés conformément à la circulaire ». Par ailleurs, l'indice des agents contractuels n'est pas indiqué.

Tableau n° 10 : Différences relevées entre les comptes de la balance et l'inventaire au 31/12/2017

Compte	Balance (1)	Inventaire (2)	Différence (1) – (2)
2033	654	1 240	-586
2041411	2 251	5 574	-3 324
2115	394 462	509 462	-115 000
21312	0	230 355	-230 355
21318	5 353 218	5 505 059	-151 841
2132	15 959 205	17 161 946	-1 202 741
2152	35 903	39 308	-3 405
21738	1 418 432	1 421 903	-3 471
21788	10 179	10 041	138
2182	581 308	544 757	36 550
2184	457 684	459 887	-2 203
2188	1 168 500	1 166 501	1 999
2313	1 790 494	96 932	1 693 562
2317	1 129 299	1 151 105	-21 807
2422	230 355		230 355
276341	269 933	324 032	-54 099
total	48 623 064	48 991 626	173 772

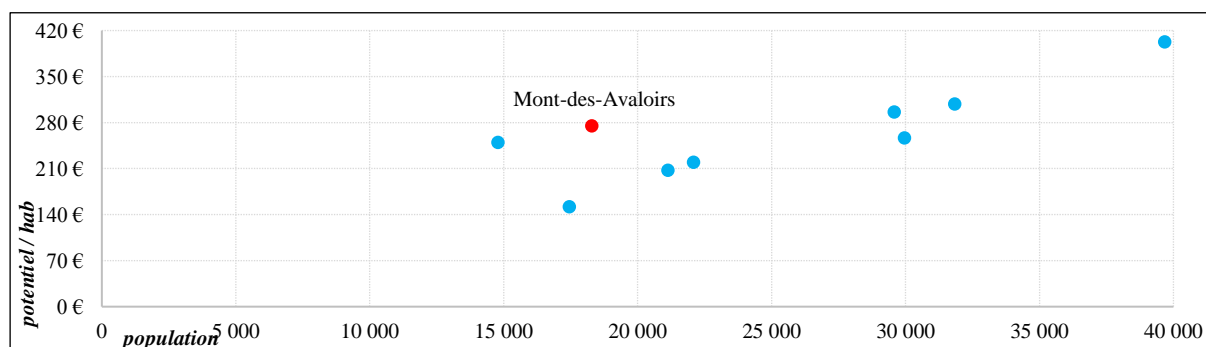
Source : balance et inventaire CCMA – budget principal

Tableau n° 11 : Ratios de comparaison / communautés de communes ligériennes de 14 à 20 000 habitants

	2014		2017	
	strate	CCMA	Strate	CCMA
EBF en % des produits de gestion	19,27 %	25,00 %	17,60 %	22,40 %
CAF en % des produits de gestion	16,16 %	21,70 %	15,22 %	18,90 %
Charges de personnel / charges courantes	36,01 %	47,70 %	42,35 %	54,70 %
charges financières / charges courantes	5,20 %	4,10 %	2,40 %	2,30 %
Capacité désendettement BP en années	3,9	3,5	5,7	4,7
FRNG en jours de charges courantes	151	100	132	151

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Graphique n° 2 : Potentiel fiscal par rapport aux communautés de communes mayennaises à FPU



Source : CRC d'après le critère de répartition DGF 2018 – DGCL

Tableau n° 12 : Évolution des recettes fiscales pré et post fusion

Compte	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
73111 TH / TF	2 655	2 697	2 901	2 924	2 844	2 931	3 112
73112 CVAE	744	758	868	834	817	917	896
73113 TASCOM	126	132	134	131	123	154	114
73114 IFER	159	162	168	171	205	220	228
7318 Autres	72	2			77	33	11
Total	3 756	3 752	4 071	4 060	4 066	4 256	4 362
7388 Autres taxes	19	15	15	13	16	13	0

Source : CRC, d'après les comptes de gestion 2012-2018 – en milliers d'€

Tableau n° 13 : Performances financières annuelles

en milliers d'€	2013*	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de gestion (1)	6 582	8 172	7 836	7 781	8 167	8 185
Charges de gestion (2)	4 667	6 131	5 866	6 014	6 340	6 396
EBF (1) – (2)	1 916	2 041	1 970	1 767	1 826	1 788
CAF	1 646	1 770	1 759	1 571	1 545	1 580
Annuité en capital de la dette	805	812	1 175	787	773	808
CAF nette	841	958	584	784	772	772
Financement propre disponible (3)	1 613	1 388	1 076	2 352	1 676	2 241
dépenses d'équipement et subventions (4)	1 796	1 432	1 536	2 690	1 911	4 261
Besoin ou capacité de financement (5)	137	115	-425	-502	-85	-1 943
Nouveaux emprunts de l'année (6)	500	21	0	900	1 000	1000
var Fonds de roulement	637	136	-425	398	915	-1 063
Fonds de roulement (FDR)	1 607	1 743	1 318	1 772	2 687	1 624
FDR en jours de charges courantes	118,6	99,5	79,3	104,6	151,1	90,5

Source : CRC, d'après les comptes de gestion - nota : *budget principal des EPCI fusionnés

Tableau n° 14 : Comparaison du niveau d'endettement des communautés de communes mayennaises à FPU

Communauté de communes	Encours 2017	population	Endettement hab / BP	Endettement / hab / BP + BA
EPCI à l'endettement le plus élevé / habitant	9 908 862	21 461	445,42	461,71
CCMA	11 155 439	17 017	426,86	655,55
EPCI à l'endettement le moins élevé / habitant	7 852 795	28 168	187,85	278,78
EPCI à la médiane	11 743 011	19 897	334,31	590,19

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 15 : Montant brut des c/20 à 23 (hors 204 et 238)

budgets	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	% total 2018
BP	34 265	35 415	36 948	39 298	40 416	43 896	58 %
ASST	6 807	13 935	13 964	14 442	14 899	15 466	21 %
EAU	5 954	10 367	10 472	10 954	11 814	12 583	17 %
OM	2 689	2 697	2 800	2 939	3 280	3 273	4 %
SPANC	7	4	6	6	6	1	0 %
	49 721	62 417	64 190	67 638	70 415	75 220	100 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion – en milliers d'€ ; nota : *budget consolidé des EPCI fusionnés

Tableau n° 16 : Évolution des produits et charges de gestion du Budget annexe d'ordures ménagères

SIG	ch	2012*	2013*	2014	2015	2016	2017	2018
produits de gestion	70	1 114 210	1 137 338	1 100 706	1 090 399	1 071 629	1 004 653	985 300
	74	2 935	15 820	14 625	6 227	25 078	8 270	1 438
	75	307 122	187 108	302 075	293 618	341 641	275 968	283 116
charges de gestion	011	-879 958	-896 258	-1 042 886	-949 919	-993 680	-982 484	-982 499
	012	-272 612	-295 216	-342 941	-363 138	-316 952	-288 945	--241 923
	65	-26 696	-26 606	-9 912	-10 913	-9 131	-23 224	-29 660
charges fin	66	-2 205	-1 180	-546	-417	-162	-50	-2 893
pdts except	77	3 917	4 305	242	648	890	1 126	-2 085
chges except.	67	-3 016	-850	-3 480	-4 655	-4 656	-6 083	-10 001
CAF		243 696	124 461	17 882	61 849	114 657	-10 771	4 965

Source : balance nota : *budget annexe des EPCI fusionnés

Tableau n° 17 : Évolution financière du Budget annexe d'ordures ménagères

en €	2013*	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	124 461	17 882	61 849	114 657	-10 771	4 965
annuité du capital	15 837	12 076	12 110	12 127	12 129	27 502
CAF nette	108 623	5 806	49 739	102 530	-22 900	-22 537
Financement propre disponible	190 137	6 512	52 497	209 442	-1 693	88 988
Dépenses d'équipement	82 809	7 865	103 458	254 494	340 885	179 609
Emprunts	0	0	0	0	0	252 000
FRNG	416 854	415 501	364 540	319 489	-23 089	138 289
en jours de charges courantes	124,9	108,7	100,5	88,3	-6,5	40,2

Source : ANAFI - nota : *budget annexe des EPCI fusionnés

Tableau n° 18 : Évolution des SIG du BA assainissement

SIG	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1-produits de gestion	269 870	282 806	594 949	448 886	674 540	620 368	593 006
2-charges de gestion	-194 611	-223 623	-325 157	-309 840	-341 322	-426 975	-348 962
4-charges financières	-60 435	-58 801	-137 084	-127 398	-118 665	-116 389	-115 435
5-produits except hors 775	845	926	192	5 124	1 088	694	2 631
6-charges exceptionnelles	-2 366	-3 363	-1 979	-497	-1 599	-3 262	-7 296
CAF	13 304	-2 056	130 921	16 275	214 042	74 437	123 943

Sources : balances

Tableau n° 19 : Évolution financière du BA assainissement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	13 304	-2 056	130 921	16 275	214 042	74 437	123 943
annuité du capital	46 935	38 652	143 566	146 979	151 496	176 427	195 607
CAF nette	-33 632	-40 707	-12 645	-130 704	62 546	-101 990	-71 664
Financement propre disponible	104 073	78 854	69 379	-130 704	172 271	-42 917	118 783
Dépenses d'équipement	195 152	180 365	93 366	46 622	477 637	457 466	569 448
emprunts	0	400 000	0	0	440 000	0	682 100
FRNG	-284 709	13 780	-131 701	-309 027	-174 393	-674 775	-443 340
en jours de charges courantes	-407,7	17,8	-104,1	-258,0	-138,4	-453,4	-348,6

Sources : balances

Tableau n° 20 : Évolution des SIG du BA eau

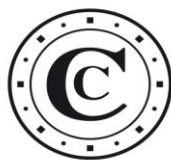
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1-produits de gestion	1 018 321	920 391	1 241 203	931 868	937 732	1 424 628	1 353 149
2-charges de gestion	-687 344	-730 652	-650 021	-606 086	-681 189	-811 728	-898 741
4-charges financières	-10 422	-7 052	-27 299	-25 003	-22 801	-21 026	-19 380
5-produits exceptionnels hors 775	3 172	2 568	524	1 866	315	649	10 366
6-charges exceptionnelles	-10 697	-14 757	-4 720	-8 419	-11 459	-15 645	-10 979
CAF	313 031	170 498	559 686	294 226	222 598	576 879	434 414

Sources : balances

Tableau n° 21 : Évolution financière du BA eau

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	170 498	559 686	294 226	222 598	576 879	434 414
annuité du capital	40 348	58 826	60 802	62 652	63 680	55 276
CAF nette	130 150	500 861	233 424	159 946	513 200	369 138
Financement propre disponible	130 150	523 977	257 398	307 950	662 835	624 084
Dépenses d'équipement	142 363	244 669	104 912	485 722	888 993	836 462
emprunts	0	0	0	0	0	0
FRNG	360 575	1 012 020	1 164 506	986 738	760 581	548 203
en jours de charges courantes	209,8	637,1	809,6	597,0	376,3	262,8

Sources : balances



Les publications de la chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Pays-de-la-Loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cedex 01

Adresse mél. crcpdl@pl.ccomptes.fr