

Le président

Bordeaux, le 14 JUIN 2022

à

Dossier suivi par : Myriam Lagarde, greffière de la 1<sup>re</sup> section  
T. : 05 56 56 47 00  
Mél.: [na-greffe@crtc.ccomptes.fr](mailto:na-greffe@crtc.ccomptes.fr)

Nos références à rappeler KSP GD220246 CRC  
Contrôle n° 2021-0069

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

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Monsieur Pierre Allard  
président de la communauté de communes  
Porte Océane du Limousin  
1 avenue Voltaire  
87200 Saint-Junien

[pierreallard@saint-junien.fr](mailto:pierreallard@saint-junien.fr)  
[sfourgeaud@pol-cdc.fr](mailto:sfourgeaud@pol-cdc.fr)  
[ahgilbert@pol-cdc.fr](mailto:ahgilbert@pol-cdc.fr)  
[smarcelaud@saint-junien.fr](mailto:smarcelaud@saint-junien.fr)

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 la gestion de la communauté de communes Porte Océane du Limousin concernant les exercices 2016 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

Conformément à l'article L. 243-8 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 à la préfète ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de la Haute-Vienne.

.../...

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

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

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



Paul Serre  
conseiller maître à la Cour des comptes



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNAUTÉ DE COMMUNES PORTE OCÉANE DU LIMOUSIN (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 29 mars 2022.

## TABLE DES MATIÈRES

1	LA PROCÉDURE SUIVIE ET LA PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ.....	5
1.1	La procédure .....	5
1.2	Présentation de la communauté de communes Porte Océane du Limousin (CCPOL).....	5
1.2.1	Les caractéristiques principales du territoire .....	6
1.2.2	Les principes directeurs de l’action de la CCPOL et les compétences exercées .....	6
2	LE FONCTIONNEMENT DE LA CCPOL.....	7
2.1	L’établissement des rapports d’activité .....	7
2.2	Les ressources humaines .....	7
2.2.1	Présentation.....	7
2.2.2	La mutualisation des services .....	8
2.2.3	Le régime indemnitaire.....	9
2.2.4	Le temps de travail.....	11
3	LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES .....	13
3.1	Le cadre et l’organisation à la CCPOL.....	13
3.1.1	La délégation de l’octroi des aides au département de la Haute-Vienne.....	13
3.1.2	Le règlement-cadre adopté par la CCPOL en matière d’aides à l’immobilier d’entreprise .....	15
3.2	Les mesures liées à la crise sanitaire.....	16
3.3	Les aides à la SARL Maroquinerie du Sud-Ouest.....	17
3.3.1	L’origine du projet de la Cité du cuir .....	17
3.3.2	La vente d’un bâtiment en l’état futur d’achèvement (VEFA) : une intervention originale pour un établissement public faite dans des conditions peu favorables .....	19
3.3.3	L’échange de bâtiments en 2021 .....	23
3.3.4	Le bilan de ces opérations.....	27
3.4	Les ateliers relais et les baux commerciaux.....	28
3.4.1	Cadre et présentation .....	28
3.4.2	L’activité du budget annexe « ateliers relais ».....	29
3.4.3	Des interventions dans l’immobilier d’entreprise qui ne respectent pas le cadre légal .....	30
3.4.4	Une activité structurellement déséquilibrée du point de vue comptable .....	32
3.5	La zone d’activité de Boisse .....	36
3.5.1	Un projet d’aménagement évolutif.....	36
3.5.2	Les charges .....	39
3.5.3	Les produits de la ZA Boisse.....	41
3.5.4	Le financement .....	42
3.5.5	Le solde prévisionnel de l’opération.....	44
4	LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L’INFORMATION BUDGÉTAIRE .....	47
4.1	Fiabiliser l’actif.....	47
4.2	Les subventions d’équipement versées depuis le budget principal .....	48
4.3	Les budgets annexes .....	49

4.3.1	Le budget annexe du service public de l'assainissement non collectif « SPANC » .....	49
4.3.2	Les provisions à passer en lien avec les zones artisanales et les lotissements.....	52
4.4	Des données comptables relatives aux charges de personnel erronées.....	53
5	LA MODIFICATION DU PACTE FINANCIER DESTINÉE À REDIRIGER DES RESSOURCES VERS L'INTERCOMMUNALITÉ .....	56
5.1	L'augmentation de la fiscalité du bloc communal lors de la création de l'intercommunalité.....	56
5.1.1	Des taux intercommunaux uniques sans lissage votés par la CCPOL lors de sa création .....	56
5.1.2	Des taux communaux également modifiés par les communes lors de la création de la CCPOL .....	57
5.1.3	La hausse des produits liée à l'évolution des taux.....	58
5.2	Évolution comparée des dépenses et recettes des communes et de la CCPOL .....	60
5.3	Une diminution des reversements de fiscalité aux communes répondant à un objectif financier d'optimisation.....	62
5.3.1	Après 2016, la baisse du reversement de fiscalité de l'EPCI vers les communes .....	62
5.3.2	La diminution de la DSC communautaire .....	63
5.3.3	La répartition dérogatoire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales .....	64
5.3.4	Le faible poids des transferts de compétences dans la structure des attributions de compensation en 2020 .....	65
5.3.5	Les investissements réalisés .....	67
6	L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	70
6.1	Une situation financière consolidée satisfaisante .....	70
6.1.1	Le poids prépondérant du budget principal en termes de produits .....	70
6.1.2	Des ressources majoritairement issues de la fiscalité .....	70
6.1.3	Une capacité d'autofinancement positive .....	72
6.1.4	Un endettement soutenable.....	74
6.1.5	Une trésorerie active consolidée prépondérante .....	75

## SYNTHÈSE

La communauté de communes Porte Océane du Limousin (CCPOL) est une intercommunalité récente de 26 424 habitants créée en 2016 à la suite de la fusion de deux communautés de communes, Vienne-Glâne et Pays de la Météorite, aux régimes fiscaux différents.

Elle s'inscrit sur un territoire d'une grande tradition industrielle en particulier dans le domaine de la mégisserie et de la maroquinerie. À ce titre, elle déploie une politique volontariste en matière de développement et d'aménagement économiques. Son choix d'accompagner l'implantation de groupes industriels dans le secteur de la maroquinerie et de la ganterie s'est traduit par des retombées positives sur le territoire, notamment en termes de créations d'emplois. Cependant, elle doit veiller à limiter sa prise de risque lorsqu'elle porte des opérations pour le compte de tiers comme cela a été le cas pour la construction d'un atelier industriel vendu en l'état futur d'achèvement où elle a renoncé aux garanties habituelles du vendeur. Cette opération s'est faite à perte sur le plan financier et les coûts administratifs et techniques de l'opération n'ont pas été répercutés à l'entreprise bénéficiaire. Elle a eu des conséquences importantes sur le projet d'aménagement d'une Cité du cuir et les surcoûts qui en découlent ne sont pas tous évalués à ce jour.

De façon générale, la réglementation applicable en matière d'aides aux entreprises doit être observée. L'identification des aides attribuées et l'évaluation de leur montant en recourant aux services de France Domaine doivent être réalisées systématiquement. Il en va de même pour la vérification du respect des obligations fiscales et sociales par les bénéficiaires.

Sur le plan comptable, un certain nombre d'opérations d'aménagement sont à ce jour déficitaires et l'intercommunalité va devoir prendre en charge ces déficits une fois les opérations terminées et les budgets correspondants clôturés. Elle peut d'ores et déjà les provisionner afin de respecter le principe comptable de prudence.

En matière de gestion des ressources humaines, elle a engagé les démarches pour se mettre en conformité avec la durée légale du temps de travail et elle a mis en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans ses deux composantes en veillant à ne plus verser de primes incompatibles avec celui-ci.

La fiabilité de ses comptes souffre d'une limite importante en raison de l'absence de sincérité des informations relatives au régime indemnitaire de ses agents titulaires figurant dans ses comptes administratifs et de gestion.

La CCPOL a modifié son pacte financier et fiscal avec ses communes membres afin d'optimiser ses relations financières avec l'État. Un changement de réglementation n'a pas permis d'obtenir les effets escomptés de l'augmentation du coefficient d'intégration fiscale.

Les produits de la fiscalité prélevés par la CCPOL ont augmenté sur la période de 1,55 % par an en moyenne et la part issue de cette fiscalité qu'elle a conservé a cru de 4,80 % par an en moyenne sur la même période. La part des produits de fiscalité conservés par l'intercommunalité a donc augmenté plus rapidement que la hausse de la fiscalité.

La CCPOL a su adapter le rythme de ses investissements afin de conserver une marge d'autofinancement satisfaisante. Son endettement est maîtrisé et sa situation financière globalement saine.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : Établir le rapport d'activité tel que prévu par l'article L. 5211-39 du CGCT et le transmettre aux maires des communes membres. [mise en œuvre]

**Recommandation n° 2** : Mettre en place le complément indemnitaire annuel et mettre fin au cumul irrégulier du RIFSEEP et des indemnités non cumulables. [mise en œuvre]

**Recommandation n° 3** : Respecter la durée légale du temps de travail. [mise en œuvre]

**Recommandation n° 4** : Respecter le cadre légal et réglementaire en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, à savoir : évaluer en amont la valeur de l'aide consentie (article R. 1511-4 du CGCT), établir une convention conforme aux exigences de l'article R. 1511-4-2 du CGCT incluant notamment l'exigence de respect des obligations fiscales et sociales par le bénéficiaire. [non mise en œuvre]

**Recommandation n° 5** : Ajuster le montant de la redevance aux besoins de l'exploitation du SPANC. [non mise en œuvre]

**Recommandation n° 6** : Provisionner dans le budget principal les reprises de déficits connus et à venir. [non mise en œuvre]

# **1 LA PROCÉDURE SUIVIE ET LA PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ**

## **1.1 La procédure**

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a inscrit à son programme de l'année 2021 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Porte Océane du Limousin (CCPOL). Il porte sur les exercices 2016 et suivants.

Le président de la CCPOL, M. Pierre Allard, ordonnateur, a été informé de l'ouverture du contrôle par une lettre en date du 27 janvier 2021, réceptionnée le jour même.

M. Allard a été élu le 11 juillet 2020 après avoir été vice-président lors du précédent mandat. Son prédécesseur était M. Joël Ratier, informé par lettre du 30 mars 2021, téléchargée le lendemain.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé 17 mars 2021 au siège de la CCPOL à Saint-Junien.

L'entretien de fin de contrôle est intervenu le 1<sup>er</sup> juillet 2021 dans les mêmes locaux. Le président était représenté par le 1<sup>er</sup> vice-président, M. Lacroix.

M. Ratier a bénéficié d'un entretien d'ouverture de contrôle par voie téléphonique le 2 avril 2021 et d'un entretien de fin de contrôle le 7 juillet 2021, selon les mêmes modalités.

La chambre a arrêté ses observations provisoires le 9 septembre 2021.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 26 novembre 2021 d'une part à M. Allard, président de la CCPOL, ordonnateur en fonction et d'autre part à M. Ratier, précédent ordonnateur. Ils ont respectivement répondu les 14 janvier et 3 janvier 2022.

La chambre a délibéré ses observations définitives lors de sa séance du 29 mars 2022.

## **1.2 Présentation de la communauté de communes Porte Océane du Limousin (CCPOL)**

La CCPOL a été créée le 18 décembre 2015 par arrêté du préfet de la Haute-Vienne, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier suivant.

Elle est issue de la fusion de la communauté de communes Vienne-Glane et de la communauté de communes du pays de la Météorite.

Située à l'ouest du département, son siège est à Saint-Junien et elle regroupe 13 communes pour une population totale de 26 424 habitants (population totale légale en vigueur en 2019, millésimée 2016).

La population compte 34 % de plus de 60 ans et le tissu économique, bien que situé en zone rurale, comporte quelques industries en lien avec l'activité de travail du cuir qui a fait la réputation de la commune de Saint-Junien.

### **1.2.1 Les caractéristiques principales du territoire**

D'après le préambule du règlement des aides à l'immobilier d'entreprise, l'économie occupe une place importante sur ce territoire en raison de la présence d'emplois industriels dans trois principaux secteurs que sont l'industrie du cuir, du papier et de la porcelaine. Le préambule note la forte dépendance de ces secteurs au regard de grands groupes internationaux. Malgré cette tradition industrielle, le territoire devient de plus en plus résidentiel et la part du secteur tertiaire augmente avec l'accroissement des classes d'âge élevé et du déficit de jeunes actifs.

### **1.2.2 Les principes directeurs de l'action de la CCPOL et les compétences exercées**

D'après le préambule de ses statuts, la CCPOL fonde ses actions sur deux principes généraux.

À l'égard des communes, la coopération, la subsidiarité et la solidarité sont définies autant comme des moyens d'agir que des finalités.

À l'égard des habitants, la CCPOL se veut un espace de citoyenneté active.

En plus des compétences obligatoires, la CCPOL a choisi d'exercer celles relatives à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, à la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie et des chemins, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, l'action sociale intercommunale, le développement des infrastructures et des usages numériques, les activités périscolaires, le développement et l'aménagement social, les services à la population et la dynamique démographique.

## 2 LE FONCTIONNEMENT DE LA CCPOL

### 2.1 L'établissement des rapports d'activité

L'article L. 5211-39 du CGCT prévoit que le président de l'EPCI établit et transmet chaque année aux maires des communes membres un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné d'un compte administratif. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire à chaque conseil municipal. Il s'agit d'un document et d'une formalité importants pour la vie démocratique de l'intercommunalité.

La CCPOL a transmis en cours d'instruction les rapports d'activité relatifs aux années 2017 et 2018. L'ordonnateur de la CCPOL indique en réponse avoir transmis aux maires des communes membres les rapports d'activité relatifs aux années 2019 et 2020. Ce retard s'explique principalement par la crise sanitaire et les élections de l'année 2020.

**Recommandation n° 1 : Établir le rapport d'activité tel que prévu par l'article L. 5211-39 du CGCT et le transmettre aux maires des communes membres.**

### 2.2 Les ressources humaines

#### 2.2.1 Présentation

L'évolution des effectifs de l'intercommunalité est précisée dans le tableau suivant.

**Tableau n° 1 : Évolution des effectifs au 31 décembre en ETP**

<i>Budget</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>BP*</i>	95,57	97,64	97,27	98,91	96,91
<i>OM*</i>	21	22	22,5	24,5	20,5
<i>Eau</i>					6
<i>Asst*</i>					6
<i>Total</i>	116,57	119,64	119,77	123,41	129,41

\* *BP* : budget principal, \* *OM* : ordures ménagères ; \* *asst* : assainissement. Les compétences eau et assainissement ont été récupérées à compter du 1er janvier 2020  
Source : données CCPOL

Entre 2016 et 2019, les effectifs de la CCPOL augmentent de 11 % et à partir de 2020, l'EPCI exerce en plus les compétences eau et assainissement.

L'organigramme fourni, commun avec la ville-centre, comporte quatre types de services : ceux propres à la commune, à la CCPOL, ceux partagés et les services communs. Les services communs (urbanisme, commande publique) sont ouverts à toutes les communes de l'EPCI et à la CCPOL, tandis que les services partagés concernent la commune de Saint-Junien et l'intercommunalité.

## 2.2.2 La mutualisation des services

La mutualisation des services trouve son fondement dans les articles L. 5211-4-1 et suivants du CGCT.

Ce type de mutualisation concernait déjà la commune de Saint-Junien et la communauté de communes Vienne-Glane, aux termes d'une convention du 17 mars 2014 renouvelée le 7 août 2015.

Depuis la création de la CCPOL, ces relations sont régies par une convention de services partagés conclue le 31 mars 2016. Celle-ci prévoyait, en son article 5, la mise en place d'un comité de suivi chargé de réaliser un bilan annuel de la mise en œuvre de la convention.

Le bilan prévu n'a pas été réalisé.

L'article L. 5211-39-1 du CGCT, introduit par la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, prévoit, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseillers municipaux, l'établissement par le président de l'EPCI d'un rapport relatif aux mutualisations entre les services de l'EPCI et ceux de ses communes membres. Ce document doit comporter un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Ce projet de schéma, approuvé par délibération de l'EPCI, doit envisager l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. L'article 74 de la loi NOTRe a précisé le calendrier en imposant la transmission du schéma pour avis aux conseils municipaux au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2015 et son approbation par l'organe délibérant de l'EPCI au plus tard le 31 décembre 2015. Chaque année, lors du débat sur les orientations budgétaires ou, à défaut, lors du vote du budget, le président de l'EPCI doit présenter l'avancement de ce schéma.

Un schéma de mutualisation a été adopté le 5 décembre 2017. Il concerne au premier chef la commune de Saint-Junien mais également toutes les autres communes de l'intercommunalité en raison de la présence de services dits communs.

Le retard mis dans l'élaboration de ce document (qui doit être établi dans l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux) est expliqué par la fusion des deux anciennes intercommunalités au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Ce schéma précise parmi ses objectifs que les actions de mutualisation seront au service du développement du territoire, de la qualité des services publics rendus à la population mais aussi au service de l'économie locale. Les projets de mutualisation ne devront pas se traduire par des dépenses nouvelles à l'échelle du territoire.

La mutualisation déjà mise en œuvre avant l'adoption de ce schéma est structurée autour de deux axes : « *bien exercer nos compétences* » et « *bien organiser et partager nos fonctions support* ».

Le schéma adopté fin 2017 pour la période 2018-2020 prévoit la création d'un observatoire de l'emploi public local pour « *mesurer les effets des actions de mutualisation sur l'évolution de l'emploi public dans le territoire* ». Il prévoit également qu'à compter de 2019, « *chaque année au plus tard lors du débat d'orientations budgétaires, un état d'avancement du schéma de mutualisation est présenté au conseil communautaire* ».

Un rapport d'évaluation du schéma de mutualisation des services au titre de l'année 2018 a été transmis. Les années suivantes n'ont pas donné lieu à l'établissement d'un état d'avancement de ce schéma.

Son contenu rappelle le contenu de la démarche puis le référentiel d'évaluation au sein des objectifs et principes méthodologiques du schéma de mutualisation pour la CCPOL. Après avoir constaté la difficulté de fixer des objectifs quantitatifs de réduction des effectifs et des dépenses de personnel, trois indicateurs sont définis :

- le premier mesure l'évolution des effectifs par service à compter du 31 décembre 2016 pour Saint-Junien et la CCPOL ;
- le deuxième concerne l'évolution du coût du personnel à compter du compte administratif 2016 pour ces deux mêmes acteurs ;
- le troisième a trait à l'évolution des comptes administratifs à compter de 2016.

Cependant, ce rapport ne comporte pas d'évaluation de l'évolution de l'emploi public local ou des coûts de personnel, par exemple.

L'observatoire de l'emploi public n'a pas non plus été créé.

Parmi les points positifs, on peut relever que des procédures ont été harmonisées dans le cadre de la mutualisation : la ville-centre et l'intercommunalité ont mis en place une procédure unique pour l'entretien d'évaluation, des formulaires unifiés concernent la gestion quotidienne des agents ou bien encore le nettoyage des vêtements de travail des agents des deux collectivités.

Eu égard au poids de la mutualisation, la CCPOL a intérêt à poursuivre la démarche de suivi et d'évaluation des actions de mutualisation comme elle l'avait prévu sur la période 2018-2020 sans toutefois la mettre effectivement en œuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CCPOL s'engage à suivre et à évaluer les effets de la mutualisation de services maintenant que la collectivité est dotée des outils qui le lui permettent.

### **2.2.3 Le régime indemnitaire**

La CCPOL a approuvé le 15 décembre 2016 la mise en application le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Le RIFSEEP comporte deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent. Le Conseil constitutionnel a jugé que l'institution de ces deux composantes était obligatoire (décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018).

Ce régime s'applique aux agents titulaires, stagiaires et agents contractuels de droit public à temps complet, non complet et partiel.

À l'occasion du contrôle de légalité d'une délibération du 17 décembre 2020, le représentant de l'État a rappelé à l'intercommunalité son obligation d'instituer un complément indemnitaire annuel. La chambre note l'instauration du complément indemnitaire annuel par délibération du 3 juin 2021.

En pratique, le RIFSEEP doit être mis en œuvre par les collectivités territoriales l'ayant institué pour les agents des cadres d'emplois dès lors que les textes d'application concernant les corps équivalents de la fonction publique d'État sont parus.

Par exemple, pour les filières administratives et sportives, tous les textes ont été publiés au cours de l'année 2015.

Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 actualise en annexe 1, pour chaque cadre d'emplois, le corps équivalent de la fonction publique d'État, et en annexe 2, fournit la liste des équivalences provisoires avec des corps de la fonction publique d'État qui sont éligibles au RIFSEEP.

La circulaire DGCL/DGFiP du 3 avril 2017 précise que les collectivités territoriales doivent délibérer dans un délai raisonnable à compter de la publication au journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP pour les corps équivalents de la fonction publique d'État.

Compte tenu de l'adoption du RIFSEEP, la CCPOL a mis en place l'IFSE au fur et à mesure de la publication des arrêtés concernant les corps correspondants au sein de la fonction publique d'État.

Si la collectivité a globalement cessé de verser les indemnités incompatibles avec le RIFSEEP au fur et à mesure de sa mise œuvre pour les différents cadres d'emplois et grades, deux indemnités posaient difficulté.

La première portait sur l'indemnité spécifique de service instituée par le décret n° 2003-799 du 25 août 2003 modifié, à laquelle sont éligibles les ingénieurs et techniciens territoriaux.

Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2020, les titulaires de ces deux grades de la filière technique sont éligibles au RIFSEEP. Pour ce motif, ils ne peuvent plus percevoir cette indemnité qui n'est pas cumulable avec le RIFSEEP.

En pratique, trois agents (deux ingénieurs et un technicien) étaient concernés pour un montant versé du 1<sup>er</sup> mars au 31 décembre 2020 de 24,28 K€.

La collectivité a pris les arrêtés pour régulariser cette situation à compter du 1<sup>er</sup> juin ou du 1<sup>er</sup> juillet 2021.

En ce qui concerne ensuite l'indemnité pour travaux dangereux, la collectivité avait initialement prévu qu'elle n'était pas cumulable avec le RIFSEEP (délibération n° 2016-417) puis l'a rendue cumulable (délibération n° 2017-090). Aux termes d'une dernière délibération n° 2020-260, cette indemnité n'est plus cumulable.

Le RIFSEEP est applicable aux agents de maîtrise et aux adjoints techniques depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. La CCPOL leur a appliqué ce régime à partir de la paye du mois de janvier 2017 mais elle a continué de leur verser l'indemnité pour travaux dangereux en parallèle.

Huit adjoints techniques et un agent de maîtrise étaient concernés par cette situation et les sommes versées pour l'indemnité pour travaux dangereux de 2017 à 2020 s'élèvent à 10,96 K€.

La CCPOL a cessé de verser cette indemnité en 2021.

<b>Recommandation n° 2 : Mettre en place le complément indemnitaire annuel et mettre fin au cumul irrégulier du RIFSEEP et des indemnités non cumulables.</b>
---

## 2.2.4 Le temps de travail

### 2.2.4.1 Le cadre légal

Le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et dans la magistrature, puis le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, ont défini une durée annuelle du temps de travail, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures, portée ensuite à 1 607 heures par la loi du 30 juin 2004 instaurant une journée de solidarité.

Il est possible de présenter schématiquement le détail du calcul de la durée de 1 607 heures de la façon suivante :

- 365 jours dans l'année ;
- 104 samedis et dimanches ;
- 25 jours de congés ;
- 8 jours fériés en moyenne ;
- soit 228 jours travaillés en moyenne.

Ce qui revient à  $1\ 600/228 = 7,01$  heures arrondies à 7 heures par jour pour obtenir 35 heures hebdomadaires.

À ces 1 600 heures, il convient d'ajouter 7 heures pour la journée de solidarité soit un total de 1 607 heures.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a prévu que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ». Ce dernier alinéa a été supprimé par l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cette modification rend obligatoire pour l'avenir le respect de la durée légale du temps de travail.

L'article 47 de la loi pour la transformation de la fonction publique a prévu la suppression des accords dérogatoires au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Les collectivités disposent d'un délai d'un an pour définir les nouveaux cycles de travail à compter du renouvellement de l'assemblée délibérante.

Certaines catégories de personnels sont soumises à un régime d'obligation de service inférieur à celui prévu par le cadre général, comme les professeurs territoriaux d'enseignement artistique par exemple.

Pour les catégories de personnel qui sont soumises à des rythmes de travail irréguliers (rythme scolaire par exemple qui implique une activité majoritairement concentrée sur l'année scolaire), les collectivités ont développé une pratique de calcul du temps de travail qui s'appelle l'annualisation du temps de travail.

Toutefois les règles de calcul de l'annualisation doivent respecter la durée annuelle du temps de travail et les règles relatives aux garanties minimales du temps de travail.

#### 2.2.4.2 Le cadre en vigueur à la CCPOL

La CCPOL a indiqué qu'un ETP correspondait à 1 554 heures dont le détail est le suivant :

- le nombre de jours théoriquement travaillés est de 236 (365 jours moins 104 jours de repos hebdomadaire moins 25 jours de congés annuels) ;
- le temps de travail fixé à la CCPOL est de 1 554 heures, ce qui, avec une journée de 7 heures, donne 222 jours travaillés ;
- il y a donc 14 jours travaillés en moins (236-222).

Il n'existe pas de délibération constituant le fondement juridique de ce régime annuel de 1 554 heures. Seul un projet de protocole d'accord en matière d'ARTT datant de 2015 a été transmis mais ce document n'a qu'un statut de document de travail.

En l'absence de délibération-cadre sur l'organisation, la durée et les règles applicables aux agents intercommunaux, il existe plusieurs problèmes :

- un problème juridique car il s'agit pour la collectivité d'une obligation ; son absence ne permet pas de s'assurer du respect de la durée légale du temps de travail ;
- un potentiel problème d'adaptation des horaires de travail aux besoins du service public, les horaires et les cycles appliqués n'étant pas forcément adaptés ;
- un problème potentiel d'égalité de traitement entre agents publics dès lors qu'il n'est pas garanti que tous soient au même régime.

La collectivité a récemment engagé une réflexion pour atteindre le volume de travail annuel de 1 607 heures dans la perspective de l'appliquer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Elle considère qu'au regard des 14 jours travaillés en moins, 7 jours fériés en 2021 doivent être imputés. Il resterait ainsi 7 jours de congés exceptionnels à régulariser.

Au regard de l'effectif au 31 décembre 2020 soumis à l'obligation de service annuelle de 1 607 heures, le surcoût pour la collectivité lié à la durée de travail inférieure à la durée légale s'établissait à 123 K€ ce qui représente 3,64 ETP ou encore 0,35 point sur un taux de 6,51 % applicable à l'assiette de la taxe foncière sur le foncier bâti pour 2020.

Afin de se conformer à la loi pour la transformation de la fonction publique, la CCPOL a adopté le 16 décembre 2021 un règlement intérieur qui rappelle les obligations légales en matière de durée du travail et instaure des modules horaires hebdomadaires pouvant aller jusqu'à 37h30 et qui donnent lieu à des jours RTT en contrepartie.

<b>Recommandation n° 3 : Respecter la durée légale du temps de travail.</b>
---

## 3 LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES

### 3.1 Le cadre et l'organisation à la CCPOL

La CCPOL intervient de façon active en matière d'immobilier d'entreprise. Plusieurs aspects sont à prendre en compte dans l'exercice de cette compétence.

Le cadre en vigueur à la CCPOL s'inscrit dans le cadre légal et réglementaire des aides aux entreprises dont les principales caractéristiques sont rappelées en annexe 2. Il y a lieu de préciser que parmi les nombreuses règles encadrant les aides publiques à l'immobilier d'entreprise figurent une liste limitative de la forme de ces aides, l'obligation d'évaluer (par France Domaine ou un expert indépendant) avant l'attribution de l'aide la valeur du bien faisant l'objet de l'opération aidée afin de chiffrer l'aide accordée pour pouvoir vérifier le montant total des aides reçues par une même entreprise, cette dernière devant, bien entendu, justifier de sa régularité au regard de ses obligations fiscales et sociales.

#### 3.1.1 La délégation de l'octroi des aides au département de la Haute-Vienne

La CCPOL, par délibération du 28 septembre 2017, a délégué au département de la Haute-Vienne la compétence d'octroi des aides en matière d'immobilier d'entreprise comme le permet l'article L. 1511-3 du CGCT.

La délibération et la convention du 20 octobre 2017 relative à sa mise en œuvre mentionnent que la délégation porte sur la « *compétence d'octroi, de tout ou partie des aides en matière d'immobilier d'entreprise* ».

La convention prévoit que pour être éligibles, les projets doivent répondre aux critères fixés dans le règlement cadre fixé par la délibération du conseil départemental du 7 mars 2017. De plus, il est stipulé que « *les aides financières sont attribuées par délibération de la Commission permanente du conseil départemental [...]* ».

Cette articulation n'était pas satisfaisante au regard du respect des textes car seule la compétence d'octroi est déléguée par la CCPOL. Les critères d'attribution des aides relèvent de sa compétence, qui n'est pas déléguable au département.

La CCPOL a remédié à cette situation en adoptant le 27 novembre 2018 son règlement d'aides en matière d'investissement immobilier des entreprises. Ce document précise en effet que seul le conseil communautaire est compétent pour l'attribution des aides.

Outre les secteurs d'activité listés par leur code NAF, la convention département/CCPOL prévoit d'accompagner les investissements en immobilier d'entreprise portant sur des projets exceptionnels et à fortes incidences sociales tandis que les entreprises des secteurs agricoles, de négoce de détail et de gros sont exclus.

Les dépenses éligibles sont :

- les frais d'acquisition du foncier et des bâtiments ;
- la construction d'un bâtiment ou les travaux d'extension réalisés par une entreprise tierce couverte par une assurance décennale ;

- les honoraires liés à ces travaux (maîtrise d'œuvre, études de sol, bureaux d'études techniques).

**Tableau n° 2 : Modalités d'intervention de la CCPOL et du département définies dans le cadre de la délégation d'octroi des aides**

	Petites entreprises		Moyennes entreprises		Grandes entreprises	
	Zone AFR <sup>1</sup>	Hors AFR	Zone AFR	Hors AFR	Zone AFR	Hors AFR
<i>Taux d'aide maximum autorisés</i>	30 %	20 %	20%	10 %	10 %	0 %
<i>Taux d'intervention CCPOL</i>	15 %	10 %	10 %	5 %	5 %	0 %
<i>Taux d'intervention du département</i>	15 %	10 %	10 %	5 %	5 %	0 %
<i>Montant plancher investissement</i>	100 000 € HT		300 000 € HT		600 000 € HT	
<i>Conditions d'emploi</i>	1 ETP en CDI		5 ETP en CDI		10 ETP en CDI	
<i>Plafond subvention département</i>	100 000 €		150 000 €		150 000 €	

Source : convention cadre de délégation de compétence d'octroi des aides en matière d'immobilier d'entreprise

Le dossier de demande d'aide doit comprendre plusieurs pièces dont les attestations de régularité fiscale et sociale, les trois derniers bilans, une déclaration des aides *de minimis* déjà perçues.

Le règlement et la délibération prévoient que les aides versées par la CCPOL sont abondées d'un égal montant par le département de la Haute-Vienne.

La CCPOL s'engage à faire appel à l'agence technique départementale « *qui lui assure une prestation d'assistance au montage des dossiers à caractère économique et une mission de conduite d'opération* ».

La délégation de compétence a pour effet de dessaisir le délégant en matière d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise définies dans la convention. En pratique, cela correspond aux acquisitions, réhabilitations, extensions ou constructions de locaux, y compris les acquisitions de terrains, les travaux de VRD et les frais annexes (maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'œuvre, bureau de contrôle, etc.).

À ce jour, seules deux aides attribuées en 2020 au profit des SARL NOVEA et SARL NASCIMENTO l'ont été sur le fondement de la délégation de compétence.

<sup>1</sup> AFR : aide à finalité régionale ; cette notion est utilisée dans le cadre du zonage établi par le décret n° 2014-758 pour moduler l'intensité des aides accordées. Au sein de la CCPOL, les communes de Javerdat, Rochechouart, Saillat-sur-Vienne, Saint-Brice-sur-Vienne, Saint-Junien et Saint-Victournien figurent en zone AFR.

### 3.1.2 Le règlement-cadre adopté par la CCPOL en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise

Le règlement adopté fin 2018 par la CCPOL reprend les mêmes dépenses éligibles que celles mentionnées dans la convention de délégation.

Cependant, les modalités de versement de l'aide prévoient une convention bilatérale entre la CCPOL et l'entreprise, en contradiction avec la délégation consentie au département qui prévoit des conventions tripartites et le versement par le département. La chambre acte l'engagement de la CCPOL de corriger cette contradiction dans une prochaine délibération.

Les investissements immobiliers éligibles sont relatifs à la création et à la transmission ou la reprise d'entreprises, à l'extension d'activités économiques et au développement, à la modernisation et à l'innovation.

En revanche, la CCPOL exclut du bénéfice de son régime d'aides les grandes entreprises et fixe des taux d'intervention des deux financeurs plus faibles.

Est prévue une bonification de 4 points de pourcentage pour les entreprises des secteurs spécifiques du territoire, pour celles accueillies dans le cadre de la pépinière d'entreprise qui envisagent de s'implanter sur le territoire communautaire ou pour les projets permettant d'obtenir un bâtiment répondant à des normes environnementales élevées.

Ce régime d'aides s'inscrit dans le cadre du règlement de la commission européenne n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 relatif aux aides *de minimis* qui permet à la CCPOL de ne pas notifier les aides préalablement à leur attribution pourvu que le total de celles-ci sur une période de trois ans pour une même entreprise ne dépasse pas la somme de 200 K€.

C'est à l'entreprise qu'il incombe de vérifier qu'elle ne dépasse pas ce plafond et la CCPOL s'engage à préciser que les aides attribuées relèvent du régime *de minimis* afin de permettre aux opérateurs d'effectuer ce suivi.

**Tableau n° 3 : Modalités d'intervention précisées dans le règlement cadre adopté par la CCPOL le 27 novembre 2018**

	Petites entreprises		Moyennes entreprises		Grandes entreprises	
	Zone AFR	Hors AFR	Zone AFR	Hors AFR	Zone AFR	Hors AFR
<i>Taux d'aide maximum autorisés</i>	30 %	20 %	20%	10 %	10 %	0 %
<i>Taux d'intervention CCPOL</i>	6 %	4 %	4 %	2 %	0%	0 %
<i>Taux d'intervention du département</i>	6 %	4 %	4 %	2 %	0 %	0 %
<i>Montant plancher investissement</i>	100 000 € HT	100 000 € HT	150 000 € HT	300 000 € HT		
<i>Conditions d'emploi</i>	1 ETP en CDI		5 ETP en CDI			
<i>Plafond subvention</i>	100 000 €		150 000 €			
<i>Subvention minimale CCPOL</i>	6 000 €	4 000 €	12 000 €	6 000 €		

Source : CCPOL

La CCPOL a rappelé dans le préambule de son règlement-cadre qu'elle entendait « encadrer ces aides [économiques] par le biais d'un règlement d'aides à l'investissement immobilier des entreprises », ce qui est conforme au premier alinéa de l'article R. 1511-4-2 du CGCT selon lequel « Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements déterminent les conditions d'attribution, de liquidation, de versement, d'annulation et de reversement des aides accordées en vertu de la présente section ».

En adoptant un tel règlement, la CCPOL a entendu déterminer les catégories d'aides qu'elle envisageait d'attribuer et pour quels types de bénéficiaires, ce qui implique que les aides ou catégories qui n'y sont pas prévues ne peuvent pas être attribuées.

### 3.2 Les mesures liées à la crise sanitaire

Parmi les mesures adoptées par la CCPOL pour aider les entreprises dans le cadre de la crise sanitaire, l'intercommunalité a décidé :

- l'annulation de loyers à deux entreprises pour des périodes concernant en partie l'année 2020 pour un montant total de 8,6 K€ par une délibération du 24 septembre 2020 et une du 17 décembre suivant ;
- la participation au fonds de solidarité des très petites entreprises mis en place par l'État (contribution volontaire de 100 K€) ;
- la participation au fonds de prêts de solidarité et de proximité des très petites entreprises mis en place par la région Nouvelle-Aquitaine (53 K€) ;
- une cellule d'écoute a été mise en place (joignable par téléphone et mail) pour orienter les chefs d'entreprise dans les aides disponibles pendant la crise sanitaire.

La CCPOL a également aidé les entreprises de son territoire en les exonérant totalement ou partiellement de la redevance des ordures ménagères. Pour les professionnels qui produisent le moins de déchets (moins de 200 litres par semaine, catégorie de facturation 1 à 3), c'est une pure et simple exonération des redevances dues pour les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> trimestres de l'année 2020.

Pour les professionnels qui produisent le plus de déchets (plus de 200 litres par semaines, catégorie des gros utilisateurs), les activités qui ont dû cesser (par exemple, l'hôtellerie restauration) ont également été exonérées pour les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> trimestres. La CCPOL évalue le montant de ces exonérations à 135 K€.

Sur l'annulation des loyers, la CCPOL précise avoir reçu la note de la DGCL, le 5 janvier 2021 (donc postérieurement à l'adoption des délibérations), indiquant qu'il peut être décidé un rabais sur le loyer, sans que celui-ci soit annulé, que ce dispositif ne peut s'appliquer qu'aux entreprises soumises à une obligation de fermeture et qu'il doit être soumis à la conclusion d'une convention. Elle indique que ces recommandations seront prises en compte si le conseil communautaire envisage d'autres aides concernant les loyers commerciaux.

Cependant, en vertu de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), l'administration peut retirer une décision créatrice de droits illégale dans les quatre mois suivant son édicition. Au vu des dates d'adoption des deux délibérations décidant ces annulations de loyers, la CCPOL aurait été en mesure de les retirer, afin de se conformer au cadre légal rappelé par voie de circulaire.

En outre, une telle forme d'aide n'est pas prévue par le règlement-cadre adopté fin 2018 par la CCPOL.

En réponse, l'ordonnateur fait valoir que sans cette annulation de loyers, les entreprises concernées auraient été en grande difficulté. Cependant, d'autres aides telles qu'un rabais très important étaient possibles afin d'aider ces entreprises dans le cadre réglementaire et il n'est pas établi que l'annulation pure et simple de ces loyers était strictement nécessaire.

### **3.3 Les aides à la SARL Maroquinerie du Sud-Ouest**

#### **3.3.1 L'origine du projet de la Cité du cuir**

La présence ancienne de l'industrie du cuir, en particulier de la ganterie et de la mégisserie à Saint-Junien, explique que la commune de Saint-Junien a envisagé un projet autour du patrimoine industriel et des savoir-faire afférents à la mégisserie.

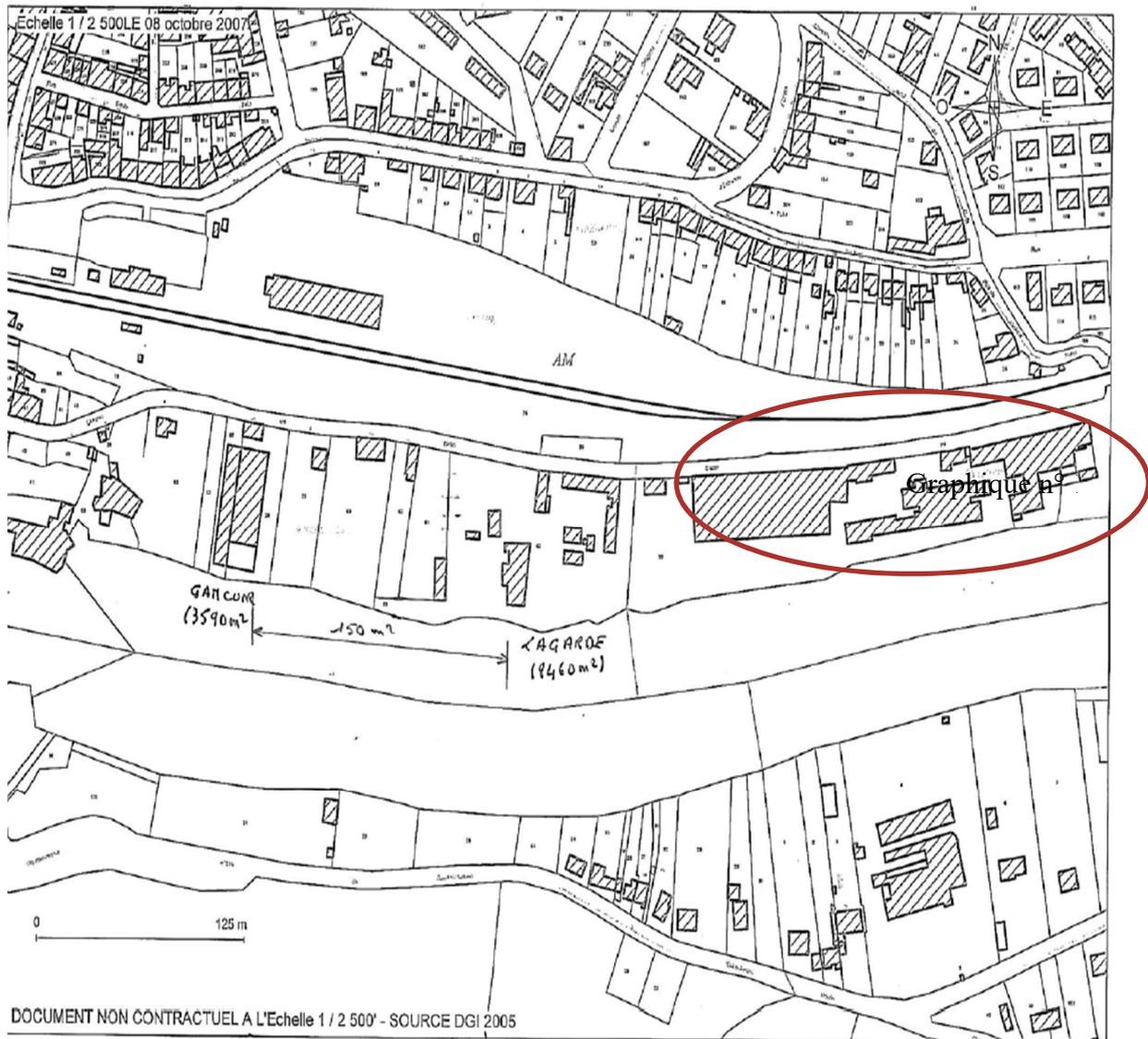
Différentes études ont été réalisées sur ce projet depuis 1997 dont une étude de faisabilité qui a été confiée à un cabinet en 2004. Elle a conduit à choisir l'ancien site industriel de la société Vaugelade dont l'activité avait cessé depuis 2000. Il est situé à côté de celui de la société Lagarde, en bord de Vienne.

La communauté de communes Vienne-Glane l'a acheté en juin 2006 pour 40 K€ (parcelle AM32 d'une surface de 1 ha 37 a 82 ca) au liquidateur des établissements Vaugelade, en application du droit de préemption que lui avait transféré en 2005 la commune de Saint-Junien dans le cadre de la compétence « friches industrielles ».

La commune de Saint-Junien l'a ensuite acheté auprès de la communauté de communes Vienne-Glane pour 1 € en décembre 2009.

En avril 2013, afin de répondre aux critères du dispositif « *pôle d'excellence rurale* », les terrains sont cédés à l'euro symbolique à la communauté de communes Vienne-Glane qui redevient propriétaire de la parcelle AM32 et de la parcelle AM82 (d'une superficie de 84 a et 68 ca).

Carte n° 1 : Relevé cadastral des usines désaffectées en bord de Vienne



Source : Annexe 1 du Programme Cité du cuir 2011 - Cabinet Sommier

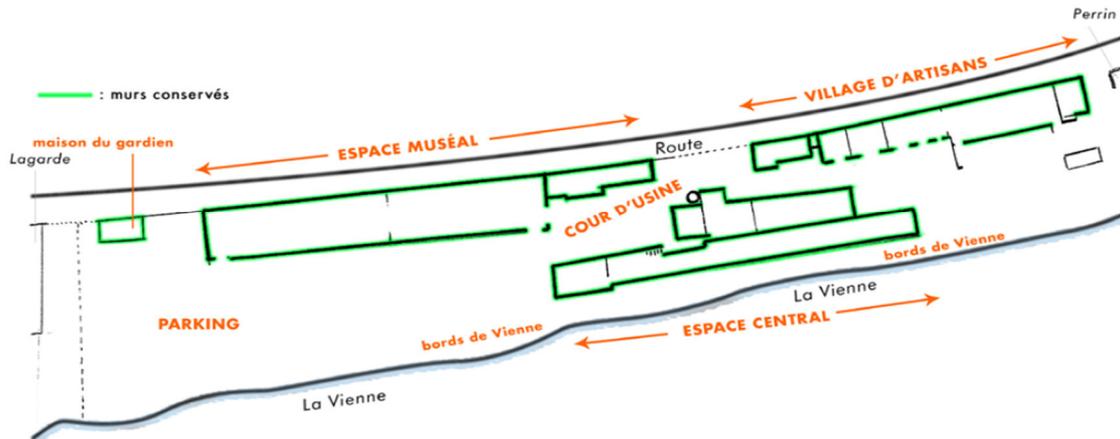
La zone elliptique en rouge correspond au site Vaugelade, à côté du site Lagarde, lui-même détenu par la commune de Saint-Junien.

À la suite de différentes opérations de cessions, la communauté de communes Vienne-Glane est propriétaire des deux sites.

En 2011, la Cité du cuir est appréhendée comme un projet à vocation touristique ouvert à différents publics et accueillant différents services (séminaires, animations, espace commercial, restaurant...). La création d'un espace muséal et d'un village d'artisanat destinés à accueillir le public était prévue sur le site, pourtant classé en grande partie en zone inondable. L'objectif est d'aménager les deux sites industriels de manière cohérente, en conservant le caractère industriel des espaces extérieurs du site Vaugelade tout en réalisant les parkings nécessaires et des espaces paysagers sur le site de Lagarde.

Le plan de financement prévisionnel s'élevait à 7,5 M€ d'investissements : 3,3 M€ pour l'espace muséal (50 % pour la rénovation du bâtiment et 50 % pour la scénographie), 2 M€ pour les bâtiments satellites, 1 M€ pour la maîtrise d'œuvre et 1 M€ pour la démolition, les VRD et les aménagements extérieurs.

### Carte n° 2 : Implantation des aménagements prévus initialement pour la Cité du cuir



Source : Rapport Sommier 2011 - annexes

La CCPOL a repris la gestion du projet depuis sa création au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la compétence développement et aménagement économiques inscrite dans ses statuts précisant un axe de requalification des friches industrielles et de tourisme. La Cité du cuir y est expressément désignée en tant qu'équipement intercommunal.

### 3.3.2 La vente d'un bâtiment en l'état futur d'achèvement (VEFA) : une intervention originale pour un établissement public faite dans des conditions peu favorables

#### 3.3.2.1 Le premier projet : l'aménagement d'une Cité du cuir, éclipsé par un projet industriel

Dans le projet initial (carte n° 3), le bâtiment de gauche était destiné au musée alors que le bâtiment de droite devait accueillir un espace à usage commercial. La destination du bâtiment de droite a changé en 2015, puisqu'une filiale du groupe Hermès (la SAS Maroquinerie Nontronnaise<sup>2</sup>) a manifesté son intérêt pour ce site afin d'y installer un site de production.

<sup>2</sup> Cette société est assimilée à une grande entreprise au sens du droit européen car elle est la filiale à 100 % du groupe Hermès qui, en termes consolidés, emploie plus de 250 personnes et réalise un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€ HT.

Les négociations entre la CCPOL et le groupe Hermès ont abouti à la signature d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

En vertu de l'article 1601-3 du code civil, la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) est un contrat dédié à une opération de construction, par lequel le vendeur transfère immédiatement ses droits sur le sol à l'acquéreur, ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à construire deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution, l'acquéreur étant tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. La maîtrise d'ouvrage des opérations est à la charge du vendeur, jusqu'à la réception des travaux. La VEFA appartient, avec la vente à terme, à la catégorie des ventes d'immeubles à construire.

Le recours à la vente en l'état futur d'achèvement est une technique fréquemment utilisée pour répondre à un besoin d'une collectivité. En revanche, le recours à ce type de contrat de vente au profit d'une personne privée, la collectivité publique ayant alors la qualité de vendeur, est plus originale.

Comme l'y autorise l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, une collectivité locale peut vendre un bâtiment à une entreprise privée pour favoriser le développement économique et la création d'emplois. La vente doit se faire au prix du marché. En cas de rabais, il s'agit d'une aide.

Il s'agit d'un achat sur plan par lequel la collectivité construit ou rénove un bâtiment au vu des plans établis dans un contrat préliminaire. L'entreprise réserve le bâtiment et en règle le prix au fur et à mesure de la réalisation des travaux. Le paiement progressif de l'ouvrage permet à la collectivité de ne pas supporter intégralement le coût de la construction jusqu'à la livraison du bien.

En théorie, la collectivité publique répond ainsi à un besoin spécifique tout en minimisant le risque de se retrouver au final avec un bien dont elle ne saurait que faire et l'entreprise s'engage contractuellement à acquérir l'ouvrage construit par la collectivité sous peine de perdre son dépôt de garantie.

L'intercommunalité s'est ainsi engagée à aménager et rénover le site afin de livrer à l'entreprise un bâtiment industriel prêt à l'usage.

Le contenu du contrat de VEFA signé le 29 mars 2016 avec la SAS Maroquinerie Nontronnaise peut se résumer de la façon suivante.

La vente porte sur trois parcelles référencées AM85 (partie de l'ex-AM32), AM88 et AM89 pour une contenance totale de 22 à 79 ca sur lesquelles se trouve un immeuble composé d'un rez-de-chaussée bas, d'un rez-de-chaussée haut et de combles. Le vendeur s'engage à réaliser des travaux de rénovation et d'aménagement avant le 29 mars 2017 et le prix est payable au fur et à mesure de l'avancement des travaux, suivant l'échéancier de paiement présenté ci-après.

**Tableau n° 4 : Échéancier de paiement du prix**

<i>Échéances</i>	Montant en € TTC	Montant en € HT	% du prix	% cumulé du prix
<i>Signature de la vente</i>	311 738,52	259 782,10	10	10
<i>Achèvement des fondations</i>	779 346,30	649 455,25	25	35
<i>Élévation des murs</i>	623 477,04	519 564,20	20	55
<i>Mise hors d'eau</i>	467 607,78	389 673,15	15	70
<i>Achèvement des menuiseries</i>	311 738,52	259 782,10	10	80
<i>Achèvement des doublages et des équipements techniques</i>	311 738,52	259 782,10	10	90
<i>Achèvement de la construction</i>	155 869,26	129 891,05	5	95
<i>Liaison des ouvrages et remise des clés</i>	46 760,78	38 967,31	1,5	96,5
<i>Levée des réserves</i>	109 108,48	90 923,73	3,5	100
<b>TOTAL</b>	<b>3 117 385,20</b>	<b>2 597 821,00</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : acte notarié du 29 mars 2016

Le contrat comporte une clause d'ajustement de prix en cas de surcoût supporté par le vendeur du fait d'évolutions de la réglementation, de l'application des taux de tolérance prévus par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique ou en raison de l'actualisation ou de la révision des prix prévue par le code des marchés publics dans la limite de 80 K€ HT. L'acte rectificatif doit être établi au plus tard le 31 décembre 2017.

Un autre cas de surcoût correspond aux travaux dits modificatifs ou complémentaires qui seraient demandés par l'acquéreur postérieurement à la signature de l'acte portant VEFA. Ces travaux ne peuvent être entrepris qu'après que l'acheteur aura accepté les conditions de règlement et de livraison de ces travaux. Le coût de ces travaux n'est pas un des éléments du prix de vente.

Outre les travaux relatifs au bâtiment proprement dit, la CCPOL a également dû réaliser des parkings.

### 3.3.2.2 L'exécution du contrat de VEFA

La maîtrise d'œuvre a été confiée à un cabinet d'architectes.

Conformément à l'acte de vente initial, un bilan financier du coût des travaux a été réalisé au 31 décembre 2017 afin de préciser la part révisable du prix de vente. Ce bilan indique que le prix des marchés de travaux (2,60 M€) est complété de 61,8 K€ de travaux supplémentaires intégrables dans la clause d'ajustement de prix. En conséquence, un acte modificatif de la VEFA a été signé le 11 juin 2019 afin d'ajuster le montant de la clause de révision de prix à hauteur des dépenses réalisées (61,8 K€), portant le prix total de la cession à 2,66 M€ HT.

Ce bilan indique également que les travaux supplémentaires demandés par l'acquéreur et ne participant pas au prix de vente prévu dans le contrat initial s'élèvent à 53 K€.

Le coût total correspond au montant final des travaux soit 2,71 M€, de la maîtrise d'œuvre (278 K€), de l'assurance dommage ouvrage (25 K€), de diverses études et révisions ; soit une somme globale de 3,02 M€ (voir tableau n° 5 pour une ventilation par année).

La réception des travaux, avec réserves, est prononcée le 29 mars 2017. Le procès-verbal de levée des réserves est signé le 7 août 2018.

La date de livraison était bien prévue pour le 29 mars 2017. L'acquéreur s'est vu remettre les clés le 31 mars 2017.

Concernant les produits attendus sur l'opération, la CCPOL a donc reçu le montant prévu par l'acte rectifié de cession en VEFA, la refacturation des dépenses supplémentaires réalisées à la demande de l'acquéreur et la subvention de la Région de 253 475 € en vertu de la convention tripartite établie fin 2015 entre la SAS Maroquinerie Nontronnaise, la communauté de communes Vienne-Glane aux droits de laquelle est venue la CCPOL et la région Limousin, aux droits de laquelle a succédé la région Nouvelle-Aquitaine. L'EPCI est le bénéficiaire de cette aide, plafonnée à 10 % du coût de l'opération soit 253 475 €. Il apporte un cofinancement de 25 K€, pour une opération évaluée au total à 2 813 225 € dont 2 534 750 € de dépenses éligibles.

Le versement du solde est notamment conditionné à la réalisation de contreparties en matière sociale incombant à la société bénéficiaire de l'opération qui devait créer 50 emplois en CDI au plus tard en 2018 sur le site de Saint-Junien et 20 de plus à l'horizon 2020. Une somme de 174 681,87 € a été versée en 2018 par la Région, le solde étant à venir.

**Tableau n° 5 : Les produits et les charges enregistrés comptablement pour la VEFA**

<i>Bilan de la VEFA</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
<i>Produits</i>	2 078 257	428 640	265 606	114 492	78 793	2 965 788
<i>Charges</i>	1 591 050	1 427 576	571	2 714	0	3 021 911
<i>Solde de l'opération</i>	<b>487 207</b>	<b>- 998 936</b>	<b>265 035</b>	<b>111 778</b>	<b>78 793</b>	<b>- 56 123</b>

Source : comptes de gestion, sauf 2020 : données fournies par la CCPOL

Le déficit de l'opération est supporté par le budget principal de la CCPOL.

La SAS Maroquinerie du Sud-Ouest (qui a absorbé la SAS Maroquinerie Nontronnaise fin 2017) s'est bien installée au début de l'année 2017 et un nouvel établissement « ganterie maroquinerie de Saint-Junien » est créé le 1<sup>er</sup> avril 2017 au 24 chemin Notre-Dame au Goth (immeuble livré en VEFA).

Le 1<sup>er</sup> février 2020, la société ouvre un nouvel établissement au 25 rue Louis Codet : l'atelier de formation de la ganterie maroquinerie.

### 3.3.2.3 Un contrat de VEFA ad hoc et une exécution déficitaire pour la CCPOL

Le contrat de VEFA du 29 mars 2016 comporte plusieurs originalités sur le plan juridique.

La CCPOL a dispensé l'acheteur de produire une garantie bancaire de paiement du prix payable à terme et elle n'a pas inscrit le privilège du vendeur, de nature à la prémunir d'une éventuelle défaillance de l'acquéreur.

La seule stipulation favorable au vendeur est la dispense de remettre une garantie financière d'achèvement en raison de sa qualité.

En renonçant aux garanties habituelles des vendeurs d'immeubles en l'état futur d'achèvement, la CCPOL s'est exposée à plusieurs risques.

En cas de défaillance de l'acheteur (soit par procédure collective soit par réorientation de la stratégie d'implantation), la CCPOL aurait dû supporter le coût de certaines tranches de travaux prévu dans l'échéancier de paiement du prix rappelé précédemment. L'EPCI aurait été engagé dans des travaux dont la dernière tranche réalisée ne lui aurait pas été payée (la tranche de travaux la plus importante était estimée à 649 K€ HT).

En n'inscrivant pas son privilège de vendeur, la CCPOL s'exposait à se retrouver en concurrence avec d'autres éventuels créanciers pour se faire payer en cas de défaillance de l'acheteur.

Du point de vue comptable, le bilan de l'opération n'est pas équilibré.

La CCPOL a supporté un déficit d'opération de 56 K€. Dans ce montant, on trouve des frais non inclus dans la VEFA pour près de 36 K€. Ils concernent pourtant l'immeuble vendu (frais de géomètre, de branchement et de raccordement aux différents réseaux, etc...).

Par ailleurs, les travaux supplémentaires demandés par l'acquéreur (53 K€) et le supplément de prix relevant de la clause d'ajustement de prix (61,8 K€) n'ont été appelés respectivement par la CCPOL qu'en février et octobre 2019 alors que le bilan financier était connu depuis le début de l'année 2018.

Un marché de démolition et dépollution pour l'ensemble des sites Vaugelade et Lagarde (marché 2017003 pour 335 K€) a été payé par la CCPOL. Ce marché concernait initialement le projet de Cité du cuir et pour ce motif il a été passé globalement pour l'ensemble des parcelles. Cependant, ces travaux concernaient pour partie les parcelles relatives à l'opération en VEFA. Cette partie aurait dû être intégrée au coût de la VEFA dans la mesure où la mise en état du foncier a profité à la SAS Maroquinerie du Sud-Ouest.

L'ordonnateur indique en réponse que les 335 K€ sont couverts par la vente à la SAS Maroquinerie du Sud-Ouest en 2021 de deux parcelles pour 393 100 €. Le marché de dépollution de 335 K€ passé en 2017 concernait plusieurs parcelles, dont celles vendues en l'état futur d'achèvement. Il n'est pas établi que le produit de la revente à la SAS Maroquinerie du Sud-Ouest en 2021 de parcelles qui ont supporté une partie des travaux de dépollution compense la partie qui aurait dû être refacturée à l'entreprise à ce titre dans le cadre de la VEFA.

Enfin, s'agissant d'une cession d'une propriété publique, l'avis des domaines devait être sollicité, ce qui n'a pas été le cas.

### **3.3.3 L'échange de bâtiments en 2021**

Deux ans à peine après avoir emménagé dans ses locaux, la SAS Maroquinerie du Sud-Ouest a proposé à la CCPOL d'échanger le bâtiment acquis en VEFA (à droite sur la photo ci-après) contre le bâtiment destiné à accueillir le musée (à gauche) ainsi que des parkings aménagés par la CCPOL.

**Photo n° 1 : Les deux bâtiments concernés par l'échange : le bâtiment acquis en VEFA (à droite, dans l'ellipse) et le nouveau bâtiment (à gauche, dans le rectangle)**



Source : CRC, d'après Google Earth

Dans le cadre de cette opération présentée comme un échange, l'EPCI a acheté le 16 avril 2021 un ancien atelier en centre-ville (au 18 rue Louis Codet, parcelle AI218) pour 120 K€ dont le besoin pour la collectivité n'est pas établi même si cette dernière fait valoir en réponse aux observations provisoires que des projets d'implantation d'entreprises dans ces locaux existent.

Ce qui est présenté comme un échange peut se résumer par les deux tableaux suivants :

**Tableau n° 6 : Parcelles cédées par la société à la CCPOL**

Parcelles	Évaluation domaines	Valeur acquisition par CCPOL	Écart par rapport à l'évaluation
AM n° 95, 96, 97 et 98	1 862 000	2 198 003,10	+ 18,05 %
AI n° 218	-	120 000*	-
Total	1 862 000	2 318 003,10	

\* hors expropriation, les acquisitions de biens immobiliers par une personne publique dont le montant est inférieur à 180 K€ n'ont pas à faire l'objet d'un avis des domaines.

Source : CCPOL, en €

**Tableau n° 7 : Parcelles cédées ou à céder par la CCPOL à la société**

Parcelles	Évaluation domaines	Valeur cession par CCPOL
AM n° 107*	199 900	199 900
AM n° 108 et 109	55 600	55 600
AM n° 114 et 117	393 000	393 100
Total	648 500	648 600

\* la parcelle AM107 fait l'objet d'une promesse de vente signée le 17 février 2021 qui expire le 30 décembre 2022

Source : CCPOL, en €

La CCPOL a suivi l'avis des Domaines pour les cessions des biens lui appartenant, mais en revanche elle s'est écartée de cette évaluation pour l'acquisition du bâtiment qu'elle avait pourtant vendu quelques années plus tôt en VEFA. L'écart substantiel de 18 % par rapport à l'avis des Domaines, n'est pas justifié dans la délibération correspondante. Or, un écart important injustifié peut entraîner l'annulation de la délibération : CE, 8e et 3e ss-sect., 25 sept. 2009, n° 298918, Commune de Courtenay.

La CCPOL fait valoir en réponse qu'elle a racheté moins cher (2,3 M€) un bâtiment d'une valeur de 3,1 M€ (coût de la vente en VEFA).

Cependant, les évaluations des Domaines sont hors taxes. Ce n'est donc pas le prix de cession TTC de 3,1 M€ qu'il convient de retenir mais celui hors taxe de 2,6 M€. En outre, la valeur d'un bâtiment de cette nature se déprécie avec le temps. Enfin, la critique principale réside dans l'écart entre le prix d'acquisition et l'évaluation des Domaines : ces derniers ont évalué la valeur de ce bien à seulement 1,8 M€. L'écart entre cette évaluation externe indépendante et le coût d'acquisition réel supérieur de 18 % n'est donc pas justifié.

Le montage concernant ce bâtiment prévoit que la SAS Maroquinerie du Sud-Ouest y demeurera en tant que locataire.

Le contrat de bail conclu le 16 avril 2021 pour un loyer annuel hors charges de 77 K€ concerne la période allant du 16 avril 2021 au 28 février 2023. Le bâtiment présente une superficie utile de 1 277 m<sup>2</sup> se répartissant en 459 m<sup>2</sup> de bureaux et 818 m<sup>2</sup> d'ateliers sur une assiette foncière de 22 à 76 ca. Seul le preneur bénéficie de la faculté de résilier le bail avant son terme.

**Tableau n° 8 : Estimation de la valeur locative au vu des moyennes observées en Haute-Vienne en 2020**

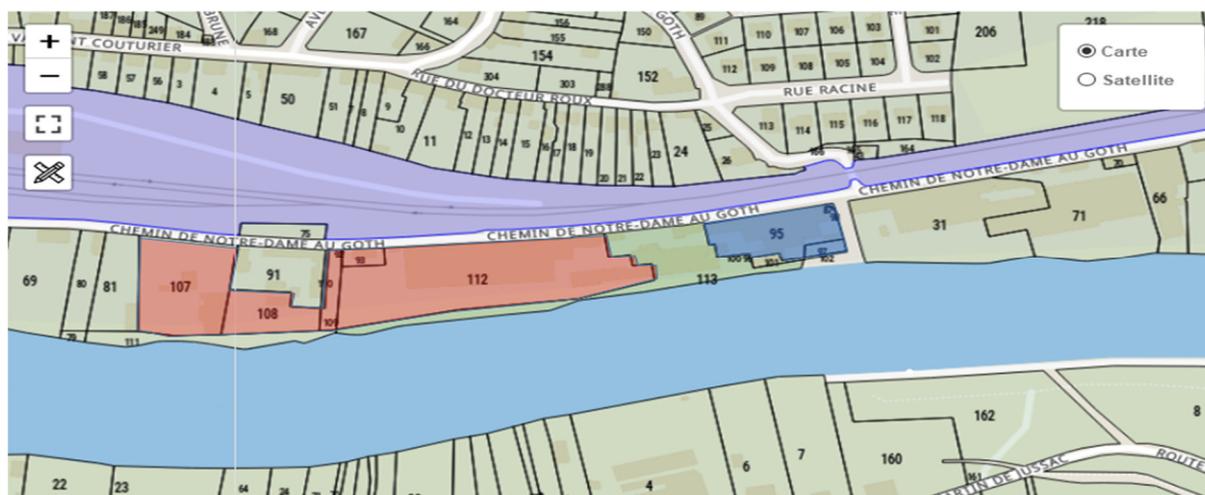
	Bureaux (459 m <sup>2</sup> )		Entrepôts et locaux industriels (818 m <sup>2</sup> )	
	Moyenne basse	Moyenne haute	Moyenne basse	Moyenne haute
<i>En € par m<sup>2</sup></i>	76	118	33	61
<i>Estimation de loyer (surface x valeur moyenne) en €</i>	34 884	54 162	26 994	49 898

Source : [www.portalim.fr](http://www.portalim.fr), loyer annuel HT et hors charges locatives pour des locaux anciens rénovés

À titre de comparaison, le « portail pro de l'immobilier 87 » permet de déterminer une fourchette de loyer annuel comprise entre 62 K€ et 104 K€ pour un immeuble similaire. Le loyer consenti se situe donc dans la tranche basse.

Dans le cadre de cette opération dite d'échange, la CCPOL cède notamment à la SAS Maroquinerie du Sud-Ouest les parcelles 107 (parkings aménagés) et 108 (terrain stabilisé en parking).

**Tableau n° 9 : L'échange de parcelles en 2021**



Source : cadastre et acte de vente

La réalisation des stationnements et aménagements extérieurs sur ces parcelles a coûté 535 K€. Le prix de vente des parcelles 107 et 108 correspondant aux parkings est respectivement de 200 K€ et 55 K€ soit un total de 255 K€. Les prix demandés pour cette cession sont conformes aux avis des Domaines mais inférieurs au coût de revient.

**Photo n° 2 : Parking aménagé de la parcelle AM 107**



Source : avis des domaines

Les services de la CCPOL précisent que les 467 K€ correspondent aux travaux pour l'aménagement de la parcelle 107 et que ce coût est justifié par des sujétions techniques liées à la configuration du terrain qui a nécessité des soutènements, « la création d'équipements de rétention des hydrocarbures » ainsi que l'éclairage du site et un système de contrôle d'accès et des bornes de rechargement pour véhicules électriques. Il convient d'y ajouter 68 K€ de frais de maîtrise d'œuvre.

### 3.3.4 Le bilan de ces opérations

Sur le portage en VEFA, outre le déficit comptable de 56 K€, les travaux de dépollution non facturés, la CCPOL n'a pas répercuté le coût de ses personnels mobilisés pour réaliser cette opération de promotion immobilière. Elle n'a pas non plus facturé de marge. La SAS Maroquinerie Nontronnaise a ainsi bénéficié d'une aide indirecte dont le montant correspond à la somme de la marge qui lui aurait été facturée dans les conditions normales de marché et des autres coûts non facturés.

En l'absence d'évaluation par les Domaines de la valeur vénale du bien cédé, il n'est pas possible de déterminer le montant de l'aide accordée dès lors que le contrat de VEFA porte sur les montants des travaux et ne valorise pas l'assiette foncière et le bâti existant.

Sur la deuxième opération dite d'échange de parcelles et bâtiments, la collectivité a acheté un bien 18 % plus cher (2 198 K€) que l'évaluation réalisée par les Domaines (1 862 K€) sans avoir précisé les motifs de cet écart. En l'état, ce surcoût dépourvu de contrepartie pourrait s'analyser en une libéralité constitutive d'une subvention. Or, la SAS Maroquinerie du Sud-Ouest appartenant à un groupe assimilé à une grande entreprise au sens du droit communautaire, n'est pas éligible à des aides à l'immobilier en vertu du règlement des aides adopté fin 2018 par la CCPOL.

Dans le cadre de l'opération dite d'échange de bâtiments, la CCPOL a également acquis un immeuble en centre-ville sans en avoir l'utilité et les parkings des parcelles ont été cédés certes conformément à l'évaluation des Domaines, mais en-deçà de leur coût de revient de sorte qu'il faudra constater une moins-value.

La CCPOL va récupérer un bâtiment qu'elle avait aménagé en bâtiment industriel recevant des salariés et qui va devoir subir de nouvelles transformations pour accueillir le public de la Cité du cuir.

Le projet de déménagement de l'entreprise gantière a eu plusieurs conséquences sur le projet de Cité du cuir.

Une subvention européenne de 2,8 M€ a été perdue. La collectivité devra représenter un dossier au vu des nouveaux locaux, de dimension bien plus réduite (passage de 5 000 m<sup>2</sup> à 1 277 m<sup>2</sup>).

Le programme de scénographie doit également être revu à la baisse alors que les premiers marchés ont été notifiés.

Finalement, si l'intérêt de ces opérations d'aménagement industriel est évident pour le développement économique du territoire, notamment en termes de créations d'emplois que l'ordonnateur évalue à 200, leur réalisation s'est faite dans des conditions défavorables à la CCPOL qui a supporté des coûts directs et indirects.

Enfin, le projet de Cité du cuir n'est toujours pas réalisé à ce jour et les coûts que devra supporter la collectivité en raison de ce changement de bâtiment ne sont pas encore tous connus. À ce sujet, la CCPOL a indiqué que le montant des investissements a été revu à la baisse (2 M€ en moins).

### 3.4 Les ateliers relais et les baux commerciaux

#### 3.4.1 Cadre et présentation

Le Conseil d'État (2009, commune de Courtenay, n° 298918) considère que les subventions, rabais sur les prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché sont des aides économiques.

L'intercommunalité intervient dans le domaine économique en proposant des locaux professionnels aux entreprises.

Ces interventions économiques prennent diverses formes : bail commercial, bail à ferme ou crédit-bail. Certaines de ces opérations sont suivies dans le budget principal tandis que d'autres le sont sur le budget annexe « ateliers relais ».

**Tableau n° 10 : Les contrats conclus par la CCPOL en matière d'immobilier d'entreprise**

Acte	Commune	Budget	Preneur	Date début	Durée (ans)	Montant loyer/redevance annuel HT
Crédit bail	Saint-Junien	BA	Auto Contrôle Limousin (ACL)	01/01/2011	10	22 250 à partir de la 5 <sup>ème</sup> année
Bail commercial sans option d'achat	Saint-Junien	BA	Le marché du carrelage	01/06/2014	9	25 169
Bail commercial sans option d'achat	Saint-Junien	BP	Rougier Batiment	01/01/2017	9	5 591
Crédit bail	Saint-Junien	BP	RECYCL&MAT	09/12/2019	15	9 487 à partir de la 3 <sup>ème</sup> année
Bail commercial sans option d'achat	Saint-Junien	BP	MOUNET Joël	21/02/2018	9	2 400
Bail commercial sans option d'achat	Saint-Junien	BA	CMMI	01/12/2016	9	19 200
Crédit bail	Oradour	BA	Allez et Cie	05/12/2004	15	20 173
Crédit bail	Chaillac	BA	Manufacture Faye	01/01/2003	23	59 897
Bail rural	Chaillac	BP	M. Churlet	01/11/2017	9	Terres : 110 Bâtiment : 1,39 €/m <sup>2</sup>
Bail commercial sans option d'achat	Saint-Junien	BP	SARL PM chaudronnerie	01/10/2012	9	8 604
Bail précaire (terrain nu)	Saint-Victournien	BP	ATEA Solutions	27/10/2020	1	3 600

Source : d'après les contrats de crédit baux ou baux commerciaux ; BP : budget principal ; BA : budget annexe ateliers relais

Les secteurs d'activité des entreprises avec lesquelles la CCPOL a contracté sont diversifiés. Il s'agit d'un point positif pour limiter l'exposition aux risques conjoncturels.

### 3.4.2 L'activité du budget annexe « ateliers relais »

Les premières constructions destinées à être cédées sous forme de crédit-bail ont été réalisées sur le territoire des communes de Chaillac-sur-Vienne (SASU Manufacture Faye en 2003) puis d'Oradour-sur-Glane (Allez et Cie en 2004) par la communauté de communes Vienne-Glane.

Le budget « ateliers relais » suit ces locaux industriels ou commerciaux construits par la communauté de communes (Vienne Glane) et repris par la CCPOL.

Les statuts de cette dernière précisent que les ateliers relais constituent un service public administratif, géré en régie directe au sein d'un budget annexe, soumis à la nomenclature M14.

**Tableau n° 11 : Loyers HT appelés par la CCPOL dans le cadre du budget atelier relais**

Compte nature	Nom tiers	2016	2017	2018	2019
752 Revenus des immeubles	ALLEZ ET CIE	21 694	21 244	20 793	15 299
	AUTO CONTROLE LIMOUSIN				22 250
	AUTO CONTROLE LIMOUSIN - SECURITEST		18 542		
	AUTO CONTROLE LIMOUSIN SELEBRAN	22 250	1 854		
	AUTO CONTROLE LIMOUSIN SELEBRAN BRUNO		1 854	22 250	
	CMMI		19 224	19 522	8 309
	MANUFACTURE FAYE	59 897	59 897	59 897	59 897
	MARCHE DU CARRELAGE	25 164	25 225	25 601	26 205
<b>Total 752</b>		<b>129 005</b>	<b>147 840</b>	<b>148 063</b>	<b>131 961</b>

Source : Données ORC d'après les comptes de gestion

Les redevances du crédit-bail de l'entreprise Recycl&Mat ne figurent pas sur ce tableau, le contrat ayant été signé le 21 juin 2019 et les redevances annuelles étant fixées à terme échu.

D'autres produits ont vocation à disparaître. La société Allez et Cie a levé l'option d'achat au terme prévu par le contrat (septembre 2019) et il en est de même pour la société Auto Contrôle Limousin (septembre 2020).

Les loyers concernant la société CMMI n'ont été appelés que pour les mois de janvier à mai 2019. La liquidation judiciaire prononcée à l'encontre de cette société le 24 avril 2019 n'a pas été suivie d'une résiliation du bail commercial. Par conséquent, si le local est toujours occupé, il y a lieu d'appeler les loyers correspondants. L'ordonnateur indique que cette société est devenue Les Nouveaux établissements CMMI à la suite de sa reprise. Cependant, il ne justifie pas avoir appelé les loyers correspondants qui n'apparaissent pas dans la base de données des titres émis.

### 3.4.3 Des interventions dans l'immobilier d'entreprise qui ne respectent pas le cadre légal

#### 3.4.3.1 Un recours ancien au crédit-bail sur le territoire

Le crédit-bail immobilier est défini par le 2 de l'article L. 313-7 du code monétaire et financier comme une opération par laquelle « *une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, soit par cession en exécution d'une promesse unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire* ».

Avant la loi n° 2015-991, la jurisprudence n'autorisait le recours au crédit-bail par les collectivités que de façon très restrictive. Elle ne devait en aucun cas revêtir un caractère habituel (l'habitude commençant dès la première répétition<sup>3</sup>) dans la mesure où de manière générale toute opération de location assortie d'une option d'achat est assimilée, en vertu de l'article L. 313-1 du code monétaire et financier, à une opération de crédit réservée au monopole des établissements de crédits institué par l'article L. 511-5 du même code.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les EPCI à fiscalité propre peuvent légalement y recourir de façon habituelle pour accorder des aides à l'immobilier d'entreprise.

Sur les quatre contrats de crédit-baux gérés par l'EPCI pendant la période contrôlée, trois sont antérieurs à 2015 et deux d'entre eux n'auraient donc pas dû prendre cette forme juridique (Auto Contrôle Limousin en 2010 et Allez et Cie en 2004 ; le crédit-bail concernant la SASU Manufacture Faye en 2003 étant le plus ancien).

La CCPOL a hérité d'un portefeuille de contrats de crédits-baux lié au recours fréquent de la communauté de communes Vienne-Glane à cet outil. Cette situation a été source d'insécurité juridique pour l'intercommunalité en raison du risque d'annulation de ces contrats par le juge compétent (question orale n° 0522 S publiée au JO Sénat du 11 juillet 2013, p. 2027).

#### 3.4.3.2 La plupart des contrats de crédits-baux n'évaluent pas le montant des aides accordées

Les opérations de crédit-bail réalisées par les collectivités territoriales sont soumises aux dispositions des articles R. 1511-4 et suivants du CGCT.

Pour évaluer l'aide apportée via une opération de crédit-bail, l'avis des Domaines ou d'un expert indépendant doit porter sur l'économie du contrat avant sa conclusion.

Les subventions octroyées (y compris la mise à disposition du terrain et les subventions reçues pour la construction) doivent être évaluées et précisées dans la convention mentionnée

---

<sup>3</sup> Cette limite a été rappelée par le ministre de l'Économie et des finances en réponse à différentes questions parlementaires (cf. notamment réponse ministérielle n° 12604, J. O. Ass. Nat., 18 juin 1990, p. 2930) et par le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 7 janvier 2002.

à l'alinéa 2 de l'article L. 1511-3 du CGCT et intégrées au coût total éligible du projet afin de préciser le taux de l'aide.

À titre d'illustration, en matière de fonds européens, les règles d'évaluation de l'aide apportée via un crédit-bail immobilier sont les suivantes<sup>4</sup> : « c) *En cas de contrat de crédit-bail contenant une clause de rachat ou prévoyant une période de bail minimale équivalente à la durée de vie utile du bien faisant l'objet du contrat, le montant maximal éligible ne doit pas dépasser la valeur marchande du bien loué. Les autres coûts liés au contrat de bail ne sont pas éligibles* ».

Le montant maximal éligible doit être déterminé par rapport à la valeur marchande du bien avant la conclusion du contrat. Par analogie, pour déterminer le montant de l'aide correspondant au rabais de redevance octroyé au crédit-preneur, il faut évaluer la valeur marchande du bien au moment de la conclusion du contrat.

L'acte notarié relatif au crédit-bail conclu avec la société Allez et Cie précise la part des subventions par rapport au prix de cession à savoir 199 K€ de subventions pour une construction et son terrain revenant à 501 K€. Les subventions représentent donc 40 % du coût de revient du projet et viennent diminuer d'autant le prix de cession final accordé à l'entreprise Allez et Cie.

Cependant ni cet acte ni la délibération correspondante ne font référence à un avis des Domaines, pourtant obligatoire lors de la conclusion du contrat.

L'avis des Domaines sollicité lors de la levée de l'option (plusieurs années après la conclusion du contrat) ne permet pas de déterminer si une aide est attribuée et selon quel taux lors de la conclusion du contrat.

Une présentation similaire est réalisée dans l'acte de crédit-bail pour la société ACL, mais de manière incomplète, puisque la valorisation du foncier n'est pas abordée dans l'acte notarié du 20 décembre 2010. L'ordonnateur précise cependant en réponse que le prix du foncier qui serait mentionné dans cet acte ressortirait à 19 320 € HT. L'avis des Domaines n'a été sollicité que pour la levée de l'option d'achat.

La SASU Manufacture Faye a bénéficié de l'annulation de ses redevances pour l'année 2014. Cette aide n'a pas été valorisée dans les comptes de la communauté de communes Vienne-Glane et donc n'a pas été reprise dans ceux de la CCPOL.

En l'absence d'évaluation du prix du marché des biens objet des crédits-baux, la collectivité prend le risque d'un dépassement des plafonds d'aides autorisés avec toutes les conséquences qui y sont attachées en matière de remboursement des aides illégales.

En plus des risques juridiques liés au potentiel dépassement de plafond d'aides, l'absence de valorisation des aides accordées génère des risques d'enregistrements comptables erronés pour déterminer les plus ou moins-values dégagées.

Du point de vue budgétaire et comptable, il n'existe aucune règle justifiant que des opérations similaires soient suivies sur deux budgets différents.

---

<sup>4</sup> Arrêté du 8 mars 2016 pris en application du décret n° 2016-279 du 8 mars 2016 fixant les règles nationales d'éligibilité des dépenses des programmes européens pour la période 2014-2020.

De façon générale, les justificatifs de régularité fiscale et sociale que doivent produire les entreprises lors de l'attribution des aides en vertu de l'article R. 1511-4-2 du CGCT n'ont pas été fournis.

En réponse, l'ordonnateur en fonctions indique qu'il ne souhaite plus que l'intercommunalité s'engage dans de nouvelles conventions de crédit-bail.

#### 3.4.3.3 Les baux commerciaux ne retracent pas non plus les aides à l'immobilier accordées

Pour l'entreprise Le marché du carrelage (bail commercial dit « 3-6-9 » ans signé en 2014), l'actif du budget annexe « atelier relais » valorise le rachat du terrain pour 26,6 K€ et le bâtiment pour 375,1 K€ soit une valeur brute de 401,7 K€ (VNC enregistrée au 31 décembre 2019 : 301,7 K€). Le loyer consenti est de 25,2 K€ soit un rendement brut de 6,27 %.

L'actif du même budget annexe correspondant au local loué à la société CMMI (bail commercial signé en 2019) est valorisé comptablement à hauteur de 418,4 K€, le terrain à 1 K€. Le loyer annuel étant fixé à 19,5 K€, la rentabilité brute ressort à 4,65 %.

Ces contrats de baux commerciaux ne portent aucune référence de l'avis des Domaines ou d'un expert quant à l'évaluation des biens au regard de la valeur de marché. De ce fait, il n'est pas possible de déterminer si les entreprises concernées ont bénéficié d'une aide à l'immobilier et quel est le montant et le taux de celle-ci. Les actes ne comportent aucune évaluation du coût de revient du projet.

### 3.4.4 Une activité structurellement déséquilibrée du point de vue comptable

#### 3.4.4.1 Les loyers attendus ne couvrent pas le prix de revient des opérations de crédit-bail

Pour qu'une opération soit équilibrée, le prix de cession devrait couvrir, à l'issue de l'opération, la valeur brute du bien majorée des frais financiers, éventuellement diminuée des subventions reçues.

Concernant l'acte signé en 2019 avec Recycl&Mat, la collectivité l'a placée dans le champ de son régime d'aides car la conclusion du contrat a été conditionnée à la création de trois emplois d'ici 2022 par le crédit-preneur. L'ordonnateur précise que l'aide est évaluée à 12 858 € et correspond au montant des intérêts dont le paiement n'est pas demandé au crédit-preneur.

Cette subvention d'aide à l'immobilier d'entreprise doit être valorisée dans le budget où est suivie l'opération et sa reprise à la fin de chaque exercice doit permettre de diminuer la valeur de l'actif du bien au même rythme que l'amortissement, selon le régime applicable aux subventions d'équipement.

Pour l'atelier occupé par la société Allez et Cie, l'extrait de l'acte notarié (voir point 3.4.3.2) précise que la valeur du crédit-bail correspond au prix de revient net de subventions de l'opération majoré des frais financiers, ce qui permet d'équilibrer l'opération. En revanche, aucune des subventions citées dans l'acte et affectées à l'opération ne figure dans l'actif (ni la participation pour le terrain de 92 K€, ni la subvention sur construction de 106 K€).

Des subventions figurent pourtant dans l'actif, le solde des subventions reçues étant créditeur dans la balance des comptes pour 353 K€, sans qu'il ne soit possible de les flécher avec certitude sur les seuls locaux donnés en crédit-bail.

À supposer que les subventions reçues soient affectables en totalité aux crédits-baux, il manquerait encore 333 K€ pour équilibrer l'activité du crédit-bailleur.

**Tableau n° 12 : Estimation par la chambre du solde prévisionnel des opérations de crédit-bail**

<i>Produits – charges</i>	<i>Montant en €</i>
+ <i>Prix de cession (Loyers attendus dans les actes notariés)</i>	1 815 530
+ <i>Subventions reçues de la balance des comptes</i>	352 723
- <i>Valeurs brutes des locaux en crédit-baux au 31/12/2019</i>	2 346 564
- <i>Frais financiers (estimation Taux 2% 15 ans sur 2 M€)</i>	155 000
= <i>Solde prévisionnel de l'opération</i>	- 333 311

*Sources : contrats de crédits-baux (loyers attendus), balance des comptes (subventions reçues), actif du compte de gestion (valeurs brutes des locaux) et estimation des frais financiers suivant les hypothèses énoncées*

La CCPOL a voté par délibération du 24 mai 2018 une « reprise du déficit » du budget annexe « ateliers relais » pour un montant de 308 K€, à verser par le budget général. Il s'agit concrètement d'une subvention. Dans le cadre des règles applicables aux aides à l'immobilier d'entreprise, ce type de concours financier devrait être intégré dans les aides accordées à chaque projet.

#### 3.4.4.2 Un amortissement arrêté du fait de l'insuffisance de produits reçus

Les baux des locaux occupés par les sociétés Allez et Cie et Auto Contrôle du Limousin se terminent respectivement en 2019 et 2020. Les valeurs nettes comptables s'élèvent respectivement à 137 K€ et 364 K€ au 31 décembre 2019. La valorisation des cessions étant nulle en fin de bail, la constatation d'une perte de 500 K€ devra être faite lors de la cession.

Le crédit-bail consenti à la SASU Manufacture Faye a été initialement prévu sur 9 ans et 7 mois pour 260 K€ à partir de 2003. Des travaux et une extension ont entraîné une révision du bail, portant le loyer à 1 M€ et sa durée à 23 ans (avenant 1 de 2006), puis à 1,19 M€ (avenant 2 de 2007 suite à la correction d'une erreur de TVA). La durée du bail a été finalement portée à 24 ans.

En conséquence, l'amortissement prévu sur 20 ans devient en théorie plus court que la durée de paiement des loyers. Contrairement à ces prévisions, l'amortissement n'a pas été réalisé suivant le plan d'amortissement initialement prévu : il s'élève à 315 K€ fin 2019, soit 20 % de la valeur du local alors que 64 % de la durée du bail est expirée.

La CCPOL a arrêté de procéder aux amortissements des locaux du budget annexe après 2018.

**Tableau n° 13 : L'arrêt des dotations aux amortissements en 2019**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019
<i>Dotations aux amortissements des immobilisations</i>	188 969	188 973	188 969	0

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Cette décision n'est pas conforme à la réglementation comptable. Les locaux à usage professionnel, en tant qu'immobilisations, doivent faire l'objet d'amortissement et cette charge constitue une dépense obligatoire. Les locaux faisant l'objet d'un bail commercial doivent donc être amortis. Les crédits-baux rendant optionnel l'achat des locaux par le crédit preneur, la CCPOL reste propriétaire de ces locaux et doit à ce titre poursuivre leur amortissement.

L'absence d'amortissement s'explique par une CAF brute insuffisante pour couvrir ces charges (en dehors de l'exercice 2018, marqué par une « reprise de déficit » du budget par le budget principal).

**Tableau n° 14 : L'impact de l'amortissement sur le résultat**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<b>CAF brute</b>	<b>84 300</b>	<b>104 044</b>	<b>358 630</b>	<b>106 028</b>	<b>67 455</b>
- Dotations nettes aux amortissements	188 969	188 973	188 969	0	0
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	8 485	8 485	8 485	0	0
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>-96 184</b>	<b>-76 443</b>	<b>178 146</b>	<b>106 028</b>	<b>67 455</b>

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Pour l'activité de crédit-bail, plusieurs facteurs cumulés expliquent le décalage entre les charges pour amortissements techniques et financiers du crédit-bailleur et l'encaissement du produit des loyers :

- les recettes sont insuffisantes pour assurer l'équilibre de l'opération car les subventions n'ont pas toutes été enregistrées comptablement ;
- les recettes ne sont pas linéaires, contrairement à l'amortissement : la progressivité des loyers génère un retard des produits sur les charges ;
- la collectivité a parfois accordé des décisions de remise gracieuse.

Malgré l'absence d'amortissement en 2019 et en 2020, on constate des avances de trésorerie continues du budget principal vers le budget annexe sur toute la période du contrôle, comme le montre le tableau suivant.

**Tableau n° 15 : Les avances de trésoreries consenties par le budget principal au budget annexe  
« ateliers relais »**

<i>au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Fonds de roulement net global</i>	-805 745	-829 246	-599 539	-618 819	-663 022
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	69 296	75 169	36 878	41 463	14 625
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>-875 041</b>	<b>-904 415</b>	<b>-636 417</b>	<b>-660 282</b>	<b>-677 647</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-7 144,3	-7 537,4	-2 378,9	-9 293,4	-9 342,9
<b>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</b>	<b>-875 041</b>	<b>-904 415</b>	<b>-636 417</b>	<b>-660 282</b>	<b>-677 647</b>

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

### 3.4.4.3 Régulariser et provisionner les charges liées aux sorties de l'actif des locaux cédés en constatant la perte liée au retard d'amortissement et régulariser l'amortissement des crédits-baux restants

En théorie, lorsque l'opération est équilibrée et que la durée d'amortissement et la durée du crédit-bail sont égales, la valeur nette comptable des biens cédés est nulle à la fin du crédit-bail, les loyers finançant les amortissements technique et financier sur la durée du contrat.

La levée de l'option a été délibérée le 21 juin 2019 pour le crédit-bail consenti à la société Allez et Cie pour une valeur nulle. La valeur nette comptable étant de 364 K€ dans l'actif la charge constatée au compte 675 lors de la sortie de l'actif serait de 363 K€. Pour la société Auto Contrôle du Limousin, la levée de l'option a été délibérée au 25 septembre 2020. Le dernier loyer annuel de 2020 pour 24 K€ vient en produit de cession (775) alors que la valeur nette comptable constitue une charge pour le compte 675 pour 137 K€ (VNC au 31 décembre 2019).

Les deux sorties de l'actif provoquent donc des charges d'un montant de 500 K€ que pourront venir atténuer des reprises de subventions pour 172 K€ (données issues des balances comptables fournies par la CCPOL et non présentes dans l'état de l'actif tenu par le comptable) soit un solde de - 328 K€.

Le local objet du crédit-bail signé avec la SASU Manufacture Faye n'a pas non plus fait l'objet d'un amortissement régulier. Il convient donc de reprendre l'amortissement de ce bien ou de provisionner la charge déficitaire que le budget annexe devra enregistrer en 2027, date envisagée pour la levée de l'option par le crédit preneur. La valeur nette comptable étant de 1,26 M€ à la fin de l'année 2020, il s'agit d'une charge annuelle supplémentaire de 180 K€ sur 7 ans.

Enfin, il convient de reprendre un plan d'amortissement pour le dernier crédit-bail signé (Recycl&mat) dont la valeur n'apparaît pas dans l'actif du budget principal. En conclusion, la chambre prend note des engagements précisés par la CCPOL dans sa réponse aux observations provisoires, à savoir :

- intégrer au budget idoine le crédit-bail de l'entreprise Recycl&Mat pour sa valeur nette comptable ;

- constater les deux sorties d'actif sur le budget annexe « ateliers relais » pour les crédits-baux des entreprises Allez et Cie et Auto Contrôle Limousin dont les levées d'option ont été délibérées ;
- reprendre un plan d'amortissement pour les crédits-baux restant à courir.

### **3.5 La zone d'activité de Boisse**

Constatant qu'il n'existe pas de définition légale de la notion de zone d'activité, le ministère de l'Intérieur, en réponse à une question parlementaire (réponse publiée dans le J. O. Sénat du 31 mai 2018, p. 2705), a précisé qu'elle pouvait être identifiée à partir d'un faisceau d'indices :

*« Une zone d'activité répond à une volonté de développement économique coordonné et doit faire l'objet d'une cohérence d'ensemble. Cet aménagement consiste, pour une collectivité, à maîtriser le foncier, à le viabiliser, à le mettre à disposition ou à le revendre à des acteurs économiques. À ce titre, le seul octroi d'autorisations d'urbanisme ne peut être considéré comme caractérisant une organisation en « zone ». ».*

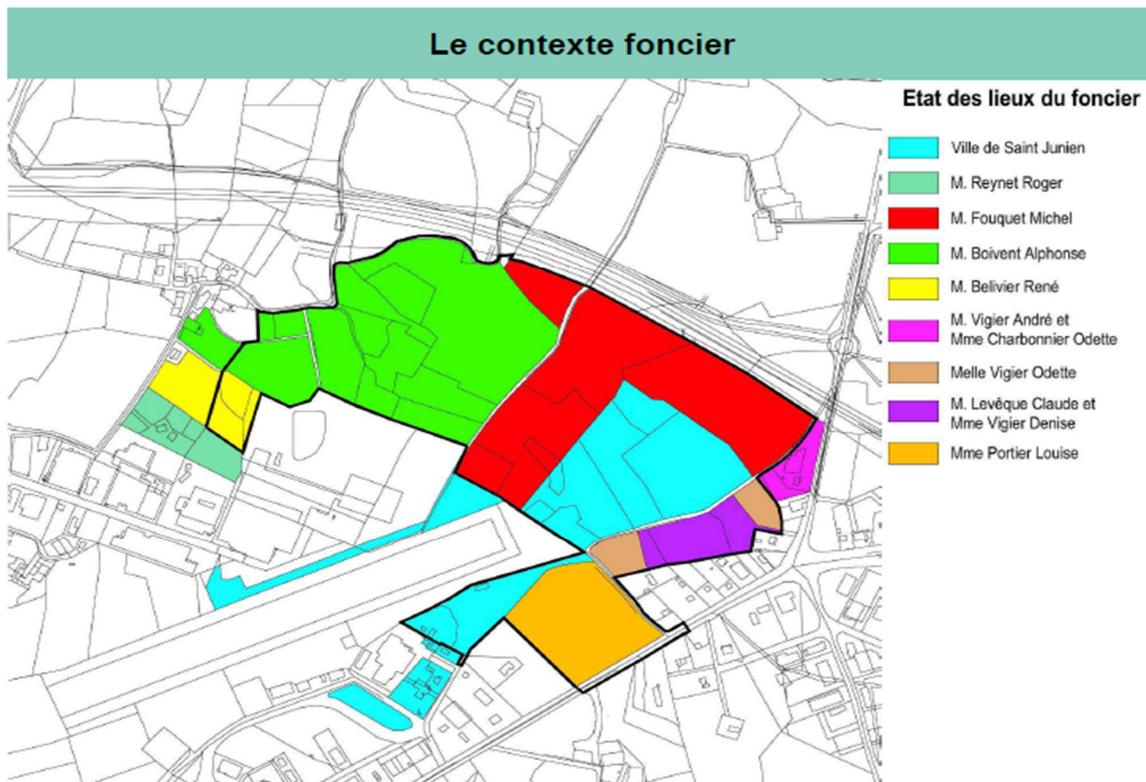
#### **3.5.1 Un projet d'aménagement évolutif**

La zone d'activité dite de Boisse est située près d'un nœud routier important composé de la route nationale 141 surnommée « route centre Europe Atlantique », d'un accès à l'autoroute A20 et de la route départementale 675.

Les premières études de faisabilité transmises ont été réalisées en 2008. À cette date, une partie du foncier était détenue par la commune de Saint-Junien, comme l'indique la carte suivante (superficie de 8,9 ha sur 36,9 ha).

La communauté de communes de Vienne Glane a poursuivi les acquisitions et a délibéré le 12 décembre 2014 pour autoriser le programme d'aménagement de la zone.

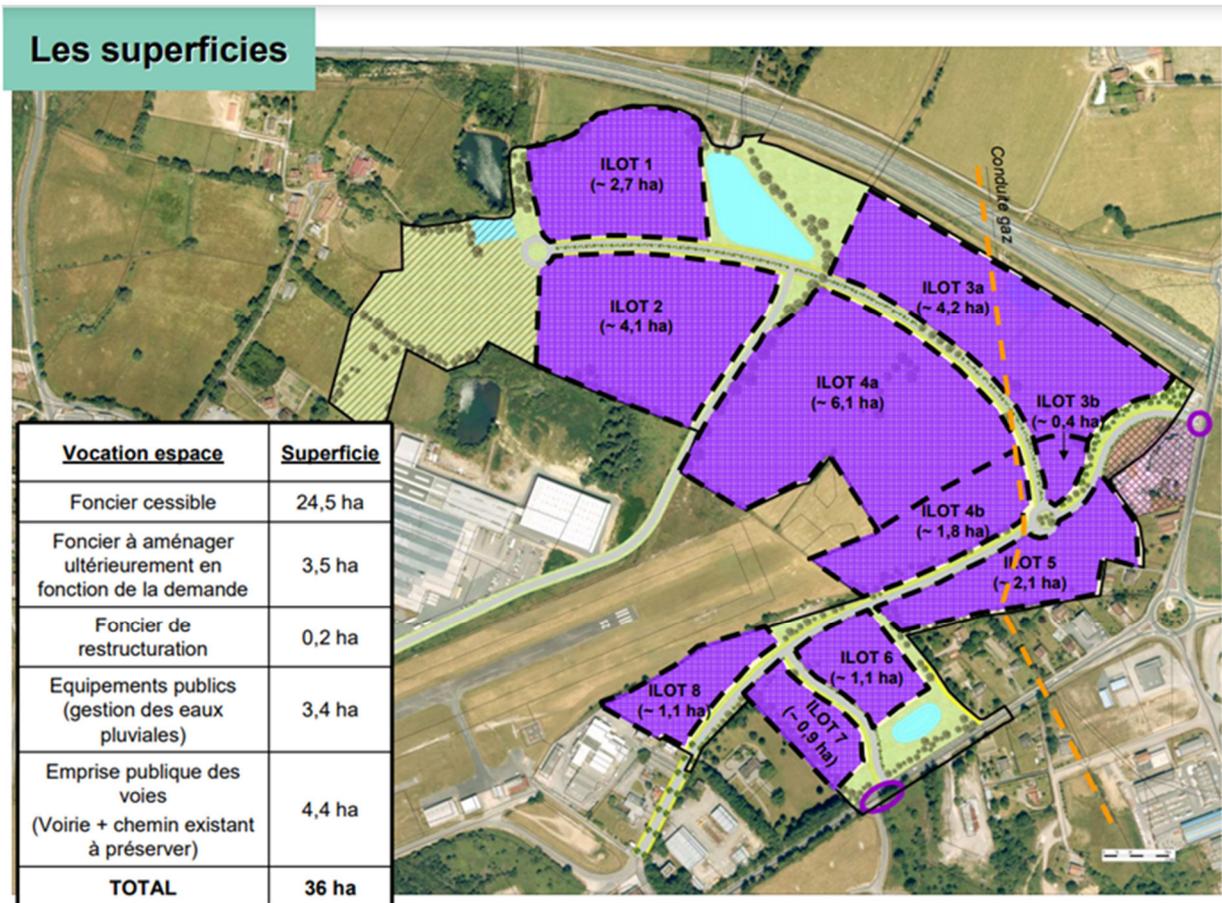
## Schéma n° 1 : La ZA Boisse au moment de l'étude de faisabilité en 2008



Source : CCPOL

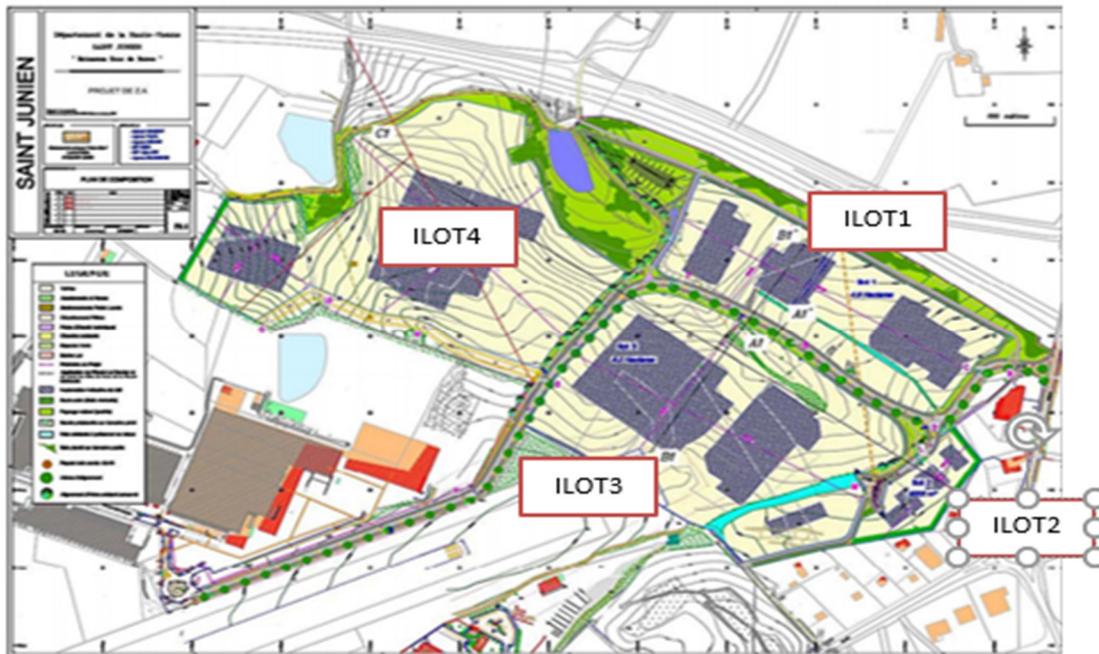
Dorénavant, le périmètre prévisionnel de la zone est assez proche du périmètre du projet initial de 2008. La CCPOL précise que « [...] le périmètre du projet est réduit à 32 hectares et le foncier cessible à 22,9 hectares (répartis en 4 îlots à découper si nécessaire) ». Par ailleurs, des équipements tels que les bassins d'orage sont prévus à ce stade.

Schéma n° 2 : Les îlots cessibles et les espaces aménagés sur la zone



Source : CCPOL

Le permis d'aménagement délivré en 2014 acte finalement l'abandon de l'aménagement des parcelles sud au profit d'une zone verte ainsi qu'un zonage en 4 îlots à découper si nécessaire. Les tranches 1, 2 et 3 ont été réalisées alors que la tranche 4 ne l'est pas encore : « La tranche 4 (coût de 820 000 € HT) n'est pas réalisée pour le moment. Elle le sera si la communauté de communes n'arrive pas à vendre l'îlot 4 à un seul et même porteur de projet et qu'il est nécessaire de la diviser ».

**Schéma n° 3 : Les choix du permis d'aménager**

Source : CCPOL

### 3.5.2 Les charges

#### 3.5.2.1 La valorisation incomplète des acquisitions foncières

La valorisation des zones acquises antérieurement par la commune de Saint-Junien n'est pas connue.

La zone était suivie dans un budget annexe au sein de la communauté de communes Vienne-Glane.

La valeur de la balance d'entrée des terrains est nulle lors de la création du budget annexe dédié à cette zone en 2016 par la CCPOL. Le coût d'acquisition de ces terrains n'étant pas connu, il n'est pas possible de le valoriser et, par suite, de l'intégrer dans le coût de revient de la zone.

La CCPOL indique par ailleurs qu'une parcelle de 12 ha, acquise en 2012 par la communauté de communes Vienne Glane, inscrite à l'actif du budget principal de celle-ci pour 172 K€, a été intégrée dans l'actif du budget principal de la CCPOL lors de la fusion des deux intercommunalités. Afin de déterminer le coût réel de cette opération et d'assurer la sincérité de l'actif des deux budgets concernés (budget principal et budget annexe dédié), il convient de transférer comptablement ce bien au sein du budget annexe « ZA Boisse ».

Les acquisitions réalisées depuis 2016 portent sur 8,7 hectares pour 543 K€, indemnités, redevance archéologique et frais de notaires inclus. Le détail des acquisitions figure dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 16 : Les acquisitions de terrain réalisées entre 2016 et 2019 (en euros)**

<i>Année</i>	<i>Tiers</i>	<i>Superficie en m<sup>2</sup></i>	<i>Montant acquisition</i>	<i>Prix par m<sup>2</sup></i>	<i>Indemnités</i>	<i>Frais</i>	<i>Total</i>
2017	F...	32 724	155 000	8,60	124 313	2 238	281 551
2018	DDFIP Archéologie préventive					122 872	122 872
2018	Indemnité P...				30 000		30 000
2019	L...	32 724	32 000	1,01		1 006	33 006
2017	V...	7 099	24 563	3,46			24 563
2017	V...	14 436	50 000	3,46			50 000
2017	L...					1 345	1 345
	<i>Total</i>	86 983	261 563	3,01	0	0	543 337

Source : d'après les pièces justificatives des comptes de gestion

L'ensemble du périmètre de la zone est la propriété de la CCPOL mais sa valorisation dans les comptes du budget annexe dédié à cette zone d'aménagement est incomplète, ce qui conduit à minorer le coût de revient affiché en comptabilité.

### 3.5.2.2 Les études et travaux

Les études et travaux comprennent essentiellement des marchés correspondant à la voirie, aux réseaux et à l'aménagement paysager. Les montants des marchés sont répartis de la manière suivante.

**Tableau n° 17 : Les études et travaux réalisés depuis 2016 (en euros, HT)**

<i>Libellé</i>	<i>Marché</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>Total général</i>
<b><i>Etudes</i></b>		36 661	30 377	2 739	138 817	208 593
<b><i>Travaux</i></b>	Hors marché		181 141	1 305	7 922	190 369
	Voirie de l'aérodrome		267 798	568 685	800 730	1 637 213
	Réseaux assainissement eau		55 195	276 521	169 961	501 677
	Réseaux gaz électricité		34 691		220 554	255 245
	Espaces verts		26 657	18 545	373 534	418 737
<b><i>Sous-total travaux</i></b>			565 482	865 057	1 572 702	3 003 241
<b><i>Autres frais</i></b>		6 423	270	3 500	25 299	35 493
<b><i>Total général</i></b>		<b>43 084</b>	<b>596 129</b>	<b>871 295</b>	<b>1 736 818</b>	<b>3 247 326</b>

Source : données des comptes de gestion



**Tableau n° 18 : Les cessions de 2020 sur la zone (en euros)**

Section	Numéro de parcelle	Superficie	Prix de cession	Prix au m <sup>2</sup>
CY	382	49 116	757 369	15,42
CY	390	1 881	37 620	20
CY	389	1 849	36 980	20
CY	388	4 129	82 580	20
<i>Total</i>		56 975	914 549	16,05

Source : données CCPOL, actes notariés

Pour toutes ces cessions, les domaines ont validé le prix proposé par la CCPOL. Il y a donc lieu de considérer que le prix de cession correspond à la valeur vénale.

Il n'existe pas de délibération fixant une grille tarifaire des cessions. La collectivité a précisé que le tarif pratiqué était de 20 € le mètre carré, ramené à 15 € en cas de cession portant sur une parcelle supérieure à 4,5 ha.

La collectivité a précisé que la parcelle CY407 d'une superficie de 6 679 m<sup>2</sup> a été vendue par acte authentique du 9 décembre 2021 sans mentionner le prix de cession.

### 3.5.4 Le financement

La souscription d'un prêt relais à hauteur de 3,5 M€ a été autorisée par délibération en date du 30 août 2018 afin de financer sur trois ans les travaux de la zone d'activité de Boisse. Ce prêt a fait l'objet de tirages partiels, mais l'encours appelé est resté en-deçà de 2,5 M€.

**Tableau n° 19 : L'évolution du stock de dette du budget de la ZA Boisse**

en €	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de dettes au 1<sup>er</sup> janvier</i>	0	0	0	2 000 000	2 497 000
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	0	0	0	1 003 000	1 500 000
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	0	0	2 000 000	1 500 000	3 000
<i>= Encours de dette au 31 décembre</i>	0	0	2 000 000	2 497 000	1 000 000

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

D'après la décision modificative n° 1 du budget 2020 du budget annexe, le déficit de celui-ci a été pris en charge par le budget principal pour un montant de 1,15 M€. Cette opération s'apparente à une subvention consentie par le budget principal, ce que confirme du reste les comptes mouvementés en comptabilité. La CCPOL a précisé qu'il « *s'agirait en fait plus d'une avance remboursable bien que comptablement imputée comme une subvention d'équilibre à un budget annexe en 2020 (la modification est faite sur le budget primitif 2021). Cette avance remboursable n'a pas vocation à être réellement exécutée dans la mesure où le déficit du budget annexe de la zone de Boisse est temporaire et doit être comblé au fur et à mesure des ventes réalisées* ».

De plus, par une délibération du 8 avril 2021, la CCPOL a décidé de consentir une avance remboursable du budget principal au budget annexe pour un montant de 1,59 M€, imputée au sein du budget annexe au compte 168741 relatif à des emprunts, afin de lui permettre de rembourser le prêt relais souscrit en 2018. La délibération précise que la somme sera remboursée au budget principal au fur et à mesure des ventes réalisées.

L'instruction comptable M14 (Tome 1- paragraphe 3.1.3) précise que les stocks de terrains aménagés sont gérés dans le cadre du système de l'inventaire permanent simplifié et en décrit le fonctionnement. Deux annexes précisent les aspects comptables (annexe n° 21) et les aspects budgétaires (annexe n° 22).

La valeur du stock est constatée annuellement par le transfert des charges liées à l'aménagement (terrains, études, travaux, etc.) ainsi que des frais accessoires et financiers dans des comptes de stock (travaux en cours ou terrains aménagés). La valeur dans le stock correspond donc au coût de revient réel de l'opération d'aménagement.

L'instruction M14 précise que les ventes sont constatées par le débit du compte 4182 « *acquéreurs de terrains aménagés* » et que périodiquement et, au plus tard en fin d'exercice, le compte 3555 « *terrains aménagés* » est crédité par le débit du compte 71355 « *variation des stocks de terrains aménagés* » des terrains vendus.

Autrement dit, la cession d'un terrain impacte le résultat annuel de l'opération d'un montant égal à l'écart entre le prix de cession et le prix de revient du terrain vendu (plus ou moins-value). Les annexes n° 21 et 22 précisent le traitement comptable d'une subvention qui serait versée par la collectivité en cas de vente inférieure au prix de revient. Cette annexe traite de l'aménagement en général qu'il soit à destination des particuliers (lotissements) ou des entreprises (zones artisanales).

Dès lors que les sommes en provenance du budget principal ont vocation à permettre le portage financier de l'opération et non de diminuer son prix de revient (ce qui serait alors une aide aux acquéreurs à chiffrer et à individualiser lors des cessions de parcelles), elles ne doivent pas prendre la forme de subvention mais d'avance remboursable.

### 3.5.5 Le solde prévisionnel de l'opération

**Tableau n° 20 : Le point au 31 décembre 2020 sur l'opération ZA Boisse**

<i>Dépenses (en euros)</i>	<b>TOTAL</b>	<i>Recettes nettes (en euros)</i>	<b>TOTAL</b>
<i>Acquisitions de terrain</i>	261 563	<i>DETR 2013 : 14 212 €</i>	14 212
<i>Frais de Notaire</i>	8 683	<i>DETR 2015 : 300 000 €</i>	300 000
<i>Indemnités exploitants agricoles</i>	155 313	<i>DETR 2017 : 300 000 €</i>	300 000
<i>Frais de publicité</i>	5 021	<i>CODI : 312 700 €</i>	294 415
<i>Maîtrise d'œuvre</i>	234 000	<i>Cession parcelle CY382</i>	757 360
<i>SPS, Géomètre</i>	17 029	<i>Cession parcelle CY390</i>	37 620
<i>Frais d'ingénierie</i>	76 186	<i>Cession parcelle CY389</i>	36 980
<i>Frais d'enquête publique</i>	567 052	<i>Cession parcelle CY388</i>	82 580
<i>Travaux</i>	2 442 674	<i>Stock Terrains</i>	3 400 500
<i>Constat huissier de justice</i>	558		
<i>Communication</i>	5 445		
<i>Frais d'emprunt</i>	31 893		
<i>Redevance archéologie préventive</i>	122 872		
<i>Provision à verser au fonds d'indemnisation</i>	600		
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>3 928 889</b>	<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>5 223 667</b>

Source : d'après les données de l'ordonnateur et les actes notariés

Le solde prévisionnel apparent correspond à une plus-value d'environ 1,29 M€ sur l'opération pour la CCPOL (ramenée à 1,12 M€ en réintégrant le coût d'acquisition de la parcelle enregistrée à tort sur le budget principal). Les services de la CCPOL précisent que le solde « *n'est pas vraiment le montant de la plus-value attendue. Il s'agit plutôt de la marge de manœuvre permettant la réalisation possible de la tranche 3 de travaux pour un éventuel redécoupage de l'îlot 4. [...] cette voirie est estimée à 820 000 € HT* ». Cela signifie malgré tout que l'EPCI attend a minima un bénéfice de 303 K€ (475 K€ sans réintégrer le coût d'acquisition du terrain enregistré sur le BP pour 172 K€) et que si l'îlot n° 4 était vendu en un seul lot, la plus-value atteindrait 1,12 M€ ou 1,29 M€.

En réponse, la CCPOL actualise les chiffres transmis lors de l'instruction pour indiquer que les travaux de voirie s'élèveraient à 930 K€ s'ils étaient réalisés aujourd'hui au lieu de 820 K€. Il conviendrait d'y ajouter des frais de maîtrise d'œuvre évalués par la collectivité à 65 100 €. Elle fait valoir qu'elle devrait supporter d'autres frais annexes nécessaires au suivi du chantier et au découpage des parcelles pour un total d'environ 250 K€. Ces nouveaux éléments, ainsi que la prise en compte d'une surface cessible de 229 000 m<sup>2</sup>, amènent à déterminer le prix de revient dans le tableau suivant.

**Tableau n° 21 : Le prix de revient net de subvention de la ZA Boisse au m<sup>2</sup>**

<i>ZA BOISSE Option îlot 4</i>	Surface cessible en m <sup>2</sup>	Coût d'aménagement total en €	Prix brut au m <sup>2</sup> en €	Subventions reçues en €	Subventions par m <sup>2</sup> en €	Prix de revient au m <sup>2</sup> en €
<i>avec travaux de voirie</i>	229 000	5 267 298	18,66	908 627	3,97	19,03
<i>sans travaux de voirie</i>	229 000	4 272 198	23,00	908 627	3,97	14,69

Source : CCPOL

La CCPOL en conclut que dans le cas de la réalisation des travaux de voirie de l'îlot 4, le prix de revient serait très proche du prix de vente pratiqué de 20 € HT/m<sup>2</sup>.

Elle précise que si ces travaux n'étaient pas réalisés (dans le cas d'une vente de l'îlot 4 sans division), elle engrangerait alors une plus-value. Cependant, compte tenu de la superficie de l'îlot 4 (4,5 ha), elle estime probable que celui-ci sera vendu en lots ce qui entrainera la construction de voirie.

La surface cessible disponible (sans tenir compte de la dernière cession réalisée le 9 décembre 2021) rappelée par la CCPOL est de 170 025 m<sup>2</sup>. En fonction des prix de vente à 15 ou 20 €/m<sup>2</sup>, la collectivité attend un produit compris entre 2,5 M€ et 3,4 M€.

Dans le cas où l'intercommunalité vendrait l'intégralité des terrains restant à 15 € par m<sup>2</sup>, elle estime à 4,3 M€ le montant des recettes totales (en incluant les recettes déjà réalisées et les subventions perçues). Dans ce cas, il ne serait pas nécessaire de réaliser la voirie desservant l'îlot 4. La plus-value s'établirait selon ses calculs à 101 K€.

Dans le cas où elle vendrait l'intégralité des terrains restant à 20 € / m<sup>2</sup>, elle évalue à 5,2 M€ le montant des recettes totales (en incluant les recettes déjà réalisées et les subventions perçues). Dans ce cas, la voirie desservant l'îlot 4 devrait être réalisée et elle estime qu'elle supporterait une moins-value de 43 K€.

Compte tenu des incertitudes sur les parcelles restant à vendre, la CCPOL estime probable que le bilan global de l'opération se situera entre – 43 K€ et + 101 K€.

Du point de vue comptable, il appartient à la collectivité de constater les plus ou moins-values à l'occasion de chaque cession. Dans cette optique, il est essentiel de fiabiliser l'actif de ce budget afin de déterminer le prix de revient le plus juste.

En conclusion de cette partie relative aux aides économiques, il convient de constater que plusieurs règles ne sont pas appliquées par la CCPOL. L'identification, la valorisation et le suivi des aides n'est que trop rarement réalisé (article R. 1511-4 du CGCT pour l'évaluation du montant de l'aide). Le respect des obligations fiscales et sociales s'impose à la collectivité (article R. 1511-4-2 du CGCT).

**Recommandation n° 4 : Respecter le cadre légal et réglementaire en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, à savoir : évaluer en amont la valeur de l'aide consentie (article R. 1511-4 du CGCT), établir une convention conforme aux exigences de l'article R. 1511-4-2 du CGCT incluant notamment l'exigence de respect des obligations fiscales et sociales par le bénéficiaire.**

En réponse, l'ordonnateur en fonctions indique qu'il sera attentif au respect des dispositions de l'article R. 1511-4-2 du CGCT.

## 4 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

### 4.1 Fiabiliser l'actif

L'actif de la CCPOL résulte de la reprise des actifs des communautés de communes Vienne-Glane et Pays de la Météorite ainsi que des nouvelles immobilisations enregistrées depuis 2016. Si cette dernière catégorie appelle peu de remarques, il conviendrait de régulariser les écritures plus anciennes. Il s'agit notamment de procéder à la mise à la réforme des immobilisations susceptibles de ne plus figurer dans le patrimoine de la collectivité. Les valeurs nettes des biens concernés sont majoritairement nulles sauf pour le matériel de transport : la CCPOL a repris l'amortissement de cinq camions entrés dans l'actif entre 1979 et 1992 (VNC totale de 17 K€). Il conviendrait de les mettre à la réforme plutôt que de procéder à leur amortissement si ceux-ci n'existent plus, ce qui paraît vraisemblable.

Un autre point, plus important, est l'intégration des terrains pour leur valeur brute dans les budgets annexes en tant qu'immobilisations. En particulier pour les zones d'activités, si l'intercommunalité souhaitait les intégrer pour une valeur symbolique, il conviendrait de constater leur cession ainsi que le versement d'une subvention du budget principal vers le budget concerné.

**Tableau n° 22 : Les immobilisations figurant sur le budget principal à transférer en tant que stock sur un budget annexe (en euros)**

COMPTE	N° INVENTAIRE	DÉSIGNATION DU BIEN	DATE ACQUISITION	VALEUR NETTE
2111	200300040-2111	ZONE BOISSE ACHAT A BOIVENT 12HA1A80CA	26/11/2012	171 993,34
2111	201200089	ZA JAVERDAT MDT 36/2006 AR 200600007 AR TRANSFERT	11/12/2012	249,95
2111	201200095	ZA ST BRICE 200500004 AR C88- 91-92-93-94-95-1...	11/12/2012	3 689,72
2111	201200108	ZA PAVILLON MDTs 2003 A 2010 N° 200200001-2111	13/12/2012	612 544,36
2111	201200109	ZA PAVILLON MDT 33/2008 200800011AR communauté de communesVG	13/12/2012	147,04
2111	201200110	ZA PAVILLON MDTs 70-71/2008 N° 200800012 AR communauté de communesVG	13/12/2012	233,50
2111	201200117	ZA PAVILLON MDT 6/2008 DW 144-145-164-165 et DY 27	13/12/2012	1 888,50
2112	200300040-2312	ZA BOISSE	19/12/2003	74 697,67
2112	200300041	ZA PUY GAILLARD ORADOUR SUR GLANE	13/12/2003	397 834,75
2112	201200112	N° 200200001-2312 TRANSF AR ZA PAVILLON	13/12/2012	12 650,20
<b>TOTAL</b>				<b>1 275 929,03</b>

Source : actif du budget principal

La chambre note l'engagement de l'ordonnateur d'intégrer à l'actif du budget annexe de la ZA Boisse dès l'exercice 2022 le terrain inscrit à l'actif du budget principal sous l'intitulé « Zone BOISSE achat à BOIVENT ».

Pour les autres biens supportant de la voirie, la chambre admet qu'ils peuvent demeurer inscrits à l'actif du budget principal dans la mesure où ils ont vocation à rester dans le patrimoine de la collectivité.

## 4.2 Les subventions d'équipement versées depuis le budget principal

La CCPOL, en tant qu'établissement public, est soumise au respect du principe de spécialité qui l'empêche d'intervenir en dehors des compétences que lui ont transféré ses communes membres (CE 23 octobre 1985, commune de Blaye les Mines).

La CCPOL verse des subventions d'équipement aux bénéficiaires désignés dans le tableau suivant :

**Tableau n° 23 : Extrait des subventions d'équipement versées**

Compte	N° inventaire	Désignation	Date	Montant (€)
204182	201600114	Subv OHLM ancienne gendarmerie	22/11/2016	25 500
204182	201600115	subv OHLM centre finances publiques	22/11/2016	31 500
204182	201600116	Subv OHLM logts rue du 11 Novembre 1918	22/11/2016	12 000
204182	201700069	SUBVENTION CUS LOGT PASSIF FAYOLAS	15/11/2017	11 000
204182	201700093	SUBVENTION CUS LOGTS ALFRED DE MUSSET	15/11/2017	14 500
204182	202000094	CUS SAINT-JUNIEN HABITAT 2 LOGEMENTS SOCIAUX A	08/12/2020	25 000
<b>204182</b>	<b>sub équipement autres org, publics bâtiments installations</b>			<b>119 500</b>

Source : Actif du budget principal de CCPOL

La CCPOL n'exerce pas la compétence habitat alors qu'elle verse des subventions à l'OPHLM pour des opérations relevant de la création de logements sociaux. La déclaration d'intérêt communautaire, par la délibération du 17 décembre 2020, dont l'objet est l'ajout du « soutien et de la participation au projet de convention d'utilité sociale mené par l'office public Saint-Junien Habitat », au titre de la compétence « action sociale intercommunale » ne peut venir régulariser a posteriori les versements opérés au profit de cet organisme effectués antérieurement.

La chambre rappelle que le respect du principe de spécialité fait obstacle à ce qu'une collectivité verse des subventions pour des objets qui ne figurent pas dans ses statuts.

## 4.3 Les budgets annexes

### 4.3.1 Le budget annexe du service public de l'assainissement non collectif « SPANC »

#### 4.3.1.1 Le reversement d'un excédent au budget principal

Les services publics de l'assainissement non collectif (SPANC) sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC) par détermination de la loi. L'article L. 2224-1 du CGCT prévoit que les budgets des « *services publics à caractère industriel et commercial [...] doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* ».

Comme l'a rappelé le Gouvernement dans sa réponse du 4 décembre 2014 au JO Sénat à la question n° 06887, « *Compte tenu du caractère industriel et commercial du service public qu'elle exploite, la régie locale doit disposer d'un budget équilibré en recettes et en dépenses conformément au principe posé par l'article L. 2224-1 du CGCT. Il s'ensuit qu'en principe le budget principal de la collectivité ou de l'établissement public de rattachement ne doit pas contribuer au financement de la régie et que réciproquement le budget de la régie ne doit pas alimenter le budget principal. Toutefois, les articles R. 2221-48 et R. 2221-90 du CGCT prévoient que le résultat excédentaire du budget d'une régie locale chargée de l'exploitation d'un service public industriel et commercial peut être reversé à la collectivité locale de rattachement dès lors que l'éventuel besoin de financement des investissements a été couvert. À ce sujet, le Conseil d'État a jugé, par une décision du 9 avril 1999 (CE. n° 170999, 9 avril 1999, commune de Bandol), que la règle d'équilibre des budgets annexes des services publics industriels et commerciaux ne fait pas obstacle à l'affectation au budget général de l'excédent dégagé par un tel budget annexe mais que ce reversement ne saurait, sans erreur manifeste d'appréciation, concerner des excédents nécessaires au financement de dépenses d'exploitation ou d'investissement qui devraient être réalisées à court terme* ».

Les agents affectés au SPANC sont mis à la disposition de la CCPOL par la commune de Saint-Junien et son service des eaux.

Le budget annexe « SPANC » de la CCPOL, créé le 1<sup>er</sup> janvier 2016, a dégagé un excédent de fonctionnement cumulé de 104 K€ au 31 décembre 2018 (et de 125 K€ en y ajoutant l'excédent de la section d'investissement). Une partie de cet excédent de fonctionnement, 100 K€, a été intégrée dans le budget principal de la collectivité en 2019.

Ce reversement serait justifié selon l'EPCI par « *la non-réalisation des remboursements de frais de personnel au budget général, pourtant inscrits au budget primitif (environ 25 000 € par an)* ».

**Tableau n° 24 : Solde de trésorerie et excédent budgétaire du BA SPANC au 31 décembre**

Année	Solde de trésorerie (en €)	Excédent budgétaire (en €)
2016	60 388,73	97 036,01
2017	99 825,89	122 974,68
2018	124 633,56	125 422,56
2019	26 300,73	27 842,21

Source : comptes de gestion

La collectivité a pris le soin de préciser dans sa délibération de reversement de l'excédent de 100 K€ que, conformément à l'article R. 2221-90 du CGCT et à la jurisprudence du Conseil d'État, les dépenses d'exploitation et les besoins d'investissement à court terme étaient couverts pour ce budget annexe. Les conditions de ce reversement sont donc a priori remplies.

Cependant, les arrêtés de mise à disposition des agents concernés ne sont intervenus qu'à compter de l'année 2019. De ce fait, il n'y a pas de fondement juridique à un reversement de leurs frais de rémunération par la CCPOL à leur employeur avant cette année. Par conséquent, le reversement de l'excédent au budget principal de la CCPOL n'était pas juridiquement obligatoire avant 2019.

#### 4.3.1.2 Des prévisions budgétaires insincères

L'article L. 1612-4 du CGCT dispose 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, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice* ».

Les conventions de mise à disposition des agents affectés à ce service, qui du reste n'ont été établies qu'à partir de l'année 2019, montrent que le niveau de charges de personnel est de l'ordre de 30 K€ par an.

Le budget annexe « SPANC » (doté de l'autonomie financière) a remboursé 25 K€ en 2019 au profit de la commune de Saint-Junien ou de son service des eaux et 18 K€ pour l'année suivante. Les crédits ouverts dans le budget primitif pour cette catégorie de dépenses sont bien supérieurs aux besoins du service.

De façon générale, les crédits votés pour les dépenses d'exploitation sont systématiquement supérieurs aux dépenses de cette nature effectivement réalisées. Cette situation demeure même si on prend en compte un besoin de remboursement de frais de personnel de l'ordre de 25 K€ par an.

**Tableau n° 25 : Taux d'exécution des prévisions budgétaires des dépenses d'exploitation**

<i>Année</i>	<i>Crédits ouverts (en €) A</i>	<i>Crédits employés (en €) B</i>	<i>Taux d'exécution B/A (en %)</i>
2016	50 024	7 275,56	14,54
2017	102 932	7 344,71	7,14
2018	107 400	5 161,37	4,81
2019	134 780	131 070,39	97,25

Source : comptes de gestion

La nette amélioration du taux d'exécution budgétaire en 2019 correspond au reversement d'une partie de l'excédent au budget principal.

En matière d'investissement, le taux d'exécution budgétaire est de 0 % pour chaque exercice 2016 à 2019 inclus.

Cette pratique récurrente apparaît dans des proportions qui conduisent à s'interroger sur une absence de sincérité des documents budgétaires présentés à l'assemblée délibérante.

Il est rappelé que toute évaluation insincère entache d'illégalité l'adoption du budget (CE, 23 décembre 1988, Département du Tarn c./ Barbut ; TA Montpellier, 13 mai 1994, M. Lacan c./ Commune de Rennes-les-Bains).

De façon prospective, compte tenu des remboursements de frais de personnel qui seront dorénavant à effectuer et du niveau de trésorerie disponible plus modeste, il appartiendra à la collectivité d'être vigilante pour ajuster au mieux le montant de la redevance aux besoins de l'exploitation du service.

Cet ajustement doit se faire dans le cadre légal rappelé par une jurisprudence constante : les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers (CE n° 296964, 297318, 31 juillet 2009, ville de Grenoble et pour une application en matière de SPANC : CAA Marseille, 19MA00387, 15 février 2021).

**Recommandation n° 5 : Ajuster le montant de la redevance aux besoins de l'exploitation du SPANC.**

#### 4.3.1.3 Un rythme de facturation irrégulier

Les facturations pour une année sont émises sur un seul rôle. Il n'y a pas eu de facturation en 2018, le service expliquant cette carence par la charge de travail importante cette année-là. Les contrôles réalisés en 2018 ont été facturés l'année suivante.

De plus, les subventions versées par l'agence de l'eau ont diminué. La CCPOL précise à ce titre que cet établissement public ne subventionne plus le contrôle des installations neuves réalisé par le service SPANC. Les sommes qui ont été perçues ces dernières années sont les reliquats de subventions concernant des contrôles antérieurs.

**Tableau n° 26 : Informations sur les facturations en matière de SPANC**

<i>Date émission du rôle</i>	<i>Nombre de foyers contrôlés</i>	<i>Montant du rôle</i>
<i>Décembre 2016 (ex 2016)</i>	314	32 407 €
<i>Décembre 2017 (ex 2017)</i>	202	20 336 €
<i>Juin 2019 (ex 2019)</i>	282	27 300 €
<i>Janvier 2021 (ex 2020)</i>	296	30 408 €

Source : CCPOL

**Tableau n° 27 : Les redevances client du budget SPANC**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
+ <i>Redevables et comptes rattachés</i>	36 710	23 392	2 804	2 773	32 303

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les fortes variations du solde du compte des redevables s'expliquent par l'irrégularité des émissions de rôles et le moment de leur prise en charge dans l'année.

**Tableau n° 28 : La constitution de la CAF brute**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
= <i>Excédent brut d'exploitation</i>	41 595	26 119	4 589	1 637	17 116
+/- <i>Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)</i>	-63	-180	-336	-100 000	210
= <i>CAF brute</i>	41 532	25 939	4 253	-98 363	17 326

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La CAF est un solde intermédiaire de gestion qui mesure l'excédent de ressources internes sur les charges dégagées par l'exploitation. Le reversement de l'excédent du budget SPANC en 2019 entraîne une dégradation de la CAF brute pour cette année.

L'ordonnateur de la CCPOL indique en réponse envisager de fusionner les budgets dédiés à l'assainissement collectif et à l'assainissement non collectif. Cette opération est possible sous réserve d'instaurer une comptabilité analytique qui permette de dissocier le coût de chaque activité.

La chambre prend note de son engagement à revoir le montant de la redevance du service SPANC et d'améliorer la sincérité de ses prévisions budgétaires, particulièrement en ce qui concerne les charges de personnel.

### 4.3.2 Les provisions à passer en lien avec les zones artisanales et les lotissements

Le lotissement de l'étang a un stock valorisé pour 113 K€ et une surface cessible valorisée à 27 K€ ce qui générera une reprise de déficit de 86 K€.

La zone d'activité de La Vergne a un stock valorisé pour 168 K€ alors qu'il n'y a plus de surface cessible. La reprise du déficit sera donc de 168 K€.

Ces opérations vont donc générer une intervention du budget principal sous forme de reprise de déficit ou de subvention pour un total de 254 K€.

Cette prise en charge devrait intervenir dès lors que le déficit définitif du budget annexe est connu. À défaut, il serait de saine gestion de provisionner ces déficits sur le budget principal, dans la mesure où ils sont connus et certains.

Si l'ordonnateur fait valoir que le montant des déficits n'est pas toujours connu exactement, le respect du principe de prudence implique que la collectivité provisionne un

risque dont la survenue est probable. En l'espèce, pour certaines zones, le résultat déficitaire est acquis dans son principe. Par ailleurs, une évaluation du montant du déficit, bien que toujours imparfaite, permet de déterminer le montant de la provision à inscrire en comptabilité pour faire face à la réalisation de ce déficit.

**Recommandation n° 6 : Provisionner dans le budget principal les reprises de déficits connus et à venir.**

#### 4.4 Des données comptables relatives aux charges de personnel erronées

**Tableau n° 29 : Le détail des charges de personnel d'après les comptes de gestion**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	2 330 919	2 283 579	2 275 113	2 303 919	2 342 462	0,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	105 808	225 154	329 275	344 131	351 378	35,0 %
+ Autres indemnités	40 152	39 760	36 630	36 791	37 440	-1,7 %
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>2 476 879</b>	<b>2 548 492</b>	<b>2 641 018</b>	<b>2 684 842</b>	<b>2 731 280</b>	<b>2,5 %</b>
en % des rémunérations du personnel*	82,3%	81,3%	83,7%	86,1%	87,3%	
Rémunérations et indemnités (dont HS)	520 322	544 786	493 860	415 012	384 829	-7,3 %
+ Autres indemnités	1 222	2 114	161	7 771	5 851	47,9 %
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	0	0	0	
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>521 544</b>	<b>546 900</b>	<b>494 021</b>	<b>422 784</b>	<b>390 680</b>	<b>-7,0 %</b>
en % des rémunérations du personnel*	17,3 %	17,4 %	15,6 %	13,6 %	12,5 %	
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>11 264</b>	<b>40 966</b>	<b>21 836</b>	<b>9 675</b>	<b>5 727</b>	<b>-15,6 %</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>3 009 688</b>	<b>3 136 358</b>	<b>3 156 876</b>	<b>3 117 300</b>	<b>3 127 687</b>	<b>1,0 %</b>
- Atténuations de charges	68 407	82 961	20 747	2 953	50 149	-7,5 %
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>2 941 281</b>	<b>3 053 397</b>	<b>3 136 128</b>	<b>3 114 347</b>	<b>3 077 538</b>	<b>1,1 %</b>

\* Hors atténuations de charges

Source : logiciel Anafi

Les indemnités versées globalement aux agents titulaires augmenteraient de près de 2,4 fois entre 2016 et 2020.

La CCPOL a fait valoir que l'augmentation constatée sur le compte 64118 « *Autres indemnités* » résulterait d'un mauvais paramétrage informatique qui aurait eu pour conséquence une prise en compte du RIFSEEP au fur et à mesure de sa mise en place. Plus exactement « [...] *l'article comptable 64118 qui devrait normalement intégrer le seul régime indemnitaire des agents, a bien lui connu une augmentation de 100 000 € par an en moyenne entre 2016 et 2018 (2016 : 105 000 €, 2017 : 225 154 € et 2018 : 329 275 €). Après recherche, il semble que le paramétrage informatique ne soit pas bon : les rubriques de paye prises en compte dans cet article ne correspondent pas au régime indemnitaire. Le RIFSEEP serait pris en compte dans cet article au fur et à mesure de sa mise en place, ce qui explique les importantes variations annuelles.* ». En outre, « *Nous sommes dans l'incapacité de vous fournir [le détail des sommes imputées sur le compte 64118]. En effet, notre logiciel de gestion des ressources humaines n'archive pas les flux qui sont transmis en Trésorerie avec les imputations comptables correspondantes. Nous pouvons uniquement vous confirmer que, préalablement à la mise en place du RIFSEEP seules quelques primes étaient imputées sur le 64118, puis, à compter de 2017 et de la mise en place du RIFSEEP celui-ci a été systématiquement imputé sur le 64118 pour les agents concernés. Ce qui explique l'augmentation importante de cet article d'une année sur l'autre* ».

Selon la collectivité, l'évolution du régime indemnitaire serait la suivante :

**Tableau n° 30 : Évolution du régime indemnitaire transmis par la CCPOL après corrections**

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Régime indemnitaire	339 035,39	353 851,92	359 655,39	377 301,27	386 884,47
Indemnité d'Exercice de missions	59 225,60	3 980,04			
IFTS - Ind. Forfaitaire Travaux Sup.	10 205,80	3 465,91	3 802,60	3 802,56	3 802,56
Indemnité spécifique de service	20 912,90	33 659,20	30 577,02	28 961,16	29 136,72
Indemnité Spéciale de Fonction 15% TB	2 276,40	4 725,48	4 983,60	5 271,84	5 510,74
Prime de Service et Rend.	3 102,96	4 617,96	2 517,79	2 545,2	2 666,40
Indemnité suivis et orientation élèves	35 554,80	35 943,99	35 169,66	39 485,36	40 335,24
Indemnité d'administration et technicité	157 708,70	95 618,40	7 264,36	9 081,36	9 081,36
Prime fonction et résultats (Résultats)	7 313,37				
Prime fonction et résultats (Fonction) X	42 423,40				
IFSE		171 741,55	264 722,62	287 731,88	296 060,49
Rappel de régime indemnitaire	311,46	99,39	10 617,74	421,91	290,96

Source : CCPOL

Les explications fournies quant à l'incidence du RIFSEEP ne peuvent pas justifier les différences pour l'année 2016 puisque ce régime n'était pas mis en place. De plus, le RIFSEEP se substituant aux anciennes primes et indemnités pour les agents qui basculent dans ce régime, il devrait y avoir un phénomène de vases communicants entre l'ancien et le nouveau régime indemnitaire à moins que le RIFSEEP ne traduise une réévaluation importante du régime indemnitaire, ce qui ne semble pourtant pas être le cas.

Au vu de ces incohérences, la chambre relève :

- une défaillance du système de gestion de la paye dès lors que des rubriques de paye ne correspondraient pas à la réalité des sommes payées (écart de 1 à 2,4 sur l'année 2016 par exemple) ;
- une atteinte importante à la fiabilité des comptes à des niveaux matériellement significatifs de nature à altérer leur sincérité quand bien même les chiffres sont corrects au niveau du chapitre budgétaire 64 ;
- une atteinte au principe d'information des élus et des citoyens dans la mesure où les chiffres présentés au sein des comptes administratifs et des comptes de gestion ne correspondent pas à la réalité.

La chambre note que la CCPOL utilise un nouveau logiciel de paye depuis le mois de mai 2021. Il a permis de corriger certaines anomalies apparaissant sur les bulletins de paye et dans les données transmises au format xml au comptable public. Ces bulletins indiquaient que tous les agents étaient à 100 % quand bien même leur quotité de temps de travail était inférieure. La rémunération versée correspondait néanmoins à la quotité réelle effectuée par l'agent.

Dans sa réponse à la communication qui lui a été adressée, le comptable assignataire de la collectivité précise avoir intégré à son plan de contrôle interne la vérification mensuelle de la concordance du solde du compte 64118 « *autres indemnités* » entre la comptabilité de l'ordonnateur et la sienne.

## **5 LA MODIFICATION DU PACTE FINANCIER DESTINÉE À REDIRIGER DES RESSOURCES VERS L'INTERCOMMUNALITÉ**

### **5.1 L'augmentation de la fiscalité du bloc communal lors de la création de l'intercommunalité**

Dans les développements qui suivent, sauf précision contraire, il s'agit de taxe foncière sur les propriétés bâties.

#### **5.1.1 Des taux intercommunaux uniques sans lissage votés par la CCPOL lors de sa création**

En vertu de l'article 1638-0 bis II du code général des impôts (CGI), le principe est d'appliquer à l'EPCI issu de la fusion le type de fiscalité le plus intégré des EPCI préexistants soit, dans le cas de la CCPOL, le régime de fiscalité professionnelle unique (FPU) de la communauté de communes Vienne-Glane.

Le passage à la FPU peut donner lieu à un processus d'intégration des taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) et des taxes reposant sur les ménages. Les taux applicables sur chaque commune convergent progressivement pendant plusieurs années, avant d'aboutir à un taux unifié. L'article 1609 nonies C III 1° a) précise que « *la première année d'application du présent article, le taux de cotisation foncière des entreprises voté par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale, ne peut excéder le taux moyen de cotisation foncière des entreprises des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes. / [...] b) Le taux de cotisation foncière des entreprises applicable dans chaque commune membre est rapproché du taux de l'établissement public de coopération intercommunale, jusqu'à application d'un taux unique, l'écart étant réduit chaque année par parts égales, dans des proportions dépendant du rapport observé, l'année précédant la première année d'application du I, entre le taux de la commune la moins taxée et celui de la commune la plus taxée [...]* ».

Une procédure de lissage est prévue par l'article 1606 nonies C III 1° b et la durée de lissage dépend du rapport entre le taux de l'EPCI et le taux communal, cette durée pouvant être modifiée par délibération, sans toutefois dépasser 12 ans. Le rapport entre le taux de la commune le plus élevé et celui de la commune le moins élevé étant compris entre 80 % et 90 %, la durée de lissage a été de deux ans : réduction de la moitié de l'écart la première année et réduction de la seconde moitié l'année suivante.

Le taux de 27,41 % voté par la CCPOL pour la CFE à partir de 2016 n'a pu s'appliquer qu'à partir de 2018, car il était supérieur au taux moyen pondéré.

La délibération fournie sur le vote des taux en 2016 ne prévoit pas une durée de lissage différente de celle de droit commun, à savoir deux ans. Le tableau suivant précise les taux appliqués par commune les trois premières années de création de l'intercommunalité. Entre 2018 et 2020, le taux de 27,41 % est voté et appliqué uniformément.

**Tableau n° 31 : Évolution des taux de CFE entre 2016 et 2018**

<i>Communes</i>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<i>CHAILLAC-SUR-VIENNE</i>	27,28	27,34	27,41
<i>CHERONNAC</i>	26,80	27,10	27,41
<i>JAVERDAT</i>	27,28	27,34	27,41
<i>LES SALLES-LAVAUGUYON</i>	28,73	28,07	27,41
<i>ORADOUR-SUR-GLANE</i>	27,28	27,34	27,41
<i>ROCHECHOUART</i>	29,08	28,24	27,41
<i>SAILLAT-SUR-VIENNE</i>	27,28	27,34	27,41
<i>ST-BRICE-SUR-VIENNE</i>	27,28	27,34	27,41
<i>ST-JUNIEN</i>	27,28	27,34	27,41
<i>ST-MARTIN-DE-JUSSAC</i>	27,28	27,34	27,41
<i>ST-VICTURNIEN</i>	27,28	27,34	27,41
<i>VAYRES</i>	30,34	28,87	27,41
<i>VIDEIX</i>	28,22	27,81	27,41

Source : Fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité locale (REI)

Concernant les taxes d'habitation (TH) et de foncier (TF), aucune procédure de lissage n'a été mise en place par la délibération du 30 mars 2016 : un taux unique a été voté pour la TH comme pour la TF intercommunale. La variation générée en 2016 par ce taux unique modifié a une incidence sur toutes les années du contrôle.

Pour les communes provenant de la communauté de communes Pays de la Météorite, les taux intercommunaux sont passés de 4,3 % à 6,8 % (TF) et de 5,5 % à 6,47 % (TH).

Pour celles relevant précédemment de la communauté de communes Vienne Glane, ces taux sont passés de 0 % à 6,38 % (TF) et ont baissé de 8,62 % à 6,47 % pour la TH.

### **5.1.2 Des taux communaux également modifiés par les communes lors de la création de la CCPOL**

Ces variations des taux de la fiscalité intercommunale ont également été accompagnées de hausse des taux par les communes.

**Tableau n° 32 : L'évolution des taux communaux et intercommunaux entre 2015 et 2016**

Communes	TF - COMMUNE		TF – INTERCOM-MUNALITE		TH - COMMUNE		TH – INTERCOM-MUNALITE	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<i>Ex-communauté de communes du Pays de la Météorite</i>								
<i>CHERONNAC</i>	9,55	11,22	4,3	6,38	16,25	11,06	5,5	6,47
<i>LES SALLES-LAUGUYON</i>	12,86	13,86	4,3	6,38	19,51	13,56	5,5	6,47
<i>ROCHECHOUART</i>	16,06	16,06	4,3	6,38	19,11	16,79	5,5	6,47
<i>VAYRES</i>	12,83	13,47	4,3	6,38	18,35	12	5,5	6,47
<i>VIDEIX</i>	11,71	11,71	4,3	6,38	14,66	7,87	5,5	6,47
<i>Ex-com. de communes Vienne Glane</i>								
<i>CHAILLAC-SUR-VIENNE</i>	12,72	12,97	0	6,38	<b>14,62</b>	<b>14,91</b>	8,62	6,47
<i>JAVERDAT</i>	13,59	13,79	0	6,38	<b>12,94</b>	<b>13,13</b>	8,62	6,47
<i>ORADOUR-SUR-GLANE</i>	15,13	15,36	0	6,38	<b>9,07</b>	<b>9,2</b>	8,62	6,47
<i>SAILLAT-SUR-VIENNE</i>	9,97	9,97	0	6,38	4,18	4,18	8,62	6,47
<i>ST-BRICE-SUR-VIENNE</i>	20,1	20,6	0	6,38	<b>12,12</b>	<b>14,02</b>	8,62	6,47
<i>ST-JUNIEN</i>	25,94	28,53	0	6,38	<b>11,25</b>	<b>12,94</b>	8,62	6,47
<i>ST-MARTIN-DE-JUSSAC</i>	11,85	11,85	0	6,38	12,01	12,01	8,62	6,47
<i>ST-VICTURNIEN</i>	21,64	21,64	0	6,38	13,94	13,94	8,62	6,47

Source : d'après les données du fichier REI Data.gouv.fr

Pour cinq communes (Chaillac-sur-Vienne, Javerdat, Oradour-sur-Glane, Saint-Brice-sur-Vienne et Saint-Junien) précédemment membres de l'ancienne communauté de communes Vienne Glane, la création de la CCPOL entraîne une baisse du taux de TH et une hausse du taux de TF intercommunale. Dans le même temps, sur ces mêmes communes, on observe une hausse des taux communaux de TH.

La création de l'intercommunalité CCPOL ne s'est donc pas faite à fiscalité constante pour le bloc communal, celui-ci étant entendu comme regroupant la structure intercommunale et les communes qui en sont membres.

### 5.1.3 La hausse des produits liée à l'évolution des taux

Les modulations de taux, cumulées avec le coefficient de réévaluation des bases ainsi que leurs évolutions naturelles (négatives pour le territoire sur la période contrôlée), génèrent les écarts de produits suivants entre 2015 et 2016 pour le bloc communal.

**Tableau n° 33 : Évolution des produits de TF pour l'ensemble du bloc communal lors de la création de la CCPOL**

TF	2015			2016			2016/2015	2016/2015
	Communes	EPCI	Total 2015	Communes	EPCI	Total 2016	Variation (en %)	Variation en valeur absolue
<i>communauté de communes Pays de la Météorite</i>	709 860	202 613	912 473	726 133	303 621	1 029 754	13	117 281
<i>communauté de communes Vienne-Glane</i>	5 437 675	-	5 437 675	5 935 991	1 711 009	7 647 000	41	2 209 325
<b>Total TF</b>	<b>6 147 535</b>	<b>202 613</b>	<b>6 350 148</b>	<b>6 662 124</b>	<b>2 014 630</b>	<b>8 676 754</b>	<b>37</b>	<b>2 326 606</b>

Source : d'après les données du fichier REI Data.gouv.fr

La hausse de la taxe foncière sur le bâti est de 37 % avec une variation de 2,3 M€ (41 % d'augmentation) sur le territoire de l'ancienne communauté de communes Vienne Glane.

**Tableau n° 34 : Les variations de taxe d'habitation pour l'ensemble du bloc communal lors de la création de la CCPOL**

TH	2015			2016			2016/2015	2016-2015
	Communes	EPCI	Total 2015	Communes	EPCI	Total 2016	Variation (en %)	Variation en valeur absolue
<i>Communauté de communes Pays de la Météorite</i>	1 181 114	346 855	1 527 969	944 336	390 973	1 335 309	- 13	- 192 660
<i>Communauté de communes Vienne-Glane</i>	2 962 205	2 309 800	5 272 005	3 186 623	1 707 681	4 894 304	- 7	- 377 701
<b>Total TH</b>	<b>4 143 319</b>	<b>2 656 655</b>	<b>6 799 974</b>	<b>4 130 959</b>	<b>2 098 654</b>	<b>6 229 613</b>	<b>- 8</b>	<b>- 570 361</b>

Source : d'après les données du fichier REI Data.gouv.fr

La baisse générale des produits de taxe d'habitation est moindre en pourcentage (- 8 %) et en volume (- 570 K€) que l'augmentation de taxe sur le foncier bâti (37 % et + 2,3 millions d'euros).

**Tableau n° 35 : La consolidation de l'évolution des produits de TF et de TH lors de la création de la CCPOL**

TF et TH cumulées	2015			2016			2016/ 2015	2016/ 2015
	Communes	EPCI	Total 2015	Communes	EPCI	Total 2016	Variation (en %)	Variation en valeur absolue
Communauté de communes Pays de la Météorite	1 890 974	549 468	2 440 442	1 670 469	694 594	2 365 063	- 3	-75 379
Communauté de communes Vienne-Glane	8 399 880	2 309 800	10 709 680	9 122 614	3 418 690	12 541 304	17	1 831 624
Total TF + TH	10 290 854	2 859 268	13 150 122	10 793 083	4 113 284	14 906 367	13	1 756 245

Source : d'après les données du fichier REI Data.gouv.fr

Le produit de ces deux taxes prélevées sur les ménages progresse de 13 % entre 2015 et 2016 (1,8 M€) avec des effets inégaux suivant les intercommunalités d'origine puisqu'il diminue de 3 % sur les communes de l'ancienne communauté de communes Pays de la Météorite et augmente de 17 % sur celles de l'ancienne communauté de communes Vienne Glane.

En valeur absolue, l'augmentation est de 0,5 M€ pour l'ensemble des communes et de 1,3 M€ pour la nouvelle intercommunalité.

## 5.2 Évolution comparée des dépenses et recettes des communes et de la CCPOL

La création de la CCPOL et sa montée en puissance se sont accompagnées d'une hausse de ses ressources via la modification de la fiscalité et d'une modification du pacte financier la liant à ses communes membres.

**Tableau n° 36 : Évolution comparée des recettes réelles de fonctionnement (RRF) communales et intercommunales**

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>RRF communes</b>	<b>28 640 015</b>	<b>29 287 404</b>	<b>28 269 229</b>	<b>28 718 515</b>	<b>29 588 759</b>	<b>27 660 250</b>
En %	78,32	75,53	72,70	72,68	72,02	70,60
<b>RRF EPCI</b>	<b>7 927 295</b>	<b>9 490 824</b>	<b>10 616 150</b>	<b>10 794 801</b>	<b>11 497 420</b>	<b>11 516 936</b>
En %	21,68	24,47	27,30	27,32	27,98	29,40
<b>Total Bloc communal</b>	<b>36 567 310</b>	<b>38 778 229</b>	<b>38 885 379</b>	<b>39 513 316</b>	<b>41 086 179</b>	<b>39 177 186</b>

Source : logiciel ANAFI, données des communautés de communes Vienne Glane et Pays de la Météorite en 2015 et CCPOL entre 2016 et 2020 où RRF

Les produits des communes sont quasi stables sur la période : l'augmentation de 2018 correspond pour 200 K€ à des refacturations de personnel par les communes à la CCPOL et les variations de 2019 et 2020 sont essentiellement liées aux variations des produits exceptionnels de Saint-Junien qui ont augmenté sur 2019 puis ont retrouvé leur niveau moyen en 2020. Le poids des recettes réelles de fonctionnement de Saint-Junien représente d'ailleurs la moitié des produits communaux.

Le tableau ci-dessus retrace l'évolution des charges de gestion communales et intercommunales.

**Tableau n° 37 : Les charges de gestion du bloc communal avant et après la création de la CCPOL**

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total charges de gestion communes (chap. 60 à 65)</b>	<b>25 067 775</b>	<b>24 506 746</b>	<b>24 740 782</b>	<b>25 076 489</b>	<b>24 482 454</b>	<b>23 234 016</b>
<i>en % des charges de gestion totales</i>	77,77	75,28	74,43	74,11	75,00	72,44
<b>Total charges de gestion EPCI (chap. 60 à 65)</b>	<b>7 166 036</b>	<b>8 048 445</b>	<b>8 498 028</b>	<b>8 761 504</b>	<b>8 160 841</b>	<b>8 840 890</b>
<i>en % des charges de gestion totales</i>	22,23	24,72	25,57	25,89	25,00	27,56
<i>Total charges de gestion communes+EPCI</i>	32 233 810	32 555 191	33 238 810	33 837 993	32 643 295	32 074 906

Source : logiciel ANAFI, données consolidées des communes du périmètre intercommunal et données de la CCPOL

Comme pour les recettes réelles de fonctionnement, les charges de gestion intercommunales progressent alors que les charges des communes diminuent.

L'augmentation des charges au niveau de l'intercommunalité entre 2015 et 2020 est globalement équivalente à la baisse observée entre les deux mêmes années au niveau des charges de toutes les communes membres.

Cependant les charges des communes ne varient pas véritablement jusqu'en 2019 et diminuent seulement en 2020. Cette évolution correspond au transfert des dépenses du contingent incendie (collecte des contributions pour le financement du SDIS) au 1<sup>er</sup> janvier 2020 (- 548 K€ sur les charges de gestion), d'une baisse des subventions versées et des dépenses de communication. L'évolution sur les prochaines années permettra de déterminer si la baisse observée en 2020 se pérennise après une phase d'inertie ou si ce n'était qu'une année particulière.

### 5.3 Une diminution des reversements de fiscalité aux communes répondant à un objectif financier d'optimisation

#### 5.3.1 Après 2016, la baisse du reversement de fiscalité de l'EPCI vers les communes

La fiscalité totale du bloc communal a augmenté suivant un taux de variation annuel moyen de 2,13 %. Cette évolution est plus rapide pour les communes (+ 2,65 %) que pour l'intercommunalité (+ 1,55 %). Cette évolution correspond à une hausse d'un peu plus de 2 M€ de produits entre 2016 et 2020.

**Tableau n° 38 : Ressources fiscales de la CCPOL et de ses communes membres**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	variation annuelle moyenne (en %)
<i>Fiscalité levée par les communes (A)</i>	12 442 252	12 050 459	12 741 677	13 006 856	13 815 070	2,65
<i>Fiscalité levée par le groupement (B)</i>	11 497 188	12 600 889	12 256 053	12 841 379	12 227 873	1,55
<i>Total communes et groupement (C=A+B)</i>	23 939 440	24 651 348	24 997 730	25 848 235	26 042 943	2,13
<i>Fiscalité conservée par le groupement (E)</i>	4 890 321	6 110 616	6 256 024	6 840 658	7 387 604	10,86
<i>- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)</i>	20,43	24,79	23,49	24,97	24,09	4,21
<i>- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)</i>	42,53	48,49	47,90	50,26	51,30	4,80
<i>Coefficient d'intégration fiscale</i>	35,14	38,51	35,58	36,42	38,81	2,01

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion de l'EPCI et ses communes membres ; site internet de la DGCL pour le coefficient d'intégration fiscale

Cependant, la fiscalité conservée par la CCPOL a augmenté plus vite (10,86 % en moyenne annuelle) que la fiscalité intercommunale levée (1,55 %). Le renforcement de cette tendance en 2020 est justifié par le choix d'optimiser le coefficient d'intégration fiscale (CIF) en diminuant les attributions de compensation reversées aux communes comme décrit ci-après afin de préserver la capacité d'investissement de l'EPCI. Ce choix a été conseillé par une société de conseil.

Le reversement des produits issus de la fiscalité par l'EPCI aux communes membres diminue de 1,2 M€ entre 2016 et 2020.

**Tableau n° 39 : Variations comptables des flux liés aux reversements de la fiscalité par la CCPOL**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Attribution de compensation brute</i>	174 561	192 675	203 066	10 291	95 609	-14,0 %
<i>+ Reversements d'attribution de compensation</i>	-6 252 668	-6 160 406	-5 703 852	-5 875 783	-4 800 443	-6,4 %
<i>+ Reversements de dotation de solidarité communautaire</i>	-528 760	-522 543	-499 244	-135 229	-135 435	-28,9 %
<i>= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales</i>	-6 606 867	-6 490 273	-6 000 029	-6 000 721	-4 840 269	-7,5 %
<i>+ Fonds de péréquation (fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) et de solidarité (net)</i>	-525 518	0	-353 143	-363 499	-1 083 241	19,8 %
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	1 715 060	1 710 093	1 708 257	1 709 564	1 709 564	-0,1 %
<i>= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds</i>	1 189 542	1 710 093	1 355 114	1 346 065	626 323	-14,8 %
<b>= Fiscalité reversée</b>	<b>-5 417 325</b>	<b>-4 780 180</b>	<b>-4 644 915</b>	<b>-4 654 656</b>	<b>-4 213 946</b>	<b>-6,1 %</b>

Source : ANAFI

La diminution de reversement de fiscalité correspond à une réduction des attributions de compensation (- 1,45 M€) et de la DSC (- 393 K€) vers les communes. L'EPCI prend en charge la totalité du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales à verser (1,08 M€) à partir de l'année 2020.

### 5.3.2 La diminution de la DSC communautaire

Les dotations de solidarité communautaire (DSC) sont définies sur la période du contrôle par le VI de l'article 1609 nonies C du CGI qui prévoit leur répartition entre les communes sur des critères liés prioritairement à « *la population et [au] potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil* ». Il s'agit normalement d'un outil de péréquation horizontale entre les communes membres d'un même EPCI.

Depuis 2016, la DSC de la CCPOL comporte une part fixe correspondant à une garantie de produits dont les communes issues de la communauté de communes du Pays de la Météorite bénéficiaient dans leur ancienne intercommunalité pour 183 525 €, contrairement aux autres communes du fait des situations différenciées des deux ex-intercommunalités au regard de leurs pactes financiers antérieurs.

Depuis 2016, une part des attributions de compensation négatives payées par les communes est remboursée via la DSC pour un montant évalué à 174 561€ en 2019.

Ces deux derniers éléments ont été retirés de la DSC et transférés dans les AC à partir de 2019. Sans impact immédiat sur les flux reversés, il s'agit d'optimiser les versements de l'État.

En effet, la totalité des attributions de compensation, contre seulement la moitié de la DSC, est prise en compte au numérateur de la formule de calcul du coefficient d'intégration fiscale.

### **5.3.3 La répartition dérogatoire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales**

La participation de l'EPCI au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est multipliée par trois en 2020 ce qui correspond à la prise en charge intégrale du FPIC du bloc communal par l'EPCI. Cependant, cette participation lui est intégralement compensée par une diminution du montant des attributions de compensation reversées aux communes.

Selon la règle de droit commun, la répartition du FPIC revenant à chaque ensemble intercommunal entre l'EPCI et ses communes membres se fait en fonction du coefficient d'intégration fiscale (article L. 2336-5-II du CGCT). Puis la répartition du solde dû entre les communes est fonction du potentiel financier par habitant de chacune d'elles.

La difficulté pour la CCPOL de répartir le FPIC suivant la règle de droit commun est liée à la surpondération de la part de la commune de Saillat-sur-Vienne qui contribue à elle seule à hauteur de 400 K€ à ce fonds du fait de la présence d'un important établissement industriel sur son territoire alors qu'elle compte très peu de population.

Deux répartitions dérogatoires sont prévues par le II de l'article L. 2336-5 du CGCT. Des conditions de majorité sont différentes en fonction de l'écart à la répartition de droit commun.

La répartition dérogatoire a été utilisée en 2019. Saillat-sur-Vienne avait pris en charge 400 K€ de FPIC lesquels avaient été déduits des recettes fiscales de la commune et réduit d'autant le montant de l'attribution de compensation versée par l'EPCI à Saillat-sur-Vienne.

En 2020, une délibération actant une répartition dérogatoire a donc été prise à l'unanimité des conseillers communautaires afin « *que la CCPOL prenne en charge l'ensemble des prélèvements et des versements du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales 2020* ».

Cependant, les attributions de compensation sont censées traduire de façon pérenne le transfert de fiscalité consenti à l'EPCI par les communes. Le fait de retrancher une contribution au FPIC rend très peu lisible le calcul des attributions de compensation et les flux croisés entre communes membres et l'EPCI.

L'objectif est de faire supporter à chaque commune sa part estimée de fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales. L'impact pour l'EPCI est une baisse des attributions de compensation versées à ses membres qui entraîne une hausse du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Cependant, depuis la loi de finances pour 2019, la CCPOL n'a pas besoin d'optimiser son coefficient d'intégration fiscale pour garantir le niveau de ses dotations, ce que souligne le rapport du consultant qui avait à l'origine prévu simplement une répartition dérogatoire. En pratique, ce coefficient est passé de 35,14 % en 2016 à 38,81 % en 2020.

En conséquence, le régime juridique contraignant des attributions de compensation corrige désormais la péréquation des ressources intercommunales et communales avec les risques induits liés à une éventuelle variation du FPIC ou en cas de départ d'une entreprise du territoire. En effet, la participation au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales est réputée évoluer en fonction du potentiel financier lequel dépend partiellement du tissu industriel et donc de facteurs économiques conjoncturels variables. Or, la variation libre d'une attribution de compensation nécessite une majorité aux 2/3 voire l'unanimité de la part des communes ou des conseillers communautaires.

Le consultant signalait un autre risque pour les communes dès lors que la réduction de leur attribution de compensation va entraîner une évolution du calcul de leur potentiel fiscal et, potentiellement, une baisse des dotations de l'État. Il suggérait la mise en place d'une DGF intercommunale.

#### **5.3.4 Le faible poids des transferts de compétences dans la structure des attributions de compensation en 2020**

L'attribution de compensation a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources et de charges opérés entre un EPCI et ses communes membres lorsque cet établissement opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique.

Son montant est :

- soit librement fixé, par délibérations concordantes, entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre ;
- soit fixé par des modalités prévues par la loi, c'est-à-dire schématiquement la différence entre les ressources et les charges transférées à l'EPCI.

L'attribution de compensation n'est pas indexée et n'a pas vocation à évoluer automatiquement en fonction de la variation de la fiscalité économique ou des charges transférées à l'intercommunalité. Il est loisible, à tout moment, pour une commune et un EPCI à fiscalité propre de s'entendre pour réviser librement le montant de l'attribution de compensation.

Le tableau suivant, joint en annexe de la délibération du 11 juillet 2020, explicite la composition en 2020 du reversement des attributions de compensation pour la CCPOL.

**Tableau n° 40 : La composition des attributions de compensation en 2020**

<i>Intitulé</i>	<i>Montant en €</i>	<i>Ratio /total AC</i>
<b><i>Eléments constitutifs des attributions de compensation dites fiscales (+)</i></b>		
<i>Ressources fiscales (FPU 2015 et TP 2000)</i>	7 567 962	109,9 %
<i>Contribution fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales</i>	- 1 039 294	- 15,1 %
<i>Reprises attributions de compensation antérieures</i>	183 525	2,7 %
<i>DSC attributions de compensation négatives</i>	174 561	2,5 %
<i>Sous Total AC « fiscales » (A)</i>	<b>6 886 754</b>	<b>100 %</b>
<b><i>Eléments constitutifs des attributions de compensation Charges de transfert (-)</i></b>		
<i>Voirie</i>	- 741 704	37%
<i>Ciné-Bourse</i>	- 40 704	2%
<i>ZA-ZI</i>	- 90 779	5%
<i>Ecole de musique</i>	- 184 996	9%
<i>Enseignement musical</i>	-109 952	5%
<i>Chemins de randonnée</i>	- 36 100	2%
<i>Culture</i>	- 27 000	1%
<i>ALSG Chaillac</i>	- 18 867	1%
<i>Centre aquarécréatif</i>	- 86 253	4%
<i>Tourisme</i>	- 128 281	6%
<i>SDIS</i>	- 547 831	27%
<i>Sous total AC compétences transférées (B)</i>	<b>- 2 012 467</b>	<b>100%</b>
<b><i>Total AC Figées (A) – (B) = (C)</i></b>	<b>4 874 287</b>	
<b><i>Autres éléments constitutifs des attributions de compensation (+ ou -)</i></b>		
<i>ADS</i>	- 112 421	
<i>Epicerie solidaire (coût N-1)</i>	- 66 438	
<i>Services mutualisés au profit de la commune</i>	- 476 619	
<i>Services mutualisés au profit de l'EPCI</i>	+ 440 815	
<b><i>Total AC mutualisations prestations de services (D)</i></b>	<b>- 214 663</b>	
<i>Autres déficit assainissement eau</i>	+ 59 603	
<i>Participations des communes aux achats de masques</i>	- 14 357	
<b><i>Total autres (E)</i></b>	<b>73 960</b>	
<b><i>AC négative de Chaillac (F)</i></b>	<b>-95 609</b>	
<b><i>Solde du flux des attributions de compensation versées par l'EPCI (C+D+E+F)</i></b>	<b>4 800 443</b>	

Source : délibération du 11 juillet 2020 portant sur les AC, CCPOL

Entre 2016 et 2019, les montants des services transférés et communs n'ont quasiment pas varié. L'adhésion à deux syndicats a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2020 en raison de l'institution de la taxe GEMAPI au 1<sup>er</sup> janvier 2020. C'est la seule variation des attributions de compensation sur cette période, pour un montant de 22 K€.

En 2020, un transfert supplémentaire correspondant au portage financier de la participation des communes au SDIS par l'EPCI pour 548 K€ est imputé dans les attributions de compensation. Cette mesure ne modifie pas les compétences opérationnelles exercées par la CCPOL ni le degré de mutualisation des services sur le territoire.

En pratique, les « *services mutualisés au profit de l'EPCI* » concernent au premier chef la commune de Saint-Junien (à hauteur de 393 K€) et dans une moindre mesure l'ensemble des communes membres pour les services dits communs (urbanisme et commande publique). Les « *services mutualisés au profit de la commune* » correspondent au montant refacturé par l'EPCI à la commune de Saint-Junien.

La CCPOL exerce les compétences eau et assainissement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. À l'occasion de ce transfert, elle a pris en charge la moitié des déficits d'investissement des budgets correspondants des communes. La reprise de ces déficits (catégorie des « *AC autres* », sous-total E dans le tableau précédent) n'a pas vocation à influencer sur le montant des attributions de compensation. Ce point est d'ailleurs rappelé par une note du 16 mai 2017 intitulée « *Transfert de compétences et commission locale d'évaluation des charges transférées* ».

### **5.3.5 Les investissements réalisés**

Les investissements réalisés entre 2016 et 2020 s'élèvent à 9,4 M€ soit une moyenne annuelle de 1,9 M€ hors portage de la VEFA (3 M€ sur 2017 et 2018) et de la ZA Boisse (3,8 M€).

**Tableau n° 41 : Les opérations d'investissement entre 2016 et 2020 en K€**

<i>Les investissements en K€ par exercice</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Total général	%
<i>Voirie</i>	683	470	394	694	609	2 850	30%
<i>Extension du siège administratif</i>	892	333	-	-	-	1 225	13%
<i>Opération Pôle cuir (hors VEFA)</i>	-	307	616	93	27	1 042	11%
<i>Cité du cuir (hors opération et hors VEFA)</i>	120	118	-	-	-	237	3%
<i>Développement économique - subventions d'équipement</i>	-	120	214	-	345	679	7%
<i>Développement éco : acquisitions immobilières</i>	306	-	0	-	-	306	3%
<i>CIRIR</i>	-	0	141	221	51	413	4%
<i>Aire d'accueil</i>	-	0	-	6	319	324	3%
<i>Centre aquatique</i>	-	41	49	33	107	229	2%
<i>Siège communauté de communes POL mobiliers et travaux</i>	-	18	142	17	29	206	2%
<i>Quais de la Mégisserie</i>	-	-	32	2	110	144	2%
<i>Météorite</i>	-	2	143	24	4	173	2%
<i>Centre aquatique</i>	151	10	-	-	-	162	2%
<i>Ecole de musique</i>	-	-	7	7	94	109	1%
<i>Ile de Chaillac</i>	-	1	101	-	-	102	1%
<i>Base de loisirs</i>	-	42	-	2	49	93	1%
<i>Autres aménagements urbains et environnement</i>	77	32	3	47	-	159	2%
<i>Autres développement touristique</i>	109	22	-	-	1	133	1%
<i>Autres services administratifs</i>	65	55	13	35	43	210	2%
<i>Divers non affecté</i>	141	135	86	66	176	605	6%
<b>Total</b>	<b>2 545</b>	<b>1 707</b>	<b>1 940</b>	<b>1 246</b>	<b>1 964</b>	<b>9 402</b>	<b>100%</b>
<b>Hypothèses cabinet conseil</b>	-	<b>3 172</b>	<b>2 523</b>	<b>6 000</b>	<b>6 700</b>	<b>18 395</b>	-

Source : à partir de la comptabilité analytique de l'ordonnateur (Les données correspondent aux dépenses réelles diminuées des éventuelles annulations au crédit des comptes d'immobilisation de la collectivité pour les opérations et les chapitres 20 21 23 27 et 204)

Les investissements de la période contrôlée sont donc essentiellement ceux liés à la voirie (2,8 M€). Les projets liés à la filière du cuir et à l'extension du siège de l'EPCI atteignent 1,2 M€ chacun.

Les dépenses d'investissement liées au développement économique (réserves foncières et subventions d'équipement versées) avoisinent le million d'euros. Les investissements et aides versées au centre international de recherche sur les impacts et sur Rochechouart (CIRIR) s'élèvent à 413 K€.

La baisse des travaux de voirie en 2018 correspond à une période de tension de trésorerie pendant laquelle l'ordonnateur a fait appel à une société externe pour réaliser un audit. Les services de la CCPOL précisent dans leur réponse que « dans l'attente des conclusions de l'audit, le Conseil Communautaire avait décidé de limiter au strict minimum les opérations

*d'investissement en 2018 (dont les travaux de voirie) et a lancé une consultation afin de concéder les travaux de la Maison de santé pluridisciplinaire [...] ».*

Les travaux réalisés ont été plus mesurés que ceux envisagés dans l'étude du cabinet conseil.

## **6 L'ANALYSE FINANCIÈRE**

### **6.1 Une situation financière consolidée satisfaisante**

#### **6.1.1 Le poids prépondérant du budget principal en termes de produits**

La communauté de communes suit ses activités à travers un budget principal et 14 budgets annexes. Parmi ces derniers, l'eau, l'assainissement collectif et non collectif relèvent de la nomenclature M49 et les ordures ménagères de la M4. Tous les autres budgets sont gérés selon la nomenclature M14.

La part prépondérante du budget principal (qui concentre 69 % des recettes de fonctionnement en 2020) amènera à développer l'analyse sur les recettes de ce budget. Les autres budgets suivis selon la nomenclature M14 concernent principalement des opérations de lotissements (l'Étang, le Clos des vignes, les Haies vives, les Rochers), les zones artisanales (la Boisse et la Vergne) ainsi que les ateliers relais. Concernant les opérations d'aménagement, la valeur des stocks doit être examinée. Les ateliers relais seront également examinés, du fait de leur déséquilibre récurrent. Compte tenu de leur transfert récent au 1<sup>er</sup> janvier 2020, il n'y a pas d'intérêt à faire une analyse financière rétrospective de ces budgets sur une année.

#### **6.1.2 Des ressources majoritairement issues de la fiscalité**

##### **6.1.2.1 La fiscalité représente 70 % des produits de gestion pour le budget principal**

Les ressources du budget principal correspondent à 70 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de tous les budgets et à 94 % de celles des budgets soumis à la nomenclature M14.

Au sein du budget principal, la part de la fiscalité nette par rapport aux produits de gestion progresse de 52 % à 66 % entre 2016 et 2019.

**Tableau n° 42 : La part prépondérante de la fiscalité nette dans la structure des ressources**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Part moyenne annuelle
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	10 307 646	10 890 796	10 900 939	11 517 513	11 761 872	
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-5 417 325	-4 780 180	-4 644 915	-4 654 656	-4 213 946	
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	4 890 321	6 110 616	6 256 024	6 862 858	7 547 926	59 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1 427 998	1 336 803	1 400 376	1 303 843	697 842	11 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	3 165 873	3 118 098	3 063 307	3 251 091	3 186 834	29 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	58 106	19 372	29 918	0 %
= <i>Produits de gestion (A)</i>	9 484 193	10 565 517	10 777 814	11 437 163	11 462 520	100 %

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion Onglet PFA

Cette évolution procède d'un double mouvement : hausse de la fiscalité nette et baisse de la fiscalité reversée aux communes.

Près de 70 % de la fiscalité est issue de quatre taxes locales (TH, TF, TFB et CFE). Les deux tableaux suivants présentent les proportions de ces impôts par année.

**Tableau n° 43 : La structure de la fiscalité directe locale**

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<b><i>Impôts locaux</i></b>	<b>10 313 194</b>	<b>10 890 796</b>	<b>10 900 939</b>	<b>11 495 314</b>	<b>11 601 707</b>	<b>3,0 %</b>
<i>Dont :</i>						
<i>Taxes foncières et d'habitation et CFE</i>	8 122 925	8 322 673	8 585 269	8 804 412	8 940 083	2,4 %
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	1 359 211	1 389 925	1 367 548	1 587 413	1 685 201	5,5 %
+ <i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	411 623	619 219	489 386	549 199	549 893	7,5 %
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	389 515	390 280	396 956	404 022	416 928	1,7 %
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	29 920	168 699	61 780	150 268	9 602	-24,7 %

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Hors année de création de l'intercommunalité, la hausse sur la période examinée est plutôt liée à l'évolution des bases, même si des hausses de taux ont eu lieu en 2018 pour la TH

(de 6,47 % à 6,60 %) et pour la TF (de 6,38 % à 6,51 %). La CFE a connu une période de lissage sur 2016 et 2017 pour arriver en 2018 au taux unique de 27,41 %.

### 6.1.3 Une capacité d'autofinancement positive

Pour l'ensemble des budgets soumis à la nomenclature M14, la CAF brute est en moyenne de 2,3 M€ sur la période contrôlée, ce qui représente environ 20 % des produits de gestion consolidés. Autrement dit, l'excédent de ressources internes dégagées par l'activité de l'établissement est de l'ordre de 20 %.

**Tableau n° 44 : La capacité d'autofinancement des budgets gérés en M14**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne (en %)</i>
= Produits de gestion consolidés, budget M14 (A)	9 656 282	11 425 578	12 175 683	13 316 915	11 576 341	4,6
= Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B)	8 102 032	9 223 963	9 774 844	9 919 709	8 870 093	2,3
Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)	1 554 250	2 201 615	2 400 839	3 397 206	2 706 248	14,9
+ Résultat financier consolidé (réel)	-112 287	-92 287	-80 025	-62 379	-54 288	-16,6
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	-68 955	-23 991	-32 713	17 143	44 460	N.C.
<b>= CAF brute consolidée, budgets M14</b>	<b>1 373 008</b>	<b>2 085 337</b>	<b>2 288 101</b>	<b>3 351 970</b>	<b>2 696 420</b>	18,4
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	14,2	18,3	18,8	25,2	23,3	
- Annuité en capital de la dette consolidée	1 074 939	822 271	822 609	1 804 870	2 227 702	20,0
<b>= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14</b>	<b>298 068</b>	<b>1 263 066</b>	<b>1 465 492</b>	<b>1 547 100</b>	<b>468 718</b>	12,0
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	3,1	11,1	12,0	11,6	4,0	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La CAF nette varie essentiellement en fonction des remboursements de capital qui vont de un à trois sur la période concernée. Cette évolution est liée au budget annexe « ZA Boisse ». Sur ce budget, les remboursements du capital de la dette sont nuls entre 2016 et 2018 mais atteignent 1 M€ en 2019, puis 1,5 M€ en 2020.

**Tableau n° 45 : Les différentes sources de financement des immobilisations, budgets M14**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
<b>= Financement propre disponible consolidé, budgets M14 (C+D)</b>	<b>930 959</b>	<b>2 026 811</b>	<b>2 311 311</b>	<b>2 395 700</b>	<b>773 918</b>	<b>8 438 699</b>
<b>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</b>	<b>2 456 866</b>	<b>1 538 106</b>	<b>1 729 905</b>	<b>1 238 299</b>	<b>1 552 928</b>	<b>8 516 104</b>
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	97 060	208 362	268 198	26 570	394 202	994 391
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	22 399	145 912	0	0	168 311
- Participations et inv. financiers nets	-450	0	0	2 000	50 848	52 398
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	28 873	420 129	1 164 106	1 340 995	-969 676	1 984 427
+/- Variations autres dettes et cautionnements	-51 126	-51 126	-51 126	-51 126	0	-204 505
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-1 600 263</b>	<b>-111 058</b>	<b>-945 684</b>	<b>-161 038</b>	<b>-254 384</b>	<b>-3 072 426</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	487 207	-852 420	265 034	111 778	78 793	90 392
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 113 057	-963 478	-680 649	-49 260	-175 591	-2 982 034
<b>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</b>	<b>1 000 020</b>	<b>0</b>	<b>2 400 000</b>	<b>1 500 000</b>	<b>3 000</b>	<b>4 903 020</b>
Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-113 036	-963 478	1 719 351	1 450 740	-172 591	1 920 986

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion, budget principal et budgets annexes consolidés M14

Les investissements entre 2016 et 2020 (8,4 M€) sont proportionnés aux financements propres (c'est-à-dire la CAF nette et les recettes d'investissement hors emprunt pour un total de 8,5 M€). Leur volume est de 1,5 M€ entre 2017 et 2020. Seule la première année d'existence de la CCPOL a été marquée par des investissements de 2,5 M€ incluant les dépenses liées à l'extension du siège administratif.

Le besoin de financement pour les budgets M14 de la CCPOL dépend essentiellement des travaux pour aménager les terrains, en particulier le budget de la ZA Boisse (3,2 M€ entre 2017 et 2019), ainsi que du solde des opérations pour compte de tiers lié au portage des travaux sur le local destiné à être cédé à une filiale du groupe Hermès.

Des arbitrages ont eu lieu en 2018 du fait de l'apparition de tensions de trésorerie : le projet de maison de santé a été concédé (pour sa construction et sa gestion) et les travaux d'entretien de la voirie ont été diminués pour cette année (en passant de 1 126 K€ à 577 K€ grâce à ce qui a été présenté comme une « *pause sur les investissements* »).

Ces tensions ont disparu pour deux raisons principales :

- les opérations ayant généré des problèmes de trésorerie sont avancées, voir terminées. La commercialisation de la zone de Boisse est engagée et la cession en VEFA finalisée. L'enjeu à venir portera désormais sur la définition, le calibrage et l'échelonnement des investissements (avec par exemple le nouveau projet de Cité du cuir estimé à 7 M€) et les investissements sur les réseaux consécutifs à la reprise des compétences eau et assainissement au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ;
- les emprunts mobilisés (4,9 M€) ont été supérieurs au besoin de financement (3 M€) ; ce surplus a généré de la trésorerie.

#### 6.1.4 Un endettement soutenable

Le fonds de roulement augmente de façon durable à partir de 2018 grâce à l'amélioration des ressources propres (résultat, réserves) et une mobilisation de l'emprunt qui porte les ressources stables à un montant supérieur à celui des emplois immobilisés.

**Tableau n° 46 : Un fonds de roulement amélioré**

<i>au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
= Ressources propres élargies	65 513 824	67 599 152	69 794 434	73 455 397	75 788 812	3,7 %
+ Dettes financières (hors obligations)	7 222 529	6 451 384	8 079 901	7 826 158	5 601 455	-6,2 %
= Ressources stables (E)	72 736 353	74 050 536	77 874 335	81 281 555	81 390 267	2,9 %
= Emplois immobilisés (F)	71 335 664	73 613 324	75 717 772	77 674 252	77 955 555	2,2 %
= <b>Fonds de roulement net global consolidé, budgets M14 (E-F)</b>	<b>1 400 690</b>	<b>437 212</b>	<b>2 156 563</b>	<b>3 607 303</b>	<b>3 434 712</b>	<b>25,1 %</b>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Malgré de nouveaux emprunts souscrits en 2016, 2018 et 2019, la capacité de désendettement est ramenée de cinq à deux années sur la période contrôlée grâce à l'amélioration de la CAF et à la diminution de l'encours global de la dette.

**Tableau n° 47 : Un endettement mesuré**

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
= Encours de la dette consolidée, budgets M14	7 222 529	6 451 384	8 079 901	7 826 158	5 601 455	-6,2 %
/ CAF brute consolidée, budgets M14	1 373 008	2 085 337	2 288 101	3 351 970	2 696 420	18,4 %
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	5,26	3,09	3,53	2,33	2,08	
Intérêts des emprunts et dettes	112 287	92 287	80 025	76 073	68 988	-11,5 %
/ Encours de la dette consolidée, budgets M14	7 222 529	6 451 384	8 079 901	7 826 158	5 601 455	-6,2 %
= Taux apparent de la dette consolidée, budgets M14	1,6 %	1,4 %	1,0 %	1,0 %	1,2 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

L'endettement des budgets M14 est caractérisé par un taux d'intérêt apparent faible, lié pour le budget principal à la présence d'emprunts à taux variables, d'emprunts anciens à échéance constante et d'un emprunt de 2019 ayant bénéficié des taux fixes bas de la période. Le capital restant dû pour ce budget est de 4 M€ au 31 décembre 2019. Le budget annexe de la ZA Boisse est financé par un prêt relais de trois ans en 2018 pour 3,5 M€, dont 1 M€ est remboursé en 2019 qui bénéficie d'un taux de 0,51 %. Seul le budget « Ateliers relais » est financé par des emprunts à taux fixes plus élevés (entre 2,23 % et 4,17 %). Le faible montant de capital restant dû sur ce budget annexe (0,6 M€ au 31 décembre 2019) n'a pas d'effet notable sur le taux apparent de la dette consolidée.

Les emprunts souscrits sur le budget principal s'élèvent au total à 1,4 M€ : 1 M€ en 2016 et 0,4 M€ en 2018. Les variations de l'encours de la dette sont essentiellement liées au portage de la ZA Boisse.

### 6.1.5 Une trésorerie active consolidée prépondérante

Le cumul des opérations portées (ZA Boisse, VEFA) a généré une tension de trésorerie entre 2017 et 2018. Ces deux années correspondent à des périodes où une ligne de trésorerie (trésorerie passive) de 1 M€ a été utilisée. Par ailleurs, la trésorerie est positive sur le reste du contrôle et varie entre 2 et 4,4 M€.

Comme vu précédemment, le fonds de roulement a tendance à augmenter entre 2016 et 2020.

Sur la même période, il n'y a pas de besoin en fonds de roulement à proprement parler, les dettes étant toujours supérieures aux créances. Cependant, les montants varient suivant les exercices de - 31 K€ à - 829 K€.

La corrélation de ces deux mouvements (fonds de roulement et besoin correspondant) explique les variations de la trésorerie.

**Tableau n° 48 : La trésorerie**

<i>au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Fonds de roulement net global</i>	1 400 690	437 212	2 156 563	3 607 303	3 434 712	25,1 %
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	- 617 241	- 92 239	- 109 489	- 829 654	- 30 719	- 52,8 %
<i>= Trésorerie nette consolidée, budgets MI4</i>	2 017 930	529 451	2 266 051	4 436 957	3 465 431	14,5 %
<i>Dont trésorerie active</i>	2 017 930	1 529 451	3 266 051	4 436 957	3 465 431	14,5 %
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	1 000 000	1 000 000	0	0	N.C.

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Chambre régionale  
des comptes  
Nouvelle-Aquitaine



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Nouvelle-Aquitaine  
sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://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](mailto:nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine)

**LAGARDE, Myriam**

---

**De:** LAGARDE, Myriam  
**Envoyé:** vendredi 20 mai 2022 15:24  
**À:** LAGARDE, Myriam  
**Objet:** TR: Rapport communauté de commune sportive océane du limousin

**De :** Stéphanie Fourgeaud <[sfourgeaud@pol-cdc.fr](mailto:sfourgeaud@pol-cdc.fr)>  
**Envoyé :** vendredi 20 mai 2022 11:34  
**À :** NA Greffe <[na-greffe@crtc.ccomptes.fr](mailto:na-greffe@crtc.ccomptes.fr)>  
**Objet :** Rapport communauté de commune sportive océane du limousin

**Attention :** ce courriel ne provient pas des JF, traitez-le avec prudence

Bonjour,

Monsieur le Président souhaite vous faire savoir qu'il ne fera pas de réponse complémentaire aux rapport d'observations définitives dont il a été destinataire le 23 avril 2022. Il tient à vous remercier pour votre collaboration et reste à votre entière disposition.

Cordialement

Stéphanie FOURGEAUD

