



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE DOMFRONT-TINCHEBRAY
INTERCO

(Orne)

Observations
délibérées le 26 février 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	1
RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE.....	2
RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ.....	2
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE.....	2
II - UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ÉMERGENTE.....	3
A - LE CADRE TERRITORIAL.....	3
1 - Un périmètre géographique récent et disparate.....	3
2 - Un EPCI constitué autour de deux pôles.....	3
3 - Une population vieillissante, dans un bassin d'emploi toutefois assez dynamique.....	3
B - LES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES.....	4
1 - Restitutions et prises de compétences.....	4
2 - Une définition étroite de certaines compétences et de l'intérêt communautaire.....	4
3 - La mobilité.....	5
4 - L'urbanisme.....	6
C - UN CADRE INSTITUTIONNEL INABOUTI.....	6
1 - Un EPCI qui demeure sans projet défini.....	6
2 - Des équilibres financiers reposant sur une évaluation initiale contestable des charges transférées.....	6
D - LE MODE D'EXERCICE DES COMPÉTENCES.....	9
1 - Un paysage complexe.....	9
2 - Une mise en œuvre de la compétence de petite enfance par une association, sans délégation de service public.....	11
3 - Des conventions avec deux associations pour des marchés publics.....	11
E - LE RÔLE DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE.....	13
1 - Une instance qui fonctionne de manière régulière.....	13
2 - Les délégations consenties.....	13
3 - L'information sur le budget et sur les activités.....	14
III - LA SITUATION FINANCIÈRE.....	15
A - UNE FAIBLE EXECUTION, QUI RÉSULTE D'UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE INSINCÈRE.....	15
1 - Le constat d'une très faible exécution.....	15
2 - Une pratique budgétaire insincère en fonctionnement.....	15
B - LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	16
1 - La mise en place du référentiel comptable M57 et du compte financier unique.....	16
2 - Les méthodes comptables.....	16
3 - Le patrimoine.....	18
4 - Les délais de paiement.....	19
C - UN FONCTIONNEMENT QUI DÉGAGE D'IMPORTANTES EXCÉDENTS INUTILISÉS.....	20
1 - Un budget principal prédominant en fonctionnement.....	20
2 - Les principaux ratios ou indicateurs.....	21
3 - Des ressources de l'EPCI marquées par une certaine stabilité.....	21
4 - Des charges de gestion en partie insincères.....	23
D - LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT.....	23
1 - Des dépenses d'investissement limitées.....	23
2 - Un emprunt en grande partie historique.....	24
E - UNE TRÉSORERIE PLÉTHORIQUE.....	25
IV - UNE GESTION INTERNE À RENFORCER.....	25
A - LA GESTION DU PERSONNEL.....	26
1 - Une masse salariale qui ne correspond pas au périmètre communautaire.....	26
2 - Une mutualisation irrégulière : le mandatement des indemnités des élus communaux.....	28
3 - Un régime indemnitaire qui s'applique de facto complètement dans certaines communes.....	29
4 - Les temps de service.....	29
5 - La mise en place de bons-cadeaux au bénéfice des agents.....	30
B - LA COMMANDE PUBLIQUE.....	32
1 - Nature et cadre de l'organisation des marchés.....	32
2 - Analyse des procédés et d'un échantillon.....	33
C - EXAMEN D'UNE OPÉRATION DE CONSTRUCTION : L'USINE D'EAU DE BEAUCHÈNE.....	34
ANNEXES.....	37
REPONSE.....	42

SYNTHÈSE

Créée en 2017, la communauté de communes de « Domfront-Tinchebray Interco » apparaît comme un ensemble composite de deux bassins de vie d'environ 15 000 habitants, organisés autour de deux pôles, les communes nouvelles de Tinchebray-Bocage et de Domfront-en-Poiraie. Aussi, son développement souffre de l'absence de projet territorial et de pacte financier et fiscal, se bornant à une gestion quotidienne qui dévoile des faiblesses certaines. Les difficultés liées à sa genèse non consensuelle n'ont pas encore été complètement dépassées.

Avec des attributions de compensation qui n'ont jamais été revues, l'équilibre financier pose question, malgré des mouvements de prise de compétences et de restitutions. Mais c'est surtout la sédimentation en son sein de charges communales prises en charge historiquement par l'échelon intercommunal, avec un montant non évalué dans le détail par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), qui plaide pour réunir de nouveau cette instance et redéfinir des termes financiers aujourd'hui biaisés. Ces charges correspondent à la rémunération des agents, représentant près de la moitié des équivalents temps plein (ETP) employés, qui exercent des compétences communales pour une partie des communes membres, dans le cadre d'un dispositif de mise à disposition de services. En outre, les remboursements pour la partie de ces charges non incluses dans les attributions de compensation ne sont pas mandatés, voire liquidés depuis plusieurs années (certaines depuis 2018).

La mise en œuvre de la compétence en matière de mobilité, limitée à un service d'autopartage et de transport à la demande dans quelques véhicules appartenant à la commune de Tinchebray demeure ténue. L'exercice de fait de la totalité de la compétence relative à la petite enfance par une association, la Ligue de l'enseignement, partiellement financée, sans cadre de délégation de service public, n'est pas régulier. D'autres associations, accomplissant des prestations relevant du champ de la commande publique, sont rémunérées également par des subventions.

L'exécution budgétaire, dont les résultats sont faussés par l'importance des charges de personnel communales, dégage des ressources nettement supérieures aux charges, qui viennent abonder une trésorerie excessive (8,8 M€ en 2022), non justifiée par des projets à venir. Sur la période sous revue, l'investissement est d'une grande faiblesse, seule l'opération de Beauchêne, sur le budget annexe de l'eau, présente une certaine importance. Le patrimoine de la communauté de communes est limité ; les écoles demeurant propriétés des communes. Dès lors, la communauté de communes doit engager une réflexion sur l'importance de sa trésorerie ou reconsidérer la charge fiscale pesant sur ses administrés.

Enfin, la chambre relève la faiblesse de la gestion de la communauté de communes, dans la tenue des comptes (absence de calcul des restes à réaliser par exemple) comme en matière de personnel (pas de bilan social). Cette absence de pilotage conduit à des irrégularités juridiques importantes comme le mandatement des indemnités des maires des communes membres par le président de la communauté de communes en lieu et place des maires, l'octroi de bons-cadeaux aux agents, sans respect du cadre de la dépense publique, ou l'engagement de dépenses par la vice-présidente au-delà des délégations qui lui ont été attribuées. Dès lors, le renforcement des fonctions de gestion proprement communautaire doit rapidement faire l'objet d'une réflexion afin d'améliorer l'administration de la communauté de communes.

RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE

1. Se doter d'un projet de territoire et d'un schéma de mutualisation.
2. Recentrer les mises à disposition d'agents sur la mutualisation de fonctions-supports.

RECOMMANDATIONS DE RÉGULARITÉ

3. Revoir dans le cadre de la commission locale d'évaluation des charges transférées les attributions de compensation, en retranchant les sommes non liées à des « charges transférées » (charges de personnel communales) et en prenant en compte les mouvements de compétences survenus depuis 2017 (emprunt sur les commerces de proximité notamment) (article 1609 nonies C du code général des impôts).
4. Établir le rapport d'évaluation quinquennal prévu par la loi (article 1609 nonies C du code général des impôts).
5. Régulariser le remboursement des charges de personnel mis à disposition (référentiel comptable).
6. Engager une procédure de délégation de service public relative à la petite enfance, assurée aujourd'hui par une association subventionnée, et de marchés publics pour l'entretien des sentiers de randonnée et de collecte de déchets verts (articles L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales et L. 1121-1 du code de la commande publique).
7. Cesser la pratique d'inscriptions budgétaires de crédits non ventilés (normes comptables).
8. Mettre fin au mandatement des indemnités des élus municipaux par la communauté de communes (articles L. 2123-20 et suivants du code général des collectivités territoriales).
9. Encadrer juridiquement la pratique d'octroi de bons-cadeaux au personnel (normes comptables).

I- RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme de l'année 2023 l'examen de la gestion de la communauté de communes de « Domfront-Tinchebray Interco », pour les exercices 2018 à 2022. Par lettre du 15 mai 2023, le président de la chambre en a informé M. Bernard Soul, son président, seul ordonnateur de la période. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 25 septembre 2023.

Créé en 2017, la communauté de communes n'a jamais fait l'objet de contrôle de la chambre, tout comme les communautés préexistantes. Les axes du contrôle ont été déterminés en fonction des caractéristiques de cette intercommunalité de création récente, et des caractéristiques de sa gestion, en particulier les documents constitutifs, l'exercice des nouvelles compétences et la gestion du personnel issu des anciennes entités.

Lors de sa séance du 11 octobre 2023, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2018 à 2022. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Bernard Soul, qui a apporté une réponse écrite, ainsi qu'aux personnes ou organismes nominativement ou explicitement mis en cause.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 26 février 2024, le présent rapport d'observations définitives.

II - UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ÉMERGENTE

A - Le cadre territorial

1 - Un périmètre géographique récent et disparate

Les anciens établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du « Domfrontais » et du « Canton de Tinchebray » ont été fusionnés par arrêté préfectoral du 13 décembre 2016, avec effet au 1^{er} janvier 2017.

L'arrêté du 31 mars 2016, arrêtant le projet de schéma départemental de l'Orne, a donné lieu, dans le périmètre pressenti, aux avis favorables de cinq communes, aux avis réputés favorables de six communes et aux avis défavorables de cinq communes, témoignant d'une naissance non consensuelle.

La prégnance de la question du manque de cohérence géographique de cet ensemble intercommunal demeure présente à ce jour parmi les élus locaux. La situation de la commune Tinchebray-Bocage, situé à quatorze kilomètres de Flers, lui aurait donné une vocation contrariée à rejoindre la communauté d'agglomération « Flers Agglo », tandis que la commune de Domfront-en-Poiraise, située au sein du parc naturel Normandie-Maine, n'est éloignée que de onze kilomètres de Juvigny-Val-d'Andaine, siège de la communauté de communes d'Andaine-et-Passais.

2 - Un EPCI constitué autour de deux pôles

La communauté de communes correspond au territoire du nouveau canton administratif de Domfront, dans l'arrondissement d'Argentan

Elle se compose de quinze communes, dont trois communes nouvelles, Tinchebray-Bocage (créée en 2015 par la fusion de sept communes), Domfront-en-Poiraise (issue de la fusion en 2016 de trois communes) et de Montsecret-Clairefougères (issue aussi en 2015 de la fusion de deux communes).

Selon les données de l'Insee, la communauté de communes compte 15 836 habitants en 2020. Elle s'organise autour des deux petites villes principales de Tinchebray-Bocage, qui rassemble 4 896 habitants et où se situe son siège, et Domfront-en-Poiraise, avec 4 180 habitants en 2020 (soit 57 % de la population au total). Seules trois autres communes dépassent de peu les 1 000 habitants : Chanu, Lonlay-l'Abbaye et Saint-Bômer-les-Forges.

3 - Une population vieillissante, dans un bassin d'emploi toutefois assez dynamique

Depuis 1990, la population du périmètre de l'actuelle communauté, qui atteignait 17 009 habitants, a diminué de près de 7 % pour atteindre 15 836 habitants en 2020¹.

Selon ce dernier recensement de 2020, 36 % de la population a plus de 60 ans, contre 33,5 % pour l'Orne et 28,3 % pour l'ensemble de la région Normandie. Aux côtés de cette population vieillissante et en dépit du fléchissement régulier du taux de natalité, 16 % des enfants ont moins de quatorze ans². Cela confirme le maintien d'une population de jeunes ménages.

Le taux de retraités dépasse les 40 % contre 36,1 % dans le département de l'Orne et 30,3 % dans la région Normandie. La part des ouvriers, à 16,6 %, excède le taux départemental (15,6 %) et régional (14,2 %), l'industrie assurant 27 % des emplois, soit la même proportion que le commerce et les services (contre 18,6 % dans le département et 15,7 % dans la région).

¹ Recensement Insee.

² Taux similaire au reste de l'Orne et en-deçà du taux régional de seulement 1,5 point.

Le taux de chômage, est de 7 %. Il est nettement en-deçà des taux constatés dans le département de l'Orne, à 8,8 %, et sur la région de Normandie, à 9,2 %.

B - Les compétences communautaires

1 - Restitutions et prises de compétences

Un délai de transition d'un an pour la détermination des compétences optionnelles et de deux ans pour les compétences facultatives a été prévu.

L'arrêté du 12 juin 2017, prenant en considération les délibérations concordantes, a défini des compétences du nouvel ensemble intercommunal, incluant la restitution de certaines d'entre elles aux communes (voirie et culture).

Le périmètre a évolué en 2020 et 2021, avec la restitution de la compétence « santé » (pôles de santé libéraux ambulatoires), sur le fondement de l'arrêté préfectoral du 11 décembre 2020, et surtout la « mobilité » (au 1^{er} juillet 2021), avec l'arrêté préfectoral du 3 juin 2021.

2 - Une définition étroite de certaines compétences et de l'intérêt communautaire

a - L'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire a été défini par la délibération du 11 décembre 2018.

1) Les Maisons France Service

Le dernier arrêté préfectoral en vigueur, portant sur les compétences générales de la communauté de communes, en date du 11 décembre 2020, fait mention de la « *création et gestion des maisons de service au public et définition des obligations de service public y afférentes (...)* ».

Pourtant, le périmètre a été unilatéralement modifié par délibération du conseil communautaire du 23 juillet 2020 pour la gestion des « maisons de service au public », devenues « Maisons France Services », restreignant la compétence de la communauté de communes à celles déjà existantes au 31 décembre 2019, tandis que celles créées postérieurement deviendraient d'intérêt communal.

Cette répartition temporelle ne correspond pas à la logique de bloc qui préside à la prise de compétence, pour laquelle l'intérêt communautaire ne peut entrer en considération. Cette disposition est irrégulière dans son principe, la communauté de communes doit réunifier l'exercice de la compétence en question.

2) Commerce de proximité

Cette compétence se rattache à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Contrairement à la prise de compétence initiale, la délibération prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, « *les actions en direction du petit commerce de proximité et des logements attenants sont de la compétence des communes* ».

Une délibération du 13 juin 2019 a approuvé des protocoles d'accord avec quatre communes. À partir du 1^{er} juillet 2019, la communauté de communes leur a transféré les commerces, qu'elle gérait jusqu'alors.

Les communes perçoivent depuis les loyers et règlent les charges courantes. Toutefois, la communauté de communes poursuit le remboursement des emprunts tandis que les loyers lui sont reversés par les communes, suivant un mécanisme complexe. C'est sur la base des quotes-parts exactes des annuités d'emprunts correspondantes que les communes devraient rembourser la communauté de communes et non par le reversement de ces loyers.

Les commerces sont demeurés dans l'actif de la communauté de communes jusqu'en 2022, avant d'en sortir en 2023, tandis que les actes de transferts de propriété, produits datent de 2019.

La chambre invite à reconsidérer les modalités de mise en œuvre de la répartition financière des charges issues de la restitution de compétences du commerce de proximité.

b - Le cas des équipements scolaires et du logement

Au titre de la compétence de « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire », la rédaction de l'arrêté initial, repris dans la délibération sur l'intérêt communautaire, limite le champ à l'« acquisition de mobilier et des fournitures, recrutement et gestion des personnels de service » pour les seules écoles, les bâtiments demeurant la propriété des communes.

Les écoles concernées sont les trois écoles de Domfront-en-Poirais (Aliénor d'Aquitaine, Brassens-Brel et Saint-Front), celle de Tinchebray-Bocage, sur deux sites, et les écoles de Frénes, de Lonlay-l'Abbaye, de Montsecret, de Saint-Bômer-les-Forges et de Saint-Comier les Landes.

La communauté de communes y assure donc seulement les dépenses de fonctionnement, nettoyage, approvisionnement en énergie et en eau, téléphone, assurance et petite maintenance. Les dépenses d'investissement se limitent au mobilier et au matériel scolaire (informatique ou photocopieurs).

En outre, des subventions sont attribuées aux écoles privées Saint-Joseph à Tinchebray-Bocage, Ange-Gardien à Domfront-en-Poirais et Sacré-Cœur à Chanu.

Aucun équipement sportif et culturel n'est d'intérêt communautaire.

Alors que l'article L. 5214-16 du CGCT mentionne, comme compétence optionnelle, la « politique du logement et du cadre de vie », l'arrêté préfectoral ramène son périmètre à « étude et animation des opérations programmées de l'habitat et des programmes locaux d'habitat » et à la « fourrière intercommunale pour chiens ».

3 - La mobilité

Après la délibération du 30 mars 2021, l'arrêté préfectoral du 3 juin 2021 a attribué à la communauté de communes la compétence d'organisation de la mobilité, avec effet au 1^{er} juillet, en application des dispositions de l'article L. 1231-1 du code des transports.

Deux ans plus tard, force est de constater l'étroitesse de la compétence exercée. Elle se limite à un dispositif d'autopartage, dénommé « Auto-Free », et au service annexe de transport à la demande « Tibus », deux fonctions exercées avec les mêmes véhicules électriques, appartenant à la seule commune de Tinchebray-Bocage, qui assurait précédemment le service. La communauté de communes évoque une possible reprise en gestion du service similaire existant à Domfront-en-Poirais.

La compétence n'inclut donc que la détermination de tarifs et la création d'une règle de recettes, par arrêté du 30 septembre 2022. Aucune autre action n'est menée, pour aucun autre mode de transport.

L'article L. 1231-1 du code des transports précise que « le transfert des services réguliers de transport public, des services à la demande de transport public et des services de transport scolaire désormais intégralement effectués sur le ressort territorial de la communauté de communes ou de la commune mentionnée au même V intervient à la demande de cette communauté de communes ou de cette commune, dans un délai convenu avec la région ». La commune indique que ce n'est le cas d'aucune ligne, ce qui explique l'absence d'action engagée.

Il en ressort que la communauté de communes ne s'est quasi pas emparée des questions liées à la mobilité.

La chambre invite la communauté de communes à engager une réflexion à cette fin, sur le fondement souhaitable d'une convention avec la région.

4 - L'urbanisme

Conformément aux dispositions de la loi « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové »³, la majorité des communes a décidé en 2017, puis en 2021 que la compétence en matière d'urbanisme demeurerait communale.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est porté par le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural du Pays du Bocage (Fiers, Andaine-Passais, Val d'Orne et Domfront-Tinchebray Interco), conformément à la possibilité offerte par le 2° de l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme.

C - **Un cadre institutionnel inabouti**

1 - Une communauté de communes qui demeure sans projet défini

L'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « la communauté de communes [...] a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ».

Or, aucun projet de territoire n'a été adopté, alors que ce document permettrait de tracer une voie de consolidation d'une communauté de communes, qui demeure peu intégrée. Si l'ordonnateur indique qu'il s'agit « d'une intercommunalité de mutualisation et non une intercommunalité de projets », cette dimension est nécessaire pour répondre aux objectifs posés par le législateur aux intercommunalités.

La communauté de communes ne dispose pas non plus de pacte financier et fiscal qui, bien que non obligatoire, formaliserait les équilibres budgétaires convenus avec les communes-membres.

Par délibération du 10 décembre 2020, à la suite de renouvellement des conseils municipaux, comme le prévoit l'article L. 5211-11-2 du CGCT, la communauté de communes a décidé de ne pas adopter de pacte de gouvernance.

Elle n'a pas mis en œuvre la possibilité prévue à l'article L. 5211-39-1 d'établir un rapport relatif aux mutualisations entre services, contenant un schéma, alors même que cette question se pose de manière singulière et importante pour son fonctionnement quotidien.

La formalisation d'instruments de planification serait de nature à déterminer une trajectoire pour asseoir certaines compétences fragiles ou évaluer des modes d'organisation complexes, détaillés dans le présent rapport.

2 - Des équilibres financiers reposant sur une évaluation initiale contestable des charges transférées

La communauté de communes « Domfront-Tinchebray Interco » est un groupement à fiscalité professionnelle unique.

³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite « loi Alur ».

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a été installée le 28 février 2017. Un premier rapport initial, du 28 février 2017, a été révisé par celui du 13 mars 2017.

La CLECT ne s'est pas réunie depuis cette date.

a - Des attributions de compensation⁴ qui traduisent les différences initiales d'intégration des EPCI préexistants

L'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit dans son point V, 1° bis, que « le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges », ce qui fut fait par délibération du conseil communautaire du 13 avril 2017.

Tableau n° 1 : Montants des mouvements financiers de l'EPCI

	2018	2019	2020	2021	2022
Attribution de compensation brute	623 536	623 536	623 536	623 536	623 536
Reversements d'attribution de compensation	-916 611	-916 611	-916 611	-968 526	-926 994
Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0

Source : CRC, d'après les comptes financiers

Ont été pris en compte dans le calcul de l'attribution de compensation, pour les communes de l'ancienne communauté de communes de Domfront, la rétrocession de la culture d'une part et la communautarisation du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et du secteur scolaire d'autre part, tandis que la rétrocession de la voirie était prise en compte pour les communes de l'ancienne communauté de communes du canton de Tinchebray.

Ainsi, toutes les communes de cette ancienne intercommunalité ont une attribution de compensation négative, contrairement aux deux communes de l'ancienne communauté de communes de Domfront (voir tableau en annexe 1).

Un principe de neutralité fiscale à l'endroit du contribuable local a été décidé impliquant une forme d'engagement « moral » selon les élus et qui a conduit au gel des taux de fiscalité des communes.

b - Une absence de révision qui ne rend pas compte de l'évolution des charges transférées

Ainsi, l'attribution de compensation a été définie par la seule délibération du 13 avril 2017 arrêtant, une fois pour toutes, les charges réciproques et les montants des attributions de compensation, sur le fondement du rapport de la CLECT.

La communauté de communes n'a pas pu démontrer que la restitution de la compétence liée aux pôles de santé et aux petits commerces n'avait pas d'impact sur les charges, ainsi que la prise de compétence de la « mobilité ». Une révision de l'attribution de compensation paraît nécessaire.

⁴ Les attributions de compensation représentent le produit de la fiscalité économique transférée des communes à la communauté de communes diminué du coût net des charges transférées.

Cette absence de révision est contraire au principe déterminé au IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, qui indique que « *les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences* ».

Il est établi notamment que les charges de fonctionnement courant, liées aux « commerces de proximité », compétence restituée par la délibération du 13 juin 2019 et faisant l'objet d'un protocole d'accord, n'ont pas été incluses dans l'attribution de compensation.

Cette révision reste donc désormais à mener par la CLECT, qui doit se réunir à nouveau.

c - Une mutualisation de personnels de compétence communale assimilée de manière erronée à des charges transférées

La communauté de communes emploie 85 agents, représentant 47,5 équivalents temps plein (ETP), pour des missions communales (voir *infra*, dans la partie sur la gestion des ressources humaines). Il s'agit de la totalité des agents qui servent dans les communes de l'ancienne intercommunalité du canton de Tinchebray.

La plus grande partie, portant sur les agents titulaires, ne fait pas l'objet d'un remboursement des communes. Elle était en réalité incluse, dès l'origine, dans le calcul des attributions de compensation, alors même qu'il ne s'agit aucunement de dépenses communautaires au regard des missions effectuées.

La CLECT n'a d'ailleurs pas évalué ces charges lors de la création de la communauté de communes de Domfront-Tinchebray Interco, son rapport ne les évoque pas. L'administration est parvenue à les reconstituer pour la chambre, à partir des éléments historiques de 2013, dépassant 1 M€ (voir en annexe 2). Mais la chambre relève, qu'en réalité, la communauté de communes ne peut chiffrer précisément ces sommes actualisées à ce jour.

En premier lieu, la chambre rappelle que le remboursement des agents titulaires des communes exerçant des fonctions communales ne saurait constituer des « charges transférées », telles qu'évoquées dans le IV de l'article 1609 nonies C. Elles ne sont pas de nature à s'inscrire dans ce cadre, il ne s'agit que de prestations mutualisées.

En deuxième lieu, le rapport de la CLECT établi en 2017 n'a pas évalué ces charges, qui ne sont pas mentionnées dans son rapport, en contradiction avec l'article précité, dans son point 1° bis, « *le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ».

En troisième lieu, l'essence même de ces charges de personnel rendrait théoriquement nécessaire une réévaluation à tout le moins annuelle : les changements d'échelon des agents concernés, par exemple, ne sont pas pris en compte. La communauté de communes indique que le changement de grade serait, en revanche, réévalué par le biais des remboursements théoriquement dus.

Il apparaît par conséquent que les charges transférées n'ont pas été correctement évaluées par la CLECT, en prenant en compte des sommes qui n'en relevaient pas, aujourd'hui incluses dans le calcul des attributions de compensation.

La CLECT doit reprendre ses travaux et corriger son évaluation des charges communautaires transférées, afin que la totalité des charges de personnel des communes de l'ancien canton de Tinchebray en soient retranchées et ne pèsent pas sur l'ensemble des contribuables de la communauté de communes.

d - Un contentieux qui témoigne de la fragilité juridique de l'accord trouvé

La commune de Lonlay-l'Abbaye a voté des taux d'imposition différents, en dépit de l'accord convenu, correspondant à une augmentation de 5 %. Le conseil communautaire du 10 juillet 2017 a révisé en conséquence à la baisse l'attribution de compensation de la commune, en la diminuant de 10 383 €, montant correspondant à l'augmentation des impôts. L'attribution de compensation est alors passée de 130 024 € à 119 641 €.

Par la suite, le 25 février 2021, le tribunal administratif de Caen a donné raison à la commune de Lonlay-l'Abbaye et demandé à la communauté de communes de lui verser pour 2021 des attributions de compensation à hauteur de 130 024 € annuels, ainsi que l'écart pour les attributions de compensation au titre de 2017 à 2020, soit 41 532 €.

En conséquence, en 2022, les attributions de compensation versées à la commune de Lonlay-l'Abbaye se sont établies à 130 024 €, portant le total de celles-ci pour toutes les communes concernées à 926 994 €.

e - L'absence de rapport d'évaluation

À ce jour, le rapport quinquennal sur les attributions de compensation n'a pas été établi. Un devis, demandé à un seul cabinet, est demeuré sans suite.

Dès lors qu'il s'agit d'une obligation posée par le V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la communauté de communes devra établir ce document, ce qu'elle s'engage à faire.

D - Le mode d'exercice des compétences

1 - Un paysage complexe

a - Le maintien de cinq syndicats dans le périmètre

L'architecture institutionnelle est complexe en raison du maintien de syndicats intercommunaux « techniques » dans le champ de compétences de la communauté de communes, ce qui est possible juridiquement du fait de leur périmètre territorial différent, seuls les syndicats inclus en totalité étant amenés à disparaître.

Le syndicat mixte d'alimentation en eau potable de la région de Domfront (SMAEP) assure ainsi le service pour le territoire de l'ancien EPCI de la région de Domfront. Au 1^{er} janvier 2020, les communes de Champsecret et Saint-Bômer-les-Forges ont adhéré en outre au SMAEP. Le syndicat départemental de l'eau de la Manche (SDEAU 50) exerce donc pour la seule commune déléguée de Rouellé. Pourtant, la fusion de cette commune au sein de la commune nouvelle de Domfront-en-Poiraie l'ayant fait disparaître juridiquement, la compétence du syndicat n'a en revanche, ici, plus de fondement. Ces syndicats coexistent avec une partie du service exercée par la communauté de communes, dans le cadre d'une délégation de service public au bénéfice des communes du canton de Tinchebray.

Le SIRTOM prend en charge la collecte et le traitement des déchets sur une partie du territoire.

Enfin, dans le champ de l'éducation, existent deux « syndicats intercommunaux à vocation scolaire » (SIVOS), celui de Champsecret-Dompierre et Saint-Paul-Landisacq, qui bénéficient d'une participation de la communauté de communes.

b - Les DSP dans le champ de l'assainissement

Si la communauté de communes assure le service en régie directe dans les communes de Chanu, Lonlay-l'Abbaye et Saint-Bômer-les-Forges, elle a, par ailleurs, repris quatre conventions de délégation de services publics (DSP) pour l'assainissement collectif. Elle s'est donc substituée pour ces contrats aux organismes suivants :

- la commune nouvelle de Domfront-en-Poiraie, en contrat de délégation de service public avec le délégataire Véolia Eau (conclu en 2008), avec une échéance au 31 décembre 2023 ;
- l'ancien syndicat dissous de la région de Frênes-Montsecret en contrat de délégation de service public depuis 2015, avec le délégataire SAUR, à échéance au 31 décembre 2027 ;
- la commune de Saint-Pierre d'Entremont, en contrat de délégation de service public conclu en 2010, avec le délégataire Nantaise des Eaux, devenue « Eaux de Normandie » en 2018, à échéance au 31 décembre 2022, ramenée au 31 décembre 2021 après résiliation par anticipation (avenant n° 2) ;
- la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage en contrat de délégation de service public depuis 2016 avec le délégataire Nantaise des Eaux, devenue « Eaux de Normandie » en 2018 (avenant n° 2), à échéance au 31 décembre 2027. À compter du 1^{er} juillet 2017, le service assainissement collectif de la commune de Champsecrét est intégré à la délégation de service public par affermage de Tinchebray-Bocage.

À compter du 1^{er} janvier 2022, le service d'assainissement collectif de la commune de Saint-Pierre d'Entremont est finalement intégré à la délégation de service public de Tinchebray-Bocage.

Les contrats de délégation de service public de Tinchebray-Bocage (comprenant désormais Champsecrét et Saint-Pierre d'Entremont) et de Frênes-Montsecret, arrivant à échéance au 31 décembre 2027, la reconduction du contrat de Domfront-en-Poiraie a été prévu pour une durée réduite de quatre ans, à compter du 1^{er} janvier 2024, afin de permettre à ce terme le regroupement.

Cette convergence temporelle, dans une perspective de simplification, est de bonne gestion.

c - La tarification des déchets

Le conseil communautaire a décidé, par délibération du 8 juin 2021, de créer un budget annexe « ordures ménagères ».

Si elles optent pour un financement par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les collectivités ont la faculté, pour un service à caractère administratif, d'en individualiser la gestion par la création, en application des dispositions des articles L. 1412-2 et R. 2221-69 du CGCT, d'une régie dotée de la seule autonomie financière et faisant l'objet d'un budget distinct du budget principal.

Ainsi, les prestations de collecte, transport et traitement, tri des déchets, d'un montant total de 903 948 € en 2022, représentent le premier poste des dépenses du budget, qui atteignent 1,8 M€, aux côtés des 787 285 € versés à l'organisme de regroupement.

Le produit de la TEOM a atteint un montant total de 1 794 516 € en 2022. Le taux de TEOM a été fixé un peu différemment entre les deux anciens EPCI. Si le taux plein est identique sur tout le territoire (14,91 % en 2022), le taux réduit (13,25 % en 2022) ne concerne que le canton du « Domfrontais ». En outre, une exonération de la TEOM est décidée pour une liste de huit sociétés en 2021, dans le secteur du SIRTOM seulement.

Cette présence d'un taux réduit sur une partie seulement du territoire doit disparaître, compte tenu des dispositions de l'article 1636 B undecies du code général des impôts, qui imposent une harmonisation du mode de tarification applicable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté de communes confirme que le service est désormais identique depuis le 1^{er} juillet 2023.

2 - Une mise en œuvre de la compétence de petite enfance par une association, sans délégation de service public

Une délégation de fait, quasi-complète de la gestion des lieux d'accueil de la petite enfance a été mise en œuvre, par étape. Seule la petite structure située dans la commune de Saint-Pierre-d'Entremont est gérée en régie. Sur initiative de la communauté de communes, d'abord en 2017 puis en 2019, cette gestion de la crèche de Domfront-en-Poirais, des micro-crèches de Tinchebray-Bocage et de la halte-garderie est attribuée à une association gestionnaire/la Ligue de l'enseignement.

Plusieurs conventions successives ont été conclues avec cette association, tout d'abord pour les deux micro-crèches de Tinchebray-Bocage en 2017 et 2021 puis pour une halte-garderie et le relais petite enfance de Domfront-en-Poirais à compter du 1^{er} janvier 2020.

Une convention unique d'objectifs et de moyens pour deux ans a ensuite été conclue avec la Ligue de l'enseignement. Elle prévoit comme contrepartie financière une somme de 82 795 € en 2022 et 85 075 € en 2023. Une évaluation des coûts figure en annexe. L'appui financier de la communauté de communes est ainsi déterminé selon la prise en charge d'une partie des coûts de fonctionnement. La Ligue de l'enseignement perçoit, par ailleurs, directement les recettes auprès des familles.

Un rapport d'activité est établi pour chaque structure. La communauté de communes de Domfront-Tinchebray y est présentée comme un simple « partenaire ».

La chambre constate que le versement financier de la communauté de communes à la Ligue de l'enseignement est enregistré dans les comptes comme une subvention, alors qu'il s'agit bien de la contrepartie financière d'une prestation fournie à sa demande. Une procédure de délégation de service public doit être engagée, avec une mise en concurrence. La communauté de communes prend note de cette obligation.

La Ligue de l'enseignement évoque une « co-construction », ce qui ne correspond pas aux faits portés par la communauté de communes à la connaissance de la chambre, à savoir celle d'une reprise de structures préexistantes, sur sa demande expresse et en urgence. Sont rappelés en effet les termes de la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 « *l'attribution d'une subvention n'a pas pour objet de répondre à un besoin propre exprimé au préalable par une autorité publique. Elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service individualisée* ».

3 - Des conventions avec deux associations pour des marchés publics

a - Entretien de sentiers de randonnée pédestre

La compétence relative au tourisme tient uniquement dans les subventions des offices de tourisme et la conclusion de conventions pour l'entretien des sentiers de randonnée pédestres.

À cette fin, une convention avec l'Association d'accompagnement-insertion-formation (AIFR) « Réussir l'emploi du bocage » est conclue chaque année pour l'entretien des chemins de randonnée, autorisée par délibération. Entre 2019 et 2021, plus de 94 000 € ont été versés à l'association sur les comptes 61521 et 61528. Pour 2022, le montant prévu des prestations est de 31 058 € (31 708 € payés).

Les conventions avec l'AIFR montrent clairement que la communauté de communes détermine les conditions d'exécution des prestations et s'y désigne comme maître d'ouvrage.

b - Collecte de déchets verts

L'association d'insertion Phénix, intervient pour la campagne de collecte des déchets verts, en porte à porte, pour la commune de Domfront-en-Poirais. La communauté de communes indique également faire appel ponctuellement à cette association pour procéder à des remplacements de personnels durant les absences des titulaires (gardiens de déchetterie, agent technique, agents des écoles). Les dépenses auprès de cette association s'élèvent à un peu plus de 33 600 € toutes taxes comprises (TTC) entre 2018 et 2021. Les paiements interviennent auprès de l'association, la communauté de commune n'intervient pas en tant qu'employeur.

Il apparaît que, dans la mesure où les prestations assurées par ces associations répondent à un besoin exprimé par la communauté de communes, il s'agit bien de marchés publics. Au vu des montants, la communauté de communes pourrait être invitée à organiser une mise en concurrence, au besoin en réservant ces marchés aux structures employant des personnes handicapées ou défavorisées (articles L. 2113-12 à L. 2113-16 du code de la commande publique), par exemple par l'insertion d'une clause sociale pour les personnes éloignées de l'emploi dans le cahier des clauses administratives particulières.

Il est demandé à la communauté de communes de mettre en œuvre une procédure de marché public pour les commandes à des associations de prestations effectuées à sa demande.

4 - Un avantage tarifaire de restauration scolaire non évalué et non formalisé

La restauration scolaire n'est pas uniformément organisée sur le territoire de la communauté de communes. La cuisine unique de proximité dispose de deux sites, l'un situé sur la commune de Saint-Cormier-des-Landes, l'autre à Saint-Bômer-les-Forges. Huit sites de restauration scolaire sont servis par cette cuisine (écoles publiques de Chanu, Fresnes, Montsecret, La Marinerie de Saint-Cormier-des-Landes, André-Breton de Tinchebray-Bocage, école Loup Coucou de Saint-Pierre-d'Entremont, ainsi que l'école privée du Sacré-Cœur de Chanu). Les autres écoles publiques bénéficient d'autres dispositions pour la prestation de cantine (collège Albert-Camus, association des cantines de Saint-Front).

Les élèves de l'école privée Sacré-Cœur de Chanu bénéficient, historiquement, du même service de restauration que ceux de l'école publique. Aucun flux financier entre l'école privée et la communauté de communes n'apparaît. La convention produite, qui date de 1970, ne le mentionne pourtant pas.

La communauté de communes indique que ce service était pris en charge par la commune de Chanu, puis transféré en 2013 à la communauté de communes du canton de Tinchebray, avec une réfaction de l'attribution de compensation de la commune à hauteur de 38 036 €. Cette modalité est *de facto* reprise par le CLECT en 2017, sans précision.

Si l'article L. 533-1 du code de l'éducation prévoit que « les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les caisses des écoles peuvent faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente », il appartient à la communauté de communes de délibérer préalablement sur le caractère social de l'avantage tarifaire octroyé à l'ensemble des élèves scolarisés à l'école du Sacré-Cœur, en déterminant préalablement les coûts de la restauration scolaire et dans la limite d'une participation identique pour les élèves relevant des écoles publiques, qu'il devra apprécier. Une nouvelle convention financière doit également être établie pour formaliser cette disposition.

E - Le rôle du conseil communautaire

1 - Une instance qui fonctionne de manière régulière

Les communes de Tinchebray-Bocage (neuf sièges) et Domfront-en-Poiraie (huit sièges), qui dominent largement la communauté par l'importance de leur population, réunissent la moitié des 34 sièges, puis 33 sièges depuis les élections de 2020, du conseil communautaire.

Le nombre de réunions, au moins quatre par an, est conforme à l'article L. 2127-7 du CGCT.

Le conseil a valablement adopté un règlement intérieur par délibération du 12 octobre 2017, puis du 10 juillet 2020, après son renouvellement.

2 - Les délégations consenties

a - Cadre général

Le président de la communauté de communes, M. Bernard Soul, a bénéficié de délégations du conseil communautaire, par délibération du 19 juillet 2017 et du 10 juillet 2020, reprenant les points de l'article L. 5211-10, ainsi qu'une délégation générale pour ester en justice.

Les vice-présidents bénéficient de délégations de fonction et de signature dans leur domaine, attribués par arrêté du président. Ce dernier indique que son intention est de confier la signature à la seule première adjointe : il est rappelé toutefois qu'une délégation de fonctions emporte nécessairement aussi la signature, sauf mention contraire⁵.

Aucun agent de la communauté de communes n'a reçu délégation de signature.

b - Dans le champ de la commande publique

Les délibérations successives doivent être analysées comme octroyant au président une délégation de pouvoir complète sur les marchés publics, depuis leur préparation jusqu'à la signature et l'exécution des contrats. Aucun des arrêtés pris par l'ordonnateur ne subdélégant sa signature⁶, il est seul compétent pour signer les contrats.

Sur l'échantillon de contrats de la commande publique ou conventions qui a fait l'objet d'une vérification, la convention avec l'AIFR-Bocage du 1^{er} avril 2022 a été signée par la première vice-présidente. Une recherche sur les bons de commande ou les devis acceptés montre qu'ils sont couramment signés de la même élue, compétente pour les finances et le personnel, mais ne disposant pas d'une délégation lui permettant d'engager la communauté de communes en matière d'achats. En effet, il convient de distinguer les actes relevant de la commande publique, comme la signature des devis et des bons de commande qui matérialisent l'engagement juridique, pour lesquels seul le président a donc reçu délégation, des actes relevant du seul champ financier.

Par ailleurs, et bien que la délégation de pouvoir au président le dessaisisse de toute compétence, en vertu de la jurisprudence des juridictions administratives, le conseil communautaire délibère pour autoriser le président à signer les marchés (marché de travaux de l'usine d'eau de Beauchêne) et attribuer le marché dans les procédures adaptées (marché de fournitures de bennes, transport et valorisation des déchets verts), ce qu'il ne peut plus théoriquement faire au regard de ces modalités. Le maire doit simplement rendre compte de cette délégation, qui peut d'ailleurs être révoquée ou modifiée à tout moment.

⁵ Conseil d'État, 2 février 1951, Préfet de la Marne.

⁶ En matière de commande publique, seule une subdélégation de signature de la délégation de pouvoir au président est possible.

Afin de ne pas fragiliser la conclusion de ses contrats, la communauté de communes doit être invitée à mettre en conformité les délégations de fonctions et de signature avec ses pratiques.

3 - L'information sur le budget et sur les activités

a - La publicité des actes, des informations financières et des marchés publics conclus

Conformément à l'article L. 5211-3 du CGCT, qui prévoit l'application des règles de publicité des actes aux EPCI, la communauté de communes a cessé de publier sur son site internet les comptes-rendus. Toutefois, la liste publiée des délibérations ne s'accompagne pas toujours de la délibération elle-même et du procès-verbal de la séance, qui sont en revanche attendus. Le recueil des actes administratifs n'étant plus mis en ligne depuis 2020, les arrêtés pris par le président ne sont plus disponibles.

Leur mise en ligne est pourtant une obligation, seuls les syndicats et les communes de moins de 3 500 habitants pouvant opter pour un affichage en version-papier.

Il en va de même de l'annexe au budget primitif et au compte administratif, retraçant les informations financières essentielles, et de la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération prévues par les articles L. 2313-1 et L. 2121-12 du CGCT.

Enfin, le code de la commande publique (articles L. 2196-2 et R. 2196-1) impose la publication des données essentielles des marchés publics d'un montant supérieur à 40 000 € hors taxes sur le profil d'acheteur. À compter du 1^{er} janvier 2024, ces informations devront être regroupées sous le portail national des données libres d'accès. Des éléments sur les marchés conclus pour un montant compris entre 25 000 et 39 999 € doivent également être portés annuellement à la connaissance du public par voie de publication électronique. Actuellement, ces informations ne sont pas mises en ligne par la communauté de communes.

b - Le débat d'orientation budgétaire et l'information du conseil communautaire

Les rapports d'orientation budgétaire ne précisent pas les hypothèses d'évolution retenues pour le projet de budget, au-delà de la fiscalité. L'évolution prévisionnelle des charges courantes et de personnel n'est pas abordée, ni le détail des avantages en nature et du temps de travail pourtant requis pour les EPCI de plus de 10 000 habitants. Enfin, les relations financières avec les communes membres ne sont pas exposées. La présentation des perspectives budgétaires pourrait être étoffée pour respecter les dispositions du CGCT.

Enfin, l'article L. 2122-23 du CGCT, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-2, impose au président de rendre compte des actes pris sur délégation de l'assemblée délibérante à chacune de ses réunions obligatoires. Cette information n'est pas faite au conseil communautaire.

c - Le rapport d'activité et les autres rapports annuels obligatoires

La communauté de communes produit annuellement le rapport d'activité prévu à l'article L. 5211-39 du CGCT. En revanche, la présentation des rapports annuels sur la prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés, sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement collectif (article D. 2224-1 et suivants du CGCT) n'est pas réalisée.

En outre, le rapport d'activité, s'il est bien présenté et adopté par le conseil communautaire se borne à reprendre succinctement les délibérations qu'il a votées dans l'année. Si l'article L. 5211-39 du CGCT ne décrit pas le contenu du rapport ou la nature de l'information qu'il doit apporter aux communes membres, la seule présentation des délibérations adoptées par le conseil communautaire apparaît insuffisante pour décrire valablement l'activité de la

communauté de communes, ceci d'autant que l'article L. 5211-40-2 du CGCT prévoit que les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI qui ne sont pas membres de son organe délibérant reçoivent communication de la liste des délibérations examinée par l'assemblée communautaire dans le mois qui suit leur adoption.

Pour la parfaite information des conseils municipaux des communes membres, le rapport d'activité annuel gagnerait à s'étoffer d'une présentation de la communauté de communes replacée dans son environnement et mentionnant les principaux enjeux. Il pourrait valoriser davantage l'activité de ses services et les moyens mis en œuvre pour les compétences les plus importantes.

III - LA SITUATION FINANCIÈRE

A - Une faible exécution, qui résulte d'une présentation budgétaire insincère

L'exécution budgétaire a été examinée pour les trois principaux budgets (budget principal, budget annexe de « eau » et budget annexe « assainissement collectif »).

1 - Le constat d'une très faible exécution

Le très faible taux de réalisation des dépenses d'investissement (18 % en 2022 sur le budget principal) s'explique partiellement par l'absence de comptabilisation des restes à réaliser (voir *infra*), les dépenses restant à couvrir sur les engagements pris figurant dans les crédits nouveaux ouverts chaque année. Néanmoins, cette omission ne suffit pas à expliquer l'écart important entre les crédits ouverts et les dépenses réalisées.

Plus surprenant, les crédits de fonctionnement ou d'exploitation connaissent des taux de réalisation apparents particulièrement faibles sur l'ensemble de la période. Ces taux se dégradent dans le temps pour le budget principal (68 % de réalisation en 2018, contre 53 % en 2022).

2 - Une pratique budgétaire insincère en fonctionnement

Cependant, le détail par chapitre des réalisations, des dépenses réelles en particulier, présentent des taux nettement plus élevés, de 88 % à 99 % en 2022 pour le budget principal, ce qui témoigne d'un problème circonscrit en réalité au chapitre 85 « Autres charges de gestion courante ».

L'explication réside dans l'inscription chaque année, par décision modificative, de montants très importants, non ventilés en postes de dépenses précis. En 2022, sont concernés 7,02 M€.

Ce montant correspond en grande partie aux excédents reportés au compte 002, soit 7,8 M€ en 2022, qui sont réinscrits à tort comme crédits dans les lignes budgétaires de la section de fonctionnement, sans imputation précise. Seules de faibles sommes sont affectées en regard à la section d'investissement, 116 560 € au titre des résultats de 2021 pour couvrir le déficit, puis zéro euro pour les résultats de 2022.

La même opération se répète également, dans une moindre mesure, dans les budgets annexes (compte 678 « Autres charges exceptionnelles »). Seule une petite partie est donc réalisée, de l'ordre de 1,7 M€ en 2022 pour le budget principal.

Cette ligne de compte est donc assimilée à des crédits globalisés pour dépenses imprévues, très au-delà des niveaux autorisés par l'article L. 2321-11 du CGCT, « pour chacune

des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section ».

Il est donc demandé à la communauté de communes de mettre un terme à l'inscription de ces crédits globalisés, et d'améliorer l'exécution du budget en n'ouvrant que les crédits nécessaires à son fonctionnement.

B - La fiabilité des comptes

1 - La mise en place du référentiel comptable M57 et du compte financier unique

La communauté de communes a fait le choix d'utiliser le plan de comptes M57 dès le 1^{er} janvier 2020 pour ceux de ses budgets soumis à l'instruction M14 (budget principal et budgets annexes relatifs aux zones d'activité).

Parallèlement, elle a mis en place le compte financier unique, qui regroupe en un seul document le compte administratif et le compte de gestion, dans le cadre de l'expérimentation prévue entre 2021 et 2023 pour les organismes volontaires appliquant la M57.

La communauté de communes a pris les dispositions qui accompagnent ce plan de comptes, avec notamment l'adoption d'un règlement budgétaire et financier ou encore l'adaptation des règles d'amortissement (amortissement *pro rata temporis* en année pleine par dérogation sur certains biens).

2 - Les méthodes comptables

a - Provisions

En application du principe de prudence, les provisions doivent être constituées dès lors qu'un risque de charge supplémentaire apparaît sur l'exercice en cours. En cas de litige, une provision doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux, à hauteur du montant de la charge financière totale estimée (article R. 2321-2 du CGCT).

Bien que la communauté de communes ait été engagée dans plusieurs litiges, le conseil communautaire n'a pas délibéré sur la constitution d'une provision. Or, pour au moins deux litiges, la communauté de communes les a perdus, avec certaines conséquences financières (versement d'une attribution de compensation pour 20 766 € à la commune de Lonlay-L'Abbaye et indemnisation pour 1 500 €, annulation de titres pour 6 052,28 €).

Pour l'avenir, la communauté de commune est invitée à se prononcer dès l'ouverture d'un litige sur la constitution de provisions.

b - Restes à réaliser et rattachements

Les restes à réaliser correspondent en section de fonctionnement aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées et en section d'investissement aux dépenses engagées non mandatées.

Un état des restes à réaliser est établi au 31 décembre de l'exercice, tenant compte des engagements juridiques enregistrés dans la comptabilité d'engagement, et justifiant des restes à réaliser à inscrire au compte administratif. L'affectation du résultat de l'exercice tient compte des besoins de financement de la section d'investissement, tel qu'établi après prise en compte des restes à réaliser (article R. 2311-11 du CGCT).

La communauté de communes ne comptabilise de restes à réaliser ni en section de fonctionnement, ni en section d'investissement (et n'utilise pas sur la période d'autorisations de programme et de crédits de paiement). Elle justifie cette absence de comptabilisation des restes à

réaliser par le fait que le budget primitif est voté en novembre N - 1 et que les restes à réaliser ne sont pas connus à cette date. Elle indique que les crédits correspondant aux dépenses engagées non mandatées de la section d'investissement sont de nouveau ouverts en N + 1, sous la forme de crédits nouveaux dès le budget primitif.

L'absence de comptabilisation des restes à réaliser porte donc atteinte au principe de l'indépendance des exercices, qui vise à faire supporter sur un exercice les engagements qui s'y rapportent. Elle fausse également le calcul du besoin de financement de la section d'investissement, ainsi que par voie de conséquence l'affectation prioritaire du résultat à sa couverture.

Les restes à réaliser ont été reconstitués par la chambre avec les services de l'ordonnateur pour les exercices 2021 et 2022 sur le budget principal et les budgets annexes « eau » et « assainissement non collectif ».

Tableau n° 2 : Évaluation des restes à réaliser
à l'issue des exercices 2021 et 2022

	Budget principal	Budget assainissement collectif	Budget eau
Restes à réaliser en dépenses 2021	20 084,15	102 281,20	306 544,68
Restes à réaliser en recettes 2021	25 373,43	363 707,00	690 053,00
Solde	5 289,26	261 425,80	383 508,32
Restes à réaliser en dépenses 2022	37 975,49	90 150,60	65 132,56
Restes à réaliser en recettes 2022	45 118,78	357 127,00	87 524,00
Solde	7 143,29	266 976,40	22 391,44

Source : communauté de communes et retraitements CRC à partir des comptes

Dans la mesure où le solde des recettes retranché des dépenses reste positif, l'absence de comptabilisation des restes à réaliser en investissement n'aggrave pas le besoin de financement de la section d'investissement et par conséquent le sens de l'affectation du résultat. La communauté de communes est néanmoins invitée à régulariser dès le prochain exercice la comptabilisation exacte de ses restes à réaliser.

Excepté les intérêts courus non échus, la communauté de communes ne rattache pas de charges ou de produits à l'exercice. La majorité des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement sont enregistrées sur l'exercice et lors de la journée complémentaire.

c - Régies

La communauté de communes a créé six régies : « fourrière intercommunale », « accueil collectif des mineurs » (produit des activités d'animation du centre de loisirs du domfrontais), « piscine », « halte-garderie » (pour la vente de disques de chansons – délibération du 3 janvier 2017 – et la garde de jeunes enfants – délibération du 2 janvier 2013), « animation maison de pays » (divers produits liés à l'activité de la maison de pays) et « mobilité » (service autopartage de location de véhicules électriques, service de transport individuel à la demande, borne de recharge rapide).

La communauté de communes indique ne pas garder la trace des contrôles qu'elle effectue sur les régies. Ceux qui sont menés par le comptable public n'ont pas donné lieu à observation.

3 - Le patrimoine

a - Tenue de l'actif

La communauté de communes ne tient pas d'inventaire physique. La liste des véhicules en service avec leur affectation a été produite afin d'effectuer le rapprochement avec l'inventaire. Après explication des services, il a été possible de retrouver l'ensemble des véhicules dans le patrimoine. La mention des numéros d'immatriculation dans l'inventaire serait cependant de nature à renforcer la fiabilité de la comptabilisation des véhicules en service.

Il n'existe pas de procédure d'entrée et de sortie du patrimoine. Des procédures permettant d'uniformiser et fiabiliser la bonne tenue des états et la comptabilisation des immobilisations, ainsi que la réalisation d'un inventaire physique des biens serait de nature à améliorer la fiabilité de l'image comptable du patrimoine communautaire.

b - Amortissements

1) Les immobilisations corporelles

Les durées d'amortissement ont été arrêtées par délibérations du 6 février 2017, puis du 13 octobre 2020 pour les budgets annexes relevant du référentiel comptable M57 et de la nomenclature budgétaire et comptable M49.

Pour le budget principal et le budget annexe « eau », des matériels (vélo, mobilier des écoles, aspirateur, matériel de cuisine ou équipements sportifs) sont amortis sur deux ans alors que seuls les licences et matériels de téléphonie bénéficient de cette durée selon les délibérations. Pour le budget annexe « eau », plus d'1 M€ de biens, pour la plupart antérieurs à 2020, sont amortis en 40 ans, durée non prévue dans les anciennes délibérations. Des travaux sur le réseau, amortissables en 50 ans (ancienne délibération) ou 40 ans (nouvelle délibération), sont amortis sur 60 ans, durée réservée aux stations d'épurations (avant 2020). Sur le budget annexe « assainissement », une station d'épuration entrée dans le patrimoine en 2020 est amortie sur 99 ans au lieu de 40 ans.

Par conséquent, les durées d'amortissement des biens transférés à la communauté de communes ont été conservées sans modification, brouillant la lecture du tableau d'amortissement.

De plus, des amortissements « de rattrapage » sont effectués, comme l'usine d'eau potable créée en 2015 sur le budget annexe « eau » pour une valeur de 4 279 731 € et non amortie avant 2022. Pour cette opération le montant de l'amortissement s'élève à 17 832 € seulement au lieu de 89 161 € (amortissement sur 40 ans).

Certains biens pourtant amortissables et pour lesquels une durée d'amortissement figure à l'actif ne sont pas amortis.

Au total, les omissions d'amortissement et l'application de taux erronés s'élèvent à 16 118 € sur l'annuité d'amortissement de ce budget annexe en 2022 (285 021 €), soit 5 %.

2) Les immobilisations incorporelles

Les délibérations de 2020 prévoient que les frais d'études non suivis de réalisation sont amortis en deux ans sur les budgets annexes en M49 et cinq ans sur les autres budgets, soit la durée maximale réglementaire. Les frais d'études relatifs aux documents d'urbanisme sont amortis sur dix ans (article R. 2321-1 CGCT). S'agissant des frais d'études non suivis de réalisations (compte 2031), leur amortissement sur cinq ans n'a pas été systématiquement respecté, puisque certains frais entrés depuis cinq ans dans le patrimoine ne sont toujours pas amortis, ni sortis de l'actif.

La délibération du 13 octobre 2020, relative à la mise en œuvre du plan de compte M57⁷ a fixé les durées d'amortissement des fonds de concours, qui sont assimilés à des subventions versées. Ces durées sont de 5 ans pour des biens matériels ou des études, 30 ans pour des bâtiments ou installations et 40 ans pour des « infrastructures ». Pour le fonds de concours versé en 2019 à la commune de Domfront-en-Poiraie pour la rénovation du théâtre (300 000 €), l'amortissement sur 10 ans constaté dans les comptes au 31 décembre 2022 correspond à la durée en vigueur à l'époque (10 ans fixés dans la délibération du 13 juin 2019, qui était alors spécifique pour les fonds de concours), qui n'a pas été modifiée pour ce bien. En revanche, le fonds de concours pour le bâtiment mutualisé d'accueil des enfants pour le temps périscolaire et extrascolaire (commune de Chanu) d'un montant de 200 000 € versé en 2021 est bien amorti sur 30 ans.

La communauté de communes doit engager les rectifications comptables nécessaires pour respecter les rythmes d'amortissement tels qu'ils ont été délibérés.

4 - Les délais de paiement

Aux termes des dispositions réglementaires en vigueur, le délai maximum de paiement d'une collectivité territoriale est fixé à 30 jours. L'ordonnateur et le comptable public disposent respectivement de 20 jours et de 10 jours pour réaliser les missions qui leur incombent. En cas de dépassement, le créancier a droit, sans avoir à les demander, à des intérêts moratoires et à l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement.

Les délais de paiement apparaissent assez erratiques sur la période, selon le budget considéré et la catégorie de dépense. Pour le seul budget principal, le délai global moyen de paiement de 30 jours dont 20 jours pour l'ordonnateur et 10 pour le comptable public est dépassé pour les dépenses qui y sont soumises en janvier et février 2018, septembre 2019, janvier 2020. Pour le comptable public, le délai de paiement dépasse 12 jours aux mois de février 2018, janvier, juillet, septembre, octobre et novembre 2019, et en février 2020. Les délais de paiement s'améliorent tant pour le comptable public que pour l'ordonnateur à partir de 2021, avec un délai moyen global de moins de 16 jours pour 2021 et 2022.

Pour les seules dépenses d'investissement, les délais de paiement moyens ne sont pas satisfaisants avant 2021, année pour laquelle le dépassement des 30 jours concerne le seul mois de février. En 2018, il était supérieur à 30 jours durant 5 mois sur 12, avec une pointe à plus de 100 jours en avril, 10 mois sur 12 en 2019, deux mois en 2020. Des dépassements récurrents du délai de paiement sont également constatés sur les budgets annexes.

Les retards constatés sont principalement dus aux services de l'ordonnateur. Cette situation aurait dû conduire au versement d'intérêts moratoires d'un montant total de près de 25 000 € sur la période.

Tableau n° 3 : Calcul des intérêts moratoires dus pour délais de paiement excessifs entre 2019 et 2022

Années	Nombre de mandats	Montant total	Dont intérêts	Dont part forfaitaire	Part imputable au comptable	Part imputable à l'ordonnateur
2019	168	11 262	4 622	6 640	20 %	80 %
2020	104	5 196	1 036	4 160	19 %	81 %
2021	126	6 347	1 307	5 040	4 %	96 %
2022	47	2 051	211	1 840	10 %	90 %
Total	443	24 856	7 176	17 680	17 %	83 %

Source : service de gestion comptable de Fiers

⁷ Référentiel budgétaire et comptable.

Si la situation paraît s'être améliorée, la communauté de communes devra veiller à respecter strictement le délai de paiement de 30 jours, ceci d'autant qu'aucune trace du versement d'intérêts moratoires n'a été relevée sur la période (pas d'utilisation du compte 6583 « intérêts moratoires et pénalités sur marchés »).

Or, les intérêts moratoires sont dus⁵ de plein droit et doivent être mis en paiement dès lors que le délai de 30 jours est dépassé. En n'ayant pas procédé au règlement des intérêts de droit pour des dépassements conséquents, la communauté de communes « Domfront-Tinchebray Interco » n'a pas respecté la réglementation et a pu mettre ses fournisseurs en difficulté.

La communauté de communes doit diminuer ces délais excessifs et mandater les intérêts moratoires lorsqu'ils sont dus.

C - Un fonctionnement qui dégage d'importants excédents inutilisés

1 - Les principaux ratios ou indicateurs

Le fonctionnement consolidé de la communauté de communes dégage un excédent brut de fonctionnement, assez stable, entre 2,8 (en 2018) et 2,1 M€ (en 2020). Sa proportion des produits de gestion s'amenuise à partir de 2020, pour atteindre un taux d'environ 21 %, ce qui demeure satisfaisant.

Tableau n° 4 : Principaux ratios ou indicateurs des budgets consolidés

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion consolidés, tous budgets	10 793 267	10 604 049	10 608 524	10 735 029	11 213 719
Charges de gestion consolidées, Tous budgets	7 948 387	8 141 155	8 322 969	8 503 570	8 845 249
Excédent brut de fonctionnement consolidé, tous budgets	2 844 880	2 452 894	2 185 555	2 231 458	2 368 469
en % des produits de gestion consolidés	26,4 %	23,2 %	20,8 %	20,8 %	21,1 %
Résultat financier consolidé (réel)	-264 813	-228 551	-251 524	-158 368	-141 177
+/- Solde des opérations d'aménagement de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	-7 263	-620	-180 468	-68 260	-106 437
Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	-317 816	189 765	109 855	-9 071	2 906
CAF brute consolidée, tous budgets	2 254 989	2 413 488	1 863 417	1 995 761	2 123 761
en % des produits de gestion consolidés	20,9 %	22,8 %	17,7 %	18,6 %	18,9 %
- Annuité en capital de la dette consolidée	443 527	703 342	688 659	740 688	421 955
CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets	1 811 461	1 710 146	1 174 758	1 255 073	1 701 806
en % des produits de gestion consolidés	16,8 %	16,1 %	11,2 %	11,7 %	15,2 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion puis les comptes financiers

La capacité d'autofinancement brute consolidée apparaît également satisfaisante, quoique le ratio au regard des produits de gestion diminue fortement en 2020.

En revanche, si le seul budget principal fait ressortir de manière constante, un excédent de fonctionnement, à 1,3 ou 1,4 M€, il ne représente que 15 % des produits de gestion en 2021 et 16 % en 2022, ce qui est insuffisant.

La CAF brute consolidée ne dépasse 15 % qu'en 2022, mais connaît une amélioration constante depuis 2020.

⁵ Articles L. 2192-13 et 14, articles R. 2192-32 à 36 du code de la commande publique.

2 - Un budget principal prédominant en fonctionnement

La communauté de communes retrace ses opérations, outre ce budget principal, dans sept budgets annexes.

Le budget principal comporte l'essentiel des dépenses de fonctionnement, avec 9,7 M€ en 2022, soit 75 % (dont 27 % pour l'éducation).

Ce budget ne porte que 47 % des dépenses d'investissement (soit 1,4 M€). L'autre part est répartie entre les budgets annexes « eau » et « assainissement collectif », qui représentent ensemble presque 1 M€, plus celui de la zone d'activité Saint-Quentin, pour 576 000 €.

La création du budget annexe « ordures ménagères » en 2022 modifie les équilibres financiers du budget principal, essentiellement en fonctionnement, par simple effet de périmètre.

Exercice 2022	Dépenses de fonctionnement ou d'exploitation	Dépenses d'investissement
Budget principal	9 659 498	1 381 533
Ordures ménagères	1 805 723	9 708
Assainissement collectif	503 630	333 850
Assainissement non collectif	56 725	7 604
Eau	261 654	649 999
ZAE Espaces entreprises Domfrontals	0	0
ZA Lonlay-l'Abbaye	5 769	0
ZA Saint Quentin les Chardonnets	475 045	575 714
Total	12 769 044	2 958 408
Budget principal – dépenses par catégories fonctionnelles		
	Fonctionnement	Investissement
Education	2 639 566	218 450
Culture	278 236	37 114
Transports	43 783	114 646

L'analyse financière porte ainsi sur le seul budget principal.

3 - Des ressources marquées par une certaine stabilité, occultée par la création du budget annexe « ordures ménagères »

a - Des ressources fiscales qui évoluent positivement en incluant la TEOM

En 2022, près de 70 % des produits sont issus de la fiscalité (contre 72,5 % en début de période) grâce à la part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) attribuée en compensation de la suppression d'une grande partie des produits de la taxe d'habitation, soit 2,2 M€ en 2022. La chambre relève que ces produits n'étaient que de 2 M€ en 2021, compensant à peu près exactement la diminution des produits de la taxe d'habitation. Cette recette dynamique permet donc une croissance des produits correspondants.

Les autres produits fiscaux, comme la contribution foncière des entreprises ou la taxe sur les surfaces commerciales, sont stables durant les exercices sous revue.

La création du budget annexe « ordures ménagères », conduit, à faire passer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au nouveau budget annexe, soit près d'1,8 M€ en 2022. Sans ce transfert sur le nouveau budget annexe, les produits fiscaux nets des restitutions

auraient atteint 7,5 M€ cette année-là. À périmètre constant, ils auront donc évolué positivement d'environ 1 M€.

La chambre relève la décision de la communauté de communes d'instaurer une taxe de séjour à compter du 1^{er} janvier 2023, liée à la création d'une Société publique locale (SPL) consacrée au tourisme, dont la communauté de communes Andaine-Passais est également actionnaire. Elle est issue de l'extension de l'ancien EPIC Baignoles-de-l'Orne Tourisme.

Tableau n° 5 : Ressources de l'EPCI, par catégories

	2018	2019	2020	2021	2022
Impôts locaux nets des restitutions	5 190 451	5 309 685	5 386 240	3 327 981	3 446 378
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	<i>4 383 769</i>	<i>4 483 867</i>	<i>4 587 848</i>	<i>2 501 275</i>	<i>2 594 228</i>
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée</i>	<i>602 221</i>	<i>607 402</i>	<i>609 422</i>	<i>635 205</i>	<i>675 636</i>
<i>Taxe sur les surfaces commerciales</i>	<i>122 813</i>	<i>156 229</i>	<i>140 420</i>	<i>138 620</i>	<i>119 820</i>
<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau</i>	<i>46 868</i>	<i>50 236</i>	<i>54 965</i>	<i>58 276</i>	<i>63 420</i>
Fraction de la TVA	0	0	0	2 058 832	2 256 076
Taxes sur activités de service et domaine	1 412 590	1 450 194	1 495 321	1 652 541	0
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 603 041	6 759 879	6 885 182	7 044 687	5 704 638
Fiscalité reversée	-352 344	-352 344	-293 975	-344 990	-303 458
Travaux, études et prestations de services	530 480	545 970	588 513	497 503	378 640
Mise à disposition de personnel facturée	208 123	67 359	92 570	80 765	90 420
Remboursement de frais	395 187	361 084	344 045	384 316	378 754
Revenus localifs et redevances (hors délégation de service public)	175 748	160 650	161 672	82 389	74 078
Ressources d'exploitation	1 310 491	1 136 080	987 027	1 025 028	921 940
Dotations Globales de Fonctionnement (dotation d'aménagement)	967 001	991 735	1 026 005	1 061 528	1 046 915
Participations	295 943	381 102	468 374	474 502	414 265
<i>Dont Etat</i>	<i>86 700</i>	<i>96 032</i>	<i>87 716</i>	<i>66 307</i>	<i>61 306</i>
<i>Dont autres</i>	<i>179 145</i>	<i>214 891</i>	<i>252 963</i>	<i>267 606</i>	<i>231 769</i>
Autres attributions et participations	275 285	297 464	314 135	466 338	477 857
Ressources institutionnelles	1 541 981	1 671 394	1 808 255	2 005 135	1 939 554
Produits de gestion	9 103 170	9 215 009	9 328 120	9 671 204	8 204 244

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les comptes financiers

b - Des ressources d'exploitation faibles

Ces produits passent en proportion de 14 % en 2018 à 11 % en 2022. Les « travaux, études et prestations de service » correspondent pour leur très grande partie, aux redevances périscolaires et de restauration, avec 344 417 €, le reliquat de 34 223€ correspondant à la halte-garderie.

Il s'agit essentiellement de « remboursements » au compte 70875, pour des services mutualisés. Les plus importants portent sur une convention conclue avec Tinchebray-Bocage,

conduisant la communauté de communes à prendre en charge les indemnités des élus des communes, puis à les refacturer (voir *infra*).

Enfin, les mises à disposition de personnel correspondent pour le compte 70 741 aux personnels placés auprès des budgets annexes et pour le compte 70845 aux personnels auprès des communes membres (voir *infra*).

Les revenus localifs et de redevances diminuent de 100 000 € sur la période, en raison notamment du retrait de la compétence « commerces de proximité ».

c - Des ressources institutionnelles qui se consolident

Elles augmentent de 400 000 € sur la période, grâce à une revalorisation de la dotation globale de fonctionnement et des autres participations (dont la caisse d'allocations familiales). Elles atteignent presque 24 % du total des produits de gestion en 2022, contre 17 % en 2018.

Les autres « attributions et participations », qui sont des compensations au titre de la contribution économique territoriale et de exonérations des taxes foncières, augmentent de 200 000 €.

Le reversement du contingent d'aide sociale aux communes qui appartenait à un EPCI exerçant des dépenses sociales avant 1999 est bien effectué. Il est en effet devenu, pour les EPCI, une dépense à caractère obligatoire (article L. 5211-27-1 du code général des collectivités territoriales).

4 - Des charges de gestion en partie insincères

Les charges de personnel constituent la principale catégorie de dépenses, pour 58 % en 2022.

Or, ce chiffre ne correspond pas à la réalité. En effet, si ces charges nettes des remboursements des mises à disposition sont en augmentation de 500 000 € sur la période, le mécanisme de prise en charge de près de la moitié des effectifs de la communauté de communes pour l'exercice de compétences strictement communales, sans contrepartie financière, fausse les équilibres. L'incorporation erronée dans l'attribution de compensation d'une part (voir *infra*) et la non-facturation du reste des sommes dues comme évoqué ci-avant prive la communauté de communes de flux financiers dont elle devrait bénéficier en retour.

De même, si les subventions sont stables, autour de 750 000 €, certaines d'entre elles, parmi les plus importantes, correspondent à des prestations relevant d'une concession de service public ou de marchés.

Le transfert évoqué des prestations relatives aux déchets, d'un montant total de 903 948 € en 2022, explique la diminution du poste des contrats de prestation de service avec des entreprises, et donc des charges à caractère général.

D - **Le financement de l'investissement**

1 - Des dépenses d'investissement limitées

Seule l'année 2019 se démarque, avec 3,2 M€ de dépenses, aucun autre exercice ne dépassant les 2 M€.

Ce montant exceptionnel inclut l'opération d'équipement « Beauchêne – usine d'eau », au budget annexe « eau », pour 2,7 M€, la seule importante de la période sous revue (voir examen de l'opération, *infra*).

Tableau n° 6 : Dépenses d'équipement consolidées sur la période

	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	320 982	3 220 432	1 619 964	1 282 891	853 728

Source : CRC, d'après les comptes financiers

Le faible nombre d'immobilisations possédées en propre, notamment les écoles, contribue à expliquer le niveau très faible des dépenses d'investissement. Dans les faits, l'investissement ne porte donc que sur les biens meubles, conformément à cette répartition décidée.

La communauté de communes de Domfront-Tinchebray Interco n'a aucun projet important prévu à ce jour.

En outre, la chambre ne relève pas non plus un usage important des fonds de concours, puisque seuls, la rénovation du théâtre de Domfront-en-Poirais, en 2019, pour 300 000 € (bien que la compétence « culture » venait d'être restituée) et la construction du bâtiment d'accueil des activités périscolaires de Chanu, en 2021, pour 200 000 € ont été pris en charge par le budget communautaire.

La communauté de communes gagnerait à planifier de manière pluriannuelle ses investissements, à tout le moins les charges de rénovations et de gros entretien.

2 - Un emprunt en grande partie hérité du passé

L'endettement consolidé s'accroît de 2018 à 2020, avant de refluer, mais la capacité de désendettement ne dépasse les trois ans qu'en 2020. Il reste donc faible sur la période.

Tableau n° 7 : Encours de la dette

	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de la dette agrégée	4 802 662	5 133 299	5 944 391	5 222 960	4 801 444
Dettes réciproques	66 208	66 208	67 378	67 378	67 378
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	4 716 455	5 047 092	5 857 014	5 135 582	4 714 067
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	2,1	2,1	3,1	2,6	2,2

Source : CRC, d'après les comptes financiers

La dette du budget principal représente une part décroissante, passant de 68 % en 2018 (3,3 M€) à 35 % en 2022.

Sur la période examinée, 45 contrats demeurent actifs, principalement répartis sur le budget principal, les budgets annexes « assainissement collectif » et « eau », représentant des montants comparables, à hauteur du tiers du capital restant dû.

La communauté de communes a décidé de souscrire sur le budget annexe « eau » des emprunts (dont deux sur plus de 15 ans) pour compléter le financement de l'opération de construction de l'usine d'eau de Beauchêne, entre 2018 et 2019.

La chambre constate que l'autofinancement était suffisant sur ce budget sans recourir à l'emprunt.

Certains emprunts comme l'emprunt classé B1 dans la charte de bonne conduite signée entre les établissements bancaires et les collectivités locales et les emprunts ayant des durées longues (comme ceux souscrits sur le budget d'assainissement), mériteraient un suivi plus étroit (voir annexe n° 3). Or, seul le remboursement anticipé d'un emprunt en 2021 sur le budget ZA Lonlay-l'Abbaye a été décidé. En effet, la communauté de communes estime que le niveau élevé des indemnités de remboursement anticipé ne plaide pas pour renouveler une telle opération.

E - Une trésorerie pléthorique

La thésaurisation des excédents dégagés chaque année, par les reports à nouveau non affectés à l'investissement, conduit à constituer une trésorerie excessive.

Durant les deux derniers exercices, plus d'1 M€ sont venus abonder le fonds de roulement, sans commune mesure avec le besoin en fonds de roulement dégagé par l'exploitation.

Tableau n° 8 : Fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	5 343 719	5 965 893	6 655 361	7 772 175	9 013 540
en nombre de jours de charges courantes	248	274	304	345	479
- Besoin en fonds de roulement global	85 624	-165 893	-73 866	605 832	226 861
= Trésorerie nette	5 258 095	6 121 486	6 729 317	7 166 343	8 786 580
en n° de jours de charges courantes	242	282	302	316	463

Source : CRC, d'après les comptes financiers

La trésorerie croît de 3,6 M€ de 2018 à 2022, pour atteindre 8,8 M€, ce qui correspond à 463 jours de charges courantes, soit environ cinq fois le plafond prudentiel, estimé à 90 jours.

Face à cette situation et à l'absence de projets d'investissement, la question du niveau de recettes perçues par rapport aux projets de développement de la communauté de commune se pose. On relèvera de nouveau la création de la taxe de séjour en 2023, dont la justification financière n'est pas clairement apparue.

IV - UNE GESTION INTERNE À RENFORCER

Les services administratifs se répartissent entre le « siège social », à Tinchebray-Bocage et le « siège administratif », à Domfront-en-Poiraise. Au total 10,3 ETP sont affectés au sein de ces services. On dénombre 5,17 ETP à Tinchebray, dont 2,64 ETP pour la direction des ressources humaines (DRH), et 5,13 ETP à Domfront-en-Poiraise (dont 1,94 pour la comptabilité).

Ces effectifs des services-supports, partiellement mutualisés selon des clés de répartition qui n'appellent pas de remarque, paraissent assez faibles au regard de la taille de la communauté de communes.

Néanmoins, celle-ci a adhéré à plusieurs réseaux de partenaires ou organismes d'appui, dont elle peut mobiliser, le cas échéant, les ressources.

Un pôle métropolitain dénommé « Réseau Ouest Normand » a été constitué à compter du 1^{er} janvier 2023. Il réunit 23 intercommunalités et les trois départements de

l'ex-Basse-Normandie. Il inscrit son action dans la coopération et l'appui autour de thématiques diverses, urbanisme ou transports.

L'agence départementale d'ingénierie de l'Orne, rattachée au conseil départemental, propose également son appui juridique, technique, financier ou d'accompagnement de projets.

La communauté de communes est enfin membre du syndicat mixte AGEDI, à rayonnement national, qui offre des logiciels et solutions numériques.

A - La gestion du personnel

La communauté de communes n'a produit durant la période sous revue aucun bilan social ou rapport social unique. La chambre lui rappelle que ses obligations de production sont désormais annuelles.

En revanche, elle a établi des lignes de gestion, qui n'appellent pas de remarque.

1 - Une masse salariale qui ne correspond pas au périmètre communautaire

a - Un nombre important d'agents dévolus à des missions communales pour une partie seulement des communes

La communauté de communes continue, conformément à l'organisation qui prévalait dans l'ancien EPCI du « Canton de Tinchebray », d'employer la totalité des personnels effectuant des missions exclusivement communales (secrétaires de mairie, police municipale par exemple) en les mettant à la disposition des communes.

Après une délibération adoptée le 3 janvier 2017, les conventions de mise à disposition collective de services ont été conclues avec toutes les communes de l'ancienne intercommunalité du canton de Tinchebray.

Ces conventions évoquent les conditions de mise à disposition et la facturation afférente. La chambre relève que les services d'affectation comme les fonctions exercées ne sont pas précisés, avec une formulation trop large, « *la mise à disposition, objet de la présente convention concerne les services : administratifs, techniques* ».

Le nombre des agents concernés est important en proportion des effectifs de la communauté de communes puisque cela concerne 85 personnes physiques (dont 52 pour la seule commune nouvelle de Tinchebray-Bocage soit 47,54 ETP). Pour cette dernière, le nombre des agents mis à disposition représente 43 % du nombre total d'ETP de la communauté de commune (109,99 ETP en 2022).

Tableau n° 9 : Emplois concernés

Grades	Effectifs	ETP
Attaché d'administration	1	0,5
Adjoints administratifs	18	8,8
Secrétaire de mairie	1	0,5
Rédacteur	4	2,89
Technicien	1	1
Adjoints techniques	44	24,15
Agents de maîtrise	2	2
Adjoints d'animation	2	0,83
Assistant de conservation	1	1
Gardien brigadier	2	1
Non connu	9	4,63
Total	85	47,54

Source : GRC, d'après les éléments de la communauté de communes

En outre, trois agents représentant 0,37 ETP et relevant des communes de Domfront-en-Poirais et Saint-Bômer-les-Forges, ne sont pas concernés par la délibération précitée. Les conventions produites pour ces deux communes sont des mises à disposition nominatives, et non de services.

Cette mutualisation « ascendante » est donc très disparate sur le territoire communautaire.

b - Une masse salariale qui ne reflète pas la réalité

Par voie de conséquence, seuls 61 ETP d'agents exercent des missions communautaires, sur un total de 110 ETP en 2022.

La principale évolution récente des effectifs porte sur la création de nouveaux postes « conseiller numérique France Services » et d'un chef de projet « petites villes de demain », qui sont des contractuels et dont le financement est partagé avec les deux principales communes de la communauté de communes.

c - L'absence de remboursement des charges facturables par la plupart des communes

La question des personnels mis à disposition pris en compte à tort dans les charges transférées a déjà été évoquée. Par ailleurs, la chambre constate qu'une autre partie de ces dépenses fait également l'objet d'une sous-facturation depuis plusieurs années.

La communauté de communes indique en effet qu'il s'agit des personnels contractuels et de certains éléments de gestion des titulaires (changements de grade) qui n'ont pas été inclus dans l'attribution de compensation et font l'objet d'une facturation.

Pourtant, la chambre ne trouve pas trace de remboursements équivalents à ces prestations de service de la part de la communauté de communes, puisque le compte 70 845 « Mise à disposition de personnel facturée aux communes membres d'un GFP » ne comprend que 13 714 € en 2022, 80 765 € en 2021, 90 786 € en 2020 et 67 359 € en 2019. Elle observe qu'en 2018, en revanche, le montant atteignait 272 215 €.

La communauté de communes répond, qu'en effet, tous les montants de 2018 et 2019 n'avaient pas été mandatés ni liquidés, et presque aucun ne l'avaient été en 2020, 2021 et 2022.

Au cours de ces dernières années, seules les communes de Domfront-en-Poiraie et de Saint-Bômer-les-Forges (qui n'appartenaient pas à l'ancien « Canton de Tinchebray ») ont remboursé ces mises à disposition d'agents. Les « états de synthèse » prévus par les conventions ne sont donc pas établis.

Ainsi, depuis au moins quatre exercices budgétaires, le contribuable communautaire prend en charge la totalité des dépenses de personnel des communes de l'ancien EPCI du canton de Tinchebray.

En outre, la communauté de communes ne facture pas de frais de gestion.

La communauté de communes doit mettre en œuvre sans délai cette liquidation des dépenses dues et la régularisation des facturations par l'émission de titres de recettes. La vice-présidente chargée des finances, par ailleurs maire de Tinchebray-Bocage, s'engage à y procéder dans les délais les meilleurs.

d - Une contradiction avec le principe de spécialité

La communauté de communes a appliqué l'article L. 5211-4-1 III du CGCT, qui permet la mise à disposition de services au profit d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Il ne s'agit donc pas de « services communs » au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

Mais en l'occurrence, il ne s'agit pas seulement de services de la communauté de communes pour assurer des fonctions-supports (gestions du personnel, informatique, achats) mais bien de personnels à vocation strictement communale, qui lui sont rattachés de manière formelle (police municipale, secrétaires de mairie). Dès lors, l'application qui est ainsi faite méconnaît le principe de spécialité, avec un fonctionnement proche d'une commune nouvelle.

La chambre recommande de reconsidérer le rattachement à la communauté de communes d'une partie de ses effectifs dont les missions sont assurées en proximité au sein des communes, pour des missions strictement communales, ce qui est contraire à la loi, sans renoncer à la mutualisation de la fonction de gestion des ressources humaines, de la comptabilité ou des fonctions-supports proprement dites.

2 - Une mutualisation irrégulière : le mandatement des indemnités des élus communaux

Sous couvert de mutualisation d'un logiciel de gestion, les indemnités des élus communaux de l'ancien « Canton de Tinchebray » sont mandatées directement par l'ordonnateur de la communauté de communes, au regard des délibérations prises par les conseils municipaux concernés. Une délibération du 3 janvier 2017 a perpétué cette organisation.

Ces indemnités municipales figurent ainsi dans les comptes de la communauté de communes, qui se les fait ensuite rembourser par les communes, avec des frais de gestion prévus par convention, au lieu d'être mandatées directement à partir des budgets des communes. Des flux financiers croisés de plusieurs dizaines de milliers d'euros ont ainsi lieu chaque mois.

Cette disposition est irrégulière. Elle conduit le président de la communauté de communes à mandater des dépenses sans en avoir la qualité, alors que la seule autorité compétente est le maire.

3 - Un régime indemnitaire qui s'applique de facto complètement dans certaines communes

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est mis en œuvre pour tous les agents de la communauté de communes, dans ses deux composantes, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA). Etabli par délibération du 3 janvier 2017, il a été étendu à la filière culturelle par arrêté du 11 octobre 2018 puis à la filière sanitaire et sociale par délibération du 30 mars 2021. La police municipale conserve son régime propre, non encore unifié dans le RIFSEEP.

Ce régime s'applique donc à la totalité des agents employés par certaines communes, comme Tinchebray-Bocage.

Si la communauté de communes indique que la manière de servir fait l'objet d'échanges avec les maires, la chambre constate que les conseils municipaux se retrouvent de fait dessaisis de la totalité de leurs prérogatives liées à l'évaluation professionnelles et aux rémunérations de leurs agents.

4 - Les temps de service

Le temps de service des agents de la communauté de communes respecte le cadre réglementaire.

Le 3 janvier 2017, trois délibérations ont déterminé le cadre des temps de service : une première délibération a rappelé le temps de service des agents, une autre a fixé les modalités de computation de la journée de solidarité et une troisième a autorisé le temps partiel.

La délibération relative au régime indemnitaire a prévu l'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires « pour tous les grades et cadres d'emplois dès lors qu'ils peuvent y prétendre ». Le conseil communautaire n'a, semble-t-il, pas entendu limiter la pratique à certaines catégories d'agents. En 2022, 26 agents en sont bénéficiaires, pour près de 700 heures, volume en très forte augmentation par rapport à 2021, avec 255 heures. La communauté de communes explique cette forte augmentation par la nécessité de pallier le service d'agents absents.

Mais la communauté de communes ne dispose pas, à ce jour, de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail. Le principe posé par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) subordonne leur attribution à la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle automatisé, une possibilité de décompte déclaratif se limitant aux sites n'accueillant pas plus de dix agents susceptibles d'en bénéficier. Cette règle s'applique donc à la communauté de communes puisqu'elle demande à ses agents d'effectuer des heures supplémentaires.

La chambre relève aussi l'importance des heures complémentaires⁹ qui, quoiqu'en diminution constante, atteignent encore plus de 5 000 heures en 2022, soit 119 heures annuelles pour chacun des 43 agents bénéficiaires. Un agent a cumulé 167 heures sur le seul dernier trimestre de 2022.

⁹Les heures complémentaires sont les heures accomplies par les agents à temps non complet, au-delà de la durée hebdomadaire de service, et inférieures à 35 heures.

Tableau n° 11 : Volume d'heures complémentaires

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'agents	71	69	67	49	43
Total HC	12 290,16	11 423,94	7 432,51	5 957,48	5 137,17

Source : état produit par la CC

Sa diminution constante, du fait de la rationalisation du temps de service, est néanmoins constatée, puisqu'en 2018, 71 agents ont effectué 12 290 heures. La communauté de communes doit poursuivre cette démarche.

5 - La mise en place de bons-cadeaux au bénéfice des agents

Si la communauté de communes ne propose pas d'autre avantage en nature que le repas de certains agents, un dispositif d'action sociale a retenu l'attention de la chambre en raison de ses modalités singulières de mise en œuvre.

a - Le principe

Par délibération du 12 octobre 2017, la communauté de communes a décidé d'attribuer à partir de cet exercice, dans la suite de la pratique de l'ancienne communauté de communes du « Canton de Tinchebray », un bon-cadeau d'une valeur faciale de 45 € aux agents, parents d'un enfant de moins de 16 ans, soit 81 enfants en 2017.

Par la suite, en 2020 et en 2021, et pour remplacer le repas du personnel qui ne pouvait avoir lieu, du fait du contexte sanitaire, deux délibérations du 10 décembre 2020 et du 14 décembre 2021 ont accordé un bon-cadeau aux agents en fin d'année, d'un montant individuel de 40 €.

Tous les agents de statut communautaire sont concernés, ce qui inclut ceux appartenant à des services mis à la disposition des communes.

Octroyés pour une occasion particulière (fêtes de fin d'année) et ne dépassant pas le plafond autorisé (5 % du plafond mensuel de la sécurité sociale, soit 171 € pour 2022) ces bons-cadeaux sont exonérés de cotisations et contributions sociales.

b - L'émission du bon

La communauté de communes a fait le choix d'émettre elle-même ces bons-cadeaux. Ainsi, la communauté de commune imprime les bons-cadeaux et les distribue. Ils sont revêtus de la signature de la vice-présidente chargée des finances. Le bon est numéroté, au nom de l'enfant ou de l'agent, la valeur faciale est indiquée ainsi que la date limite d'utilisation ou de validité.

Les bons-cadeaux ne sont utilisables que dans les commerces et grandes surfaces locaux, ainsi que le précisent les délibérations de 2020 et 2021.

La communauté de communes ne se procure donc pas ces bons-cadeaux auprès d'un organisme spécialisé, mais elle n'a pas non plus encadré juridiquement, au préalable, les relations avec ces commerces.

c - La question de l'engagement juridique

Les agents effectuent par le truchement des bons-cadeaux un achat, qui est ensuite payé directement par la communauté de communes au commerçant, sur le fondement de la facture. Pour le règlement, le commerçant présente à la communauté de communes le

bon-cadeaux qu'il a accepté en complément de la facture ou du ticket de caisse prouvant l'achat, et la communauté de communes émet un mandat correspondant au montant total des bons-cadeaux présentés, imputé sur le compte 6232 « fêtes et cérémonies ».

Le comptable reçoit le mandat de paiement, au nom du fournisseur avec la délibération, la facture et le bon-cadeau nominatif comme pièces justificatives.

De facto, l'usage de ces bons-cadeaux par les agents de la communauté de communes revient à leur donner une possibilité d'engager juridiquement des dépenses communautaires, dans le cadre d'un plafond et périmètre géographique déterminés.

d - Un cadre minimal : comptabilité des valeurs inactives et régie d'avance

Le service de la comptabilité contrôle chaque bon-cadeaux et facture en la rapprochant de la liste nominative. Néanmoins, la nature de ces bons-cadeaux pourrait s'apparenter à des valeurs inactives, dont les mouvements ne se traduisent pas immédiatement par une recette ou une dépense.

L'instruction codificatrice n° 06-031 ABM du 21 avril 2006 sur les régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics précise que les valeurs inactives sont des « *formules de différente nature qui n'acquiescent une valeur ou ne forment un titre que dans la mesure où elles ont fait l'objet d'une émission par le comptable ou un agent public habilité à cet effet* ».

Dans ce cadre, une comptabilisation des valeurs inactives doit être mise en œuvre.

La distribution de chèques cadeaux par une régie d'avance temporaire paraît également souhaitable.

e - Certaines irrégularités de gestion

Le paiement de la valeur correspondante aux commerçants intervient sur présentation du bon-cadeaux lui-même ainsi que de la facture ou du ticket de caisse. Cependant, les pièces justificatives à l'appui des mandats montrent que des paiements sont intervenus pour certains bons-cadeaux qui avaient été utilisés au-delà de leur date limite d'utilisation (la date portée sur le ticket de caisse ou la facture établie faisant foi) ou que des factures (parfois globalisées) étaient établies par les commerçants, sans preuve d'achat.

Pour les bons-cadeaux à destination du personnel, les délibérations de 2020 et 2021 précisent que ceux des personnels mis à la disposition des communes sont remboursés par ces dernières, en tant que « frais annexes », par l'appel du fonds de concours annuel au même titre que les formations payantes des agents – alors même qu'il ne s'agit pas d'un complément de rémunération et que la dépense n'a été ni décidée ni encore adoptée par les organes délibérants des communes. Cette précision ne figure pas pour les bons-cadeaux destinés aux enfants du personnel.

Concernant la gestion matérielle de ces bons-cadeaux, la communauté de communes a transmis les listes établies pour identifier les enfants destinataires, ainsi que la liste nominative des agents concernés en 2021 et 2020. Néanmoins, il n'est pas établi de registre de remise des bons-cadeaux aux agents contre signature.

Un contrôle effectué à partir des mandatements rapprochés de la valeur faciale des bons-cadeaux émis dans l'année montre toutefois une cohérence dans les montants en dépit du paiement l'année suivante d'une partie des bons délivrés en fin d'année.

Tableau n° 12 : Bons émis et mandements sur présentation des bons cadeaux

EXERCICE	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Total bons cadeaux « enfants » mandatés	3 536,89	5 082,76		4 326,75	3 149,47	23 590,00
Total chèques cadeau « personnels » mandatés			7 494,13	4 289,99	3 440,00	7 729,99
TOTAL mandaté	3 536,89	5 082,76	7 494,13	8 616,74	6 589,47	31 319,99
<i>Repos de Noël du personnel</i>	2 463,00	1 936,00			4 441,00	
Nombre de bons cadeaux émis pour le Noël des enfants	99	96	88	84	83,00	450
Nombre de bons cadeaux émis pour le personnel			141	146		287
Valeur faciale totale des bons émis (en €)	4 455	4 320	9 600	9 620	3 735	31 730

Source : communauté de communes, retraitements CRC à partir des mandats

Au-delà des irrégularités constatées, la chambre recommande de revoir le cadre existant, qui comporte des risques juridiques et financiers importants, en recourant à des achats de bons-cadeaux auprès de prestataires. La communauté de communes s'engage à encadrer juridiquement le dispositif.

B - La commande publique

1 - Nature et cadre de l'organisation des marchés

Les marchés publics conclus sur la période, pour un total de 11,5 M€, hors taxes, sont pour la plupart passés en procédure adaptée (MAPA), pour des montants inférieurs aux seuils de procédure formalisée européens.

Les dépenses d'achats de biens ou de services auprès de tiers qui ne sont pas rattachées à un numéro de marché sont régulières.

Tableau n° 13 : État des marchés

	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Appels d'offres		5 154 309			17 619	5 171 928
Procédures adaptées	868 262	2 842 595	1 643 245	355 702	649 783	6 359 586
TOTAL	868 262	7 996 903	1 643 245	355 702	667 402	11 531 514

Source : CC DTI

Les achats ne font pas l'objet d'une organisation formalisée. Ainsi, la communauté de communes ne dispose pas d'un guide des achats ou de fiches de procédure, fixant par exemple les règles internes à appliquer pour les MAPA. Un tel guide pourrait rappeler aussi les délégations accordées à l'exécutif.

La communauté de communes coordonne un groupement de commandes avec la communauté de communes d'Andaine-Passais pour un marché de suivi d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de revitalisation rurale passé en 2017. Elle est membre d'un groupement coordonné par la communauté d'agglomération « Fiers Agglo » pour plusieurs marchés concernant des travaux de restauration de cours d'eau de l'entente du Noireau.

2 - Analyse des procédés et d'un échantillon

La communauté de communes a notamment été interrogée sur la justification de deux de ses procédures déclarées sans suite, sur le choix de la procédure adaptée pour quatre opérations d'achat, sur l'opération de construction d'une usine d'eau à Beauchêne, et sur un échantillon de trois marchés.

a - L'utilisation de la carte d'achats et les dépenses de carburant

La communauté de communes a mis en place depuis juillet 2018 (délibération du 26 juin 2018 et du 30 septembre 2021) un contrat avec la Caisse d'Épargne de la Normandie pour bénéficier de deux cartes d'achats. Bien que le contrat le prévoit, il n'y a pas de référencement des fournisseurs auprès desquels l'utilisation des cartes est autorisée. La communauté de communes n'a pas établi de décision d'attribution de ces cartes et ne dispose pas d'un registre d'utilisation. Si les deux cartes ont été émises aux noms de deux agents, la communauté de communes indique que quatre agents (deux agents de plus) sont habilités à utiliser l'une des cartes.

Il n'existe pas de carte d'achats pour les carburants, lesquelles font l'objet d'un autre circuit de paiement, sur facture adressée par le fournisseur. Un carnet interne à signer ne paraît prévu que pour les véhicules du bureau périscolaire et le suivi n'apparaît pas toujours renseigné de manière à corréler l'approvisionnement en essence et le kilométrage effectué.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté de communes indique qu'un dispositif de carnets de suivi nominatif a été mis en place.

b - Echantillon de marchés

1) Marché de restauration collective

La communauté de communes a lancé en mars 2019 une procédure d'appel d'offres ouvert pour un accord-cadre pluriannuel de prestations de services de restauration collective, consistant à mettre à la disposition des deux sites de la cuisine centrale de Saint-Bômer-les-Forges et Saint-Cornier-des-Landes un chef cuisinier pour assurer la confection des repas, avec fourniture des denrées alimentaires. La cuisine centrale sert en liaison chaude les repas des écoles, de l'accueil collectif de mineurs, des réunions de travail de la résidence « Les 4 saisons », et en liaison froide les repas destinés aux structures de petite enfance. Les écoles à elles seules représentent 345 repas par jour (soit 83 300 par an). 100 200 repas par an sont prévus au marché et 31 200 goûters.

Une seule offre a été réceptionnée, celle du prestataire sortant. Trois retraits d'entreprises de restauration et six retraits anonymes du dossier ont été enregistrés sur la plateforme. Ces entreprises n'ont pas déposé d'offre. En amont de ses prochaines consultations, la communauté de communes pourrait utilement prospecter différents prestataires de manière à évaluer la concurrence sur le secteur et bénéficier d'offres alternatives.

Parmi les critères d'attribution, celui du prix était pondéré à 40 % contre 40 % pour la localité, la qualité et le mode d'approvisionnement des denrées alimentaires, et 20 % pour le profil des chefs cuisiniers. Les opérations de publicité, les délais, la tenue des registres n'appellent pas d'observation. Les opérations ont été lancées toutefois pour un dépôt des offres à la mi-mai, en vue d'un début de prestations dès la rentrée de septembre, ce qui apparaît être un délai un peu court, au vu de la complexité relative de la prestation, qui comprend également l'encadrement du personnel sur place.

L'analyse de l'offre s'est fondée par comparaison avec le montant N - 1 du marché et les pratiques du soumissionnaire en tant que titulaire du marché en cours, ce qui n'apparaît pas une manière correcte de procéder. Des demandes de précisions ont été présentées au soumissionnaire, sur la base des évolutions constatées entre sa prestation dans le cadre du

précédent marché et son offre, et pour qu'il complète son offre dans laquelle les goûters n'étaient pas prévus. Trois offres successives ont été transmises, pour trois prix différents, après demandes de la communauté de communes.

Par ailleurs, l'offre n'est pas notée. Le procès-verbal de la commission d'appel d'offres ne mentionne pas sa décision.

Enfin, le prix (270 351 € TTC) comprend un « droit d'admission global » de 107 472 € TTC, dont la composition n'est pas précisée. Il n'a pas été établi de rapport de présentation, pourtant obligatoire pour les marchés formalisés (article R. 2184-1 à 4 du code de la commande publique).

Ainsi, quand bien même une seule offre serait déposée, cela ne saurait dispenser la personne publique de respecter les modalités d'analyse des offres prévues par le règlement de la consultation et d'observer strictement les étapes procédurales prévues, en particulier l'établissement d'un rapport de présentation.

C - Examen d'une opération de construction : l'usine d'eau de Beauchêne

Il s'agit de la seule opération d'investissement d'ampleur durant la période.

a - Genèse du projet et consultations

L'usine existante, exploitée par Veolia, avait été construite dans les années 1980 avec l'ajout en 1991 d'un dispositif de traitement des boues. L'exploitation d'un forage à distance avait été mise en place à la suite d'importants déficits hydriques en 2011. Son vieillissement et la nécessité de pérenniser l'approvisionnement en eau ont conduit à envisager son remplacement.

En 2014, la communauté de communes du canton de Tinchebray avait décidé, avec le concours et sous la conduite d'opération du syndicat départemental de l'eau, la construction d'une usine d'eau à Beauchêne d'une capacité de 90 m³/heure.

Le scénario d'un équipement neuf, avec une seconde source d'approvisionnement en eau avait été retenu. Le financement faisant intervenir le concours de l'agence de l'eau et le conseil général de l'Orne s'appuyait de plus sur 1 M€ transféré du syndicat d'études et de réalisation à la communauté de communes du canton de Tinchebray.

En février 2017, la nouvelle communauté de communes de Domfront-Tinchebray a repris le projet et délibéré l'enveloppe prévisionnelle des travaux (3,4 M€ dont 2,2 à 2,7 M€ pour les travaux proprement dits) et rappelé l'attribution de la maîtrise d'œuvre au groupement SOGETI-SA2E-BOO. La délibération précise qu'un reliquat d'1 M€ a été transféré pour le financement de l'opération par l'ancien syndicat d'études et de réalisation du pays de Tinchebray. Le marché a été notifié le 17 mai 2018.

b - Coût et plan de financement

L'estimation issue des études préalables, réalisée en 2014 par la communauté de communes du canton de Tinchebray, s'élevait à 3 229 170 € dans la délibération du 27 juin 2014 qui a arrêté le projet. L'enveloppe estimée par le maître d'œuvre trois ans plus tard lui est légèrement supérieure, à 3 393 500 € pour l'ensemble du projet.

Par rapport à cette enveloppe, le réalisé final est supérieur de plus de 26 %, principalement du fait du montant du marché initial de travaux (122 % de l'enveloppe estimée pour les travaux par le maître d'œuvre). Les trois avenants qui sont intervenus par la suite représentent un surcoût limité (3 % du montant du marché initial) et les révisions de prix 6 % du marché initial.

Au total, l'opération aura coûté 4,23 M€ HT, compte tenu de l'ensemble des marchés. Les coûts, peut-être sous-évalués au départ du marché de travaux, apparaissent cependant avoir été maîtrisés en exécution.

c - Réalisation de l'opération

L'opération a été suivie par le maître d'ouvrage, présent à chacune des réunions de chantier. Elle a néanmoins connu un retard important en phase de construction, dès avant la crise sanitaire. Le délai contractuel de 42 mois à compter du 24 juillet 2018, tel que précisé dans la convention fixant la subvention de l'agence de l'eau Seine-Normandie, a cependant été respecté (achèvement des travaux avant le 24 janvier 2022).

Trois avenants ont été adoptés, correspondant à des augmentations limitées de la masse des travaux. En revanche, le délai de réalisation a été augmenté de 210 jours (avenant n° 1) puis de 70 jours correspondant aux travaux de désamiantage après la découverte d'amiante sur le site de l'ancienne usine, à démolir (avenant n° 3). L'ordre de service n° 1 fait courir le délai de réalisation à compter du 1^{er} juillet 2018. Les travaux ont débuté après la période de préparation de trois mois le 6 octobre 2018, pour une durée de 12 mois.

Initialement prévue au 7 octobre 2019, la date d'achèvement des travaux a été prononcée au 7 septembre 2021, sans retard constaté, la date limite prévue par l'ordre de service n° 12 du 8 juillet 2021 étant le 8 septembre. Des ordres de service (OS) successifs ont ainsi été pris par le maître d'œuvre, après accord du maître de l'ouvrage mentionné dans les comptes rendus des réunions de chantier, pour suspendre (pour les congés) ou prolonger les travaux (pour tenir compte des intempéries ou des retards pris). Les comptes rendus des réunions de chantier font état de difficultés pour obtenir des entreprises un planning réaliste, qui paraît avoir été continuellement adapté, sans que des circonstances extérieures à la bonne marche du chantier soient évoquées¹⁰.

Les raisons de ces reports ne sont pas explicites au-delà de la prise en compte des jours d'intempéries et des périodes de congés, consignées au fur et à mesure dans les OS. Le prolongement de l'OS numéro 7 (glissement du 6 décembre 2019 au 10 mars 2020 comprenant la période des essais) n'est pas clairement explicité par des difficultés ou des travaux supplémentaires. Néanmoins, les comptes rendus indiquent que le bâtiment n'est toujours pas hors d'eau fin janvier 2020 (il ne le sera que fin février).

Les comptes rendus suivants enjoignent au constructeur de mettre plus de moyens humains sur le chantier pour respecter les délais. Par la suite, le maître d'ouvrage accordera un délai supplémentaire jusqu'au 30 avril 2020 (OS n° 8 du 6 mars 2020). Ainsi, un glissement du délai de construction de plus de quatre mois, qui n'est imputable ni aux congés, ni aux intempéries et antérieur à la crise sanitaire, a été endossé par le maître d'ouvrage.

Il est relevé que l'avenant de prolongation du 17 novembre 2021, qui a augmenté la durée des travaux de 210 jours soit 7 mois, et régularisé les OS, n'a pas tenu compte de l'ensemble des prolongations et suspensions accordées (11 mois sur les travaux et 2 mois sur les opérations postérieures aux travaux). Il couvre cependant les prolongations hors suspensions de travaux (congés et crise sanitaire en 2020), et semble comprendre les jours d'intempéries constatés par OS.

En outre, l'avenant n° 3 accorde un délai supplémentaire pour la démolition de l'ancienne usine après la découverte d'amiante à la suite d'un complément de diagnostic.

La réception avec réserves a été prononcée au 7 septembre 2021, hors désamiantage et démolition de l'ancienne usine, pour une levée des réserves intervenue le 15 mars 2022.

¹⁰ CR du 23 avril 19 : demande un planning réaliste au vu du retard annoncé (30/11/19 pour une date de réception prévue au 23/10/19. Le suivant (21 mai 2019) prévoit un nouveau planning avec une date de fin de travaux au 20/12/2019, le début des essais au 6 janvier, la mise au point du 25 février au 24 mars, la mise en régime du 25 mars au 24 avril 2020 et la période d'observation de six mois entre le 25 avril 2020 et le 24 octobre 2021. L'OS n° 4 du 10 juillet 2019 en tient partiellement compte avec une fin des travaux reportée au 6 novembre 2021.

Au CR n° 20 du 5 novembre 2019, la date de fin de construction évoquée par la SAUR passe au 16/03/2020, incluant les essais (un mois), contre une date prévue par ordre de service n° 5 au 25 novembre 2019 puis par OS n° 6 au 6 décembre, compte tenu des intempéries. L'OS n° 7 de décembre 2019 intègre le retard prévisionnel, sans le détailler, en prenant comme date de fin de construction le 10 mars 2020, incluant les essais, conformément aux indications de la SAUR.

En conclusion, le retard pris sur le chantier, antérieur à la crise sanitaire, n'a pas été attribué à l'intervention d'une entreprise, alors que les comptes rendus de chantier mentionnaient bien que des moyens humains supplémentaires devaient être mis en place pour tenir les délais.

Au contraire, le maître de l'ouvrage a choisi de les endosser par avenant, soulignant les difficultés rencontrées par les sociétés prestataires.

ANNEXES

Annexe 1 : Détail de l'attribution de compensation perçue ou versée par l'EPCI en 2021 et 2022

Annexe 2 : Montants correspondant au personnel titulaire servant dans les communes (montants historiques de 2013 inclus dans les AC)

Annexe 3 : État des emprunts en vigueur et de leurs caractéristiques

Annexe 4 : Glossaire des sigles

Annexe 1 : Détail de l'attribution de compensation perçue ou versée par l'EPCI en 2021 et 2022

	Montant des attributions de compensation (AC) versés aux communes en 2021 (compte 73211)	Montant des attributions de compensations négatives perçus par l'EPCI en 2021 (compte 73211)	Montants des attributions de compensation (AC) versés aux communes en 2022 (compte 73211)	Montants des attributions de compensation négatives perçus par l'EPCI en 2022 (compte 73211)
AVRILLY	3 919		3 919	
CHAMPSECRET	30 538		30 538	
CRANU		121 626		121 626
DOMFRONT EN POIRAIÉ	758 322		758 322	
LORLAY-L'ABBAYE*	171 556		150 024	
MENIL-CIBOULT		6 790		6 790
MONCY		79 505		79 505
MONTSECRET-CLAIREFOUGERE		48 257		48 257
SAINT-BOMER-LES-FORGES	4 191		4 191	
SAINT-BRICE		1 323		1 323
SAINT-CHRISTOPHE-DE-CHAULIEU		20 394		20 394
SAINT-GILLES-DES-MARAIS		9 154		9 154
SAINT-PIERRE-D'ENTREMONT		35 913		35 913
SAINT-QUENTIN-LES-CHARDONNETS		3 334		3 334
TINCHEBRAY BOCAGE		297 240		297 240
TOTAL	968 526	623 536	926 994	623 536

Source : EPCI de Domfront-Tinchebray Interco

Annexe 2 : Montants correspondant au personnel titulaire servant dans les communes (montants historiques de 2013 inclus dans les AC)

15 Communes initiales	Montants en €	8 Communes et communes nouvelles actuelles correspondantes
Beauchêne	21 271	Tinchebray-Bocage
Clairefougère	6 131	Montsecrêt-Clairefougères
Larchamp	58 571	Tinchebray-Bocage
Le Ménil Cibout	15 195	Le Ménil Cibout
Moncy	95 884	Moncy
St Christophe de Chauleu	27 730	St Christophe de Chauleu
St Cornier des Landes	158 094	Tinchebray-Bocage
St Jean des Bois	23 178	Tinchebray-Bocage
St Quentin les Chardonnets	23 468	St Quentin les Chardonnets
Tinchebray	508 818	Tinchebray-Bocage
Yrande	20 637	Tinchebray-Bocage
Charu	103 063	Charu
Frênes	117	Tinchebray-Bocage
Montsecrêt	108	Montsecrêt-Clairefougères
Saint Pierre d'Entremont	150	Saint Pierre d'Entremont
TOTAL	1 060 215	

Source : CC de Domfront-Tinchebray Interco

Annexe 3 : État des emprunts en vigueur et de leurs caractéristiques

	Capital restant dû au 31/12/2022	Nombre de contrats actifs au 31/12/2022	Nouveaux emprunts sur la période	Taux variable	Catégorie en- dessous de A1	Durée résiduelle supérieure à 10 ans	Points de vigilance
Budget principal (75 000)	1 545 905	20	0	1	1	5	83 - 705 626 euros, sur 9 ans 67 000 euros à 10 ans Taux variable sur seulement 45 300 euros
Budget Eau (75 000)	1 319 485	7	1 en 2018 pour 903 000 euros et 1 en 2019 pour 288 000 euros	Aucun	Aucun	4	225 194 euros sur 10 ans - 245 730 sur 15,6 ans (nouveau) - 413 460 sur 15,8 (nouveau)
Budget assainissement collectif (70 507)	1 722 236	17	1 en mars 2021, pour 300 000 euros	1	0	8	Taux à 26,3 ans pour 286 627 euros encore dus - à 22,7 ans pour 90 526 euros Taux variable sur seulement 8 300 euros
Budget Ornières ménagères (70 508)	33 066	1	0	0	0	0	/
Total	4 625 692						

Source : CRC, d'après les annexes comptables et les contrats

Annexe 4 : Glossaire des sigles

Sigle	Signification
AC	Attribution de compensation
ALUR	Loi « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové » du 24 mars 2014
BA	Budget annexe
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAF	Capacité d'autofinancement
CCP	Code de la commande publique
CGI	Code général des impôts
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIA	Complément indemnitaire annuel
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
DSP	Délégation de service public
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public industriel et commercial
ETP	Équivalent temps plein
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MAPA	Marché à procédure adaptée
OS	Ordre de service
REOM(i)	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (incitative)
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIRTOM	Syndicat intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères du bassin de Fiers Condé
SPL	Société publique locale
SIVOS	Syndicat intercommunal à vocation scolaire
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZAE	Zone d'activités économiques

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : « Les destinataires du rapport d'observations définitive disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. »

Réponse du président de la communauté de commune Domfront-Tinchebray Interco

Communauté de communes de Domfront-Tinchebray Interco
Rapport d'observations définitives



Tinchebray, le 29 Mai 2024

Monsieur le Président
Chambre Régionale des comptes
21 Rue Bouquet
76 000 ROUEN

Nos Réf : BS/NM 24-017

Monsieur le Président

Vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la communauté de communes Domfront-Tinchebray Interco pour la période 2018-2022.

Je vous remercie d'avoir bien pris en compte l'histoire de cette nouvelle collectivité, issue d'une fusion de 2 anciennes communautés de communes manquant totalement de cohérence géographique d'une part, mais également de deux CDC dont celles du pays de Tinchebray qui sortait tout juste d'une autre fusion. Comme vous le savez, les deux collectivités ont dû faire beaucoup de concessions pour trouver un équilibre en mettant en commun les compétences qui satisféraient les deux entités.

La période 2018-2022, comme vous avez pu le constater a permis de démarrer un processus de mutualisation de services que vous avez soulevé également dans votre rapport et qui a malgré tout permis de renforcer les liens sur ce territoire.

Il n'a malheureusement pas été possible d'aller beaucoup plus loin, mais les élus communautaires ont bien noté les recommandations de performance qu'il y a lieu de mettre en place, à savoir, le projet de territoire et le schéma de mutualisation.

Vous notez également dans ce rapport quelques recommandations de régularité qu'il nous faut mettre en place, et c'est ce que nous avons déjà commencé.

- Le dossier de régularisation du remboursement des dépenses de personnel, a avancé puisque les calculs de coût ont déjà été finalisés pour 2020 et 2021, et 6 communes sur les 8 ont déjà fait l'objet d'une refacturation des surcoûts sur 2022. Le service des Ressources Humaines continue à travailler sur ce dossier.

- Nous avons pris en compte l'obligation de relancer une délégation de service public pour la gestion de la petite enfance. Je souhaitais souligner malgré tout que le contrat d'objectifs et de moyens est assurée par une association spécialisée dans le domaine de la petite enfance, qui procède de cette façon dans de nombreuses collectivités et qui donne entière satisfaction. Pour information, notre contrat a été signé pour trois années soit jusqu'au 31 Décembre 2026.

- Des marchés d'entretien de chemins de randonnées et de collecte de déchets verts seront lancés sur 2025, mais il semblait important pour notre collectivité d'employer du personnel provenant d'associations recrutant du personnel en insertion professionnelle. Cela apporte un double avantage, celui de réinsérer des personnes en situation de recherche d'emploi et en difficultés sociales, mais aussi de limiter les coûts pour la collectivité.

Nous espérons simplement que les entreprises ou associations ne se retrouveront pas difficilement si elles étaient amenées à ne pas pouvoir répondre, donc de ce fait, directement écartée des possibilités de répondre aux marchés publics.

Nous avons pris note des autres points de régularité et allons prendre les mesures nécessaires pour modifier nos pratiques.

Point sur les transferts de compétence avec demande de réunir la CLECT

En ce qui concerne la CLECT, il semble important d'apporter des compléments d'information sur vos remarques.

S'agissant des commerces, il ne s'agit pas d'un transfert de compétences. Les élus communautaires ont décidé lors de la définition de l'intérêt communautaire que les commerces de proximité seraient gérés par les communes et non par la Communauté de communes. Sur la CDC Visance et Noireau, les emprunts pour les commerces avaient été globalisés avec d'autres opérations, il était donc impossible de rembourser partiellement ces emprunts qui n'étaient pas affectés sur une opération précise mais sur un ensemble d'opérations.

Là aussi, il a fallu composer avec l'antériorité des décisions et trouver la solution la meilleure afin de redonner la gestion de ces commerces de proximité. En accord avec les communes, cette solution de continuité de remboursement des emprunts par la communauté de communes et le remboursement des loyers par les communes a été adoptée par les élus communautaires.

Vous abordez également le sujet du transfert de la compétence santé vers les communes. Là aussi, il n'y avait pas lieu de réunir la CLECT puisque lorsque l'ex CDC de Domfront a pris la décision de créer des pôles santé sur Lonlay l'Abbaye, Domfront et Champsecret, les communes n'avaient transmis à leur CDC, ni fiscalité, ni attribution de compensation. La CDC Domfront Interco ne pouvait donc redonner ce qu'elle n'avait jamais perçue.

Il s'agissait donc d'un simple retour de la gestion des pôles santé par les communes qui ont repris le patrimoine et le remboursement des emprunts liés à ces investissements.

Les dépenses de personnel et les indemnités des élus

- Dépenses de personnel

Là aussi, il faut rappeler l'histoire de la gestion du personnel. En 2013, lors de la fusion des deux communautés de communes du canton de Tinchebray et de Visance et Noireau, les élus ont dû trouver un accord sur les compétences : l'ex CDC Visance et Noireau gérait déjà le personnel communal de ses communes membres. Quatre ans après, à la fusion en 2017, il était hors de question d'effectuer à nouveau un transfert vers les communes.

Les montants intégrés dans le calcul, comme vous le soulignez sont de 2013 et n'ont pas été revus, mais une compensation est bien établie, pour toutes situations nouvelles, avancement de grade, heures supplémentaires, primes exceptionnelles, par les communes.

- **Indemnité des élus**

En aucun cas, la Communauté de communes ne prend en charge les dépenses d'indemnités pour les élus communaux.

Comme vous l'avez souligné également, dans un souci de mutualisation des logiciels et service RH, en 2015, il avait été proposé que la Communauté de Communes effectue les indemnités des élus. Ces indemnités sont remboursées intégralement chaque mois par les communes en y incluant les frais de gestion. Pour cette mise en place, des délibérations concordantes ont été transmises au contrôle de légalité et n'ont jamais fait l'objet de rejets par les services de l'Etat et de la trésorerie.

Il faut malgré tout noter, que peu de communes ont adhéré à ce système, seules les communes de St Quentin les Chardonnets, Moncy, le Menil-Dobault et Tinchebray Bocage ont opté pour cette proposition. La même proposition a été faite en 2017 à la fusion à l'ensemble de la CDC Domfront Tinchebray Interco.

La situation financière

Vous évoquez dans votre rapport, au sujet de la partie financière, une thésaurisation des excédents dégagés chaque année, ce qui, pour vous, constitue une trésorerie excessive.

Sans remettre en question votre analyse, il est bon de préciser qu'à la fusion des 2 CDC, le Domfrontais est arrivé avec un excédent de 2 260 000 Euros, l'ex CDC de Tinchebray avec 1 140 000 Euros soit un total de 3 400 000 Euros.

La priorité des élus communaux à la fusion n'a pas été d'investir, mais avant tout de travailler sur un travail de fonds permettant d'apporter une cohésion sur le territoire. Il nous semble important de signaler que tout ce travail a demandé beaucoup de temps et d'énergie et était indispensable pour que ce territoire ait un sens, ce qui n'était pas le cas lorsque l'état nous l'a imposé.

Un travail important a été réalisé et les élus ont priorisé leurs efforts sur la mutualisation de pratiques, mais aussi de services.

- C'est ainsi qu'a pu être réalisée une harmonisation dans les écoles, à la fois au niveau des pratiques mais aussi du personnel. Un travail a également été réalisé sur la maîtrise des coûts des services scolaires, sur le coût des repas avec la mise en place d'une cuisine unique de proximité alliant la qualité des produits provenant à 90% de producteurs locaux, identiques sur l'ensemble des écoles). Une réflexion importante a été menée au tour de la petite enfance (fonctionnement de l'enfance et petite enfance avec la signature de la CTG, la mise en place de la PSU sur les micro crèches de Tinchebray, mise en place de pratiques professionnelles identiques sur tout le territoire).
- Une politique volontariste territoriale des deux CDC et deux villes (Andaines-Passais, Domfront Tinchebray Interco et les villes de Domfront en Poiraie et Bagnoles de l'Orne) ont amené vers la création d'une SPL touristique à partir du 1^{er} Janvier 2024, et aussi à mettre en place une harmonisation de la taxe de séjour, permettant ainsi d'assumer une partie des coûts induits par la volonté d'accompagnement du volet touristique.
- Un travail a été entrepris sur le fonctionnement des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire, avec un service identique et un taux uniformisé.

- La gestion de l'eau et de l'assainissement a fait l'objet d'un travail important, notamment avec des délégations de service public qui permettront en 2027 d'avoir un seul et unique prestataire sur l'ensemble de la collectivité. La réalisation des schémas directeurs pour les réseaux eaux usées est en cours sur l'ensemble de la collectivité.

La gestion d'une collectivité passe avant tout par une stabilité et une uniformisation des compétences, avant d'entreprendre des projets qui ne pourraient aboutir faute d'accords communs.

C'est ce qui permettra lors des prochaines années de mettre en place des projets, qui sont déjà envisagés,

- A savoir la mobilité qui permettra de rallier par des voies douces, l'ensemble des communes formant la CDC Domfront Tinchebray Interco, mais aussi d'utiliser à l'échelle du territoire des véhicules électriques dans le cadre de l'auto partage, et également des vélos électriques.
- A savoir au niveau économique, la finalisation de zones d'activités, la création de bâtiments blancs qui permettront aux entreprises de s'installer uniformément sur le territoire.
- A savoir des investissements concernant la gestion de l'eau avec
 - o La sécurisation de l'approvisionnement
 - o La recherche de nouveaux forages
 - o Le renouvellement des canalisations,
 - o La mise en place des périmètres de protection, rendus obligatoires face au changement climatique qui vont entraîner des coûts très élevés au regard de la géologie locale

Il est important de préciser que cette sécurisation en eau est à la fois essentielle pour les habitants et le développement économique avec l'agri alimentaire, premier employeur de la Communauté de communes Domfront Tinchebray Interco

La gestion financière qui a été menée nous paraît être, plutôt, une bonne gestion prudente et non une gestion de thésaurisation qui permettra d'envisager l'avenir sereinement avec la mise en place de projet sur le territoire sans crainte d'augmenter la fiscalité.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Le Président


Bernard SOUL

