



Le président

Bordeaux, le

15 JUIL. 2021

à

Dossier suivi par :

Jean-Pierre Rolland, greffier de la 2<sup>e</sup> section

T. : 05 56 56 47 00

Mel. : [nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr](mailto:nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr)

Contrôle n° 2019-0057

Nos références à rappeler : KSP GD210321 CRC

Objet : notification du rapport d'observations définitives  
relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la  
communauté de communes Mellois en Poitou.

P.J. : 1 rapport

Monsieur Fabrice Michelet, président  
de la communauté de communes Mellois en Poitou  
Les Arcades  
2 place de Strasbourg  
79500 MELLE

[fabrice.michelet@melloisenpoitou.fr](mailto:fabrice.michelet@melloisenpoitou.fr)

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

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur la gestion de la communauté de communes Mellois en Poitou concernant les exercices 2017 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

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

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

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

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

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

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

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



Paul Serre



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNAUTE DE COMMUNES MELLOIS EN POITOU

(Département des Deux-Sèvres)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Chambre les 10 et 25 mars 2021.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE INTERCOMMUNALITE CREEE DANS DES CONDITIONS DIFFICILES SUR UN TERRITOIRE RURAL.....	7
1.1 Une création dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme territoriale.....	7
1.1.1 Une fusion avec un consentement partiel .....	7
1.1.2 Des débuts difficiles .....	8
1.1.3 Equilibre institutionnel .....	10
1.2 Une stratégie territoriale restant à définir .....	11
1.2.1 Un schéma de cohérence territoriale adopté en mars 2020.....	11
1.2.2 Un projet de territoire à finaliser.....	13
1.3 Un exercice des compétences à conforter .....	14
1.3.1 Des évolutions progressives, réalisées de façons diverses.....	14
1.3.2 Une cohérence d'ensemble à développer.....	16
2 DES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COMMUNES A CLARIFIER.....	23
2.1 Des dispositifs fiscaux complexes .....	23
2.1.1 Un régime de fiscalité professionnelle unique obligatoirement applicable .....	23
2.1.2 Détermination des taux des taxes « ménages ».....	24
2.2 Une chronologie inversée .....	26
2.2.1 Un pacte financier et fiscal adopté tardivement, sans principe explicite.....	26
2.2.2 Détermination de l'attribution de compensation.....	28
3 POLITIQUE D'INVESTISSEMENT .....	32
3.1 Une organisation récente.....	32
3.1.1 Une nouvelle répartition entre services administratifs.....	32
3.1.2 Un processus de décision fondé sur davantage d'objectivation des besoins .....	32
3.1.3 Des décisions affectées par les recompositions territoriales institutionnelles et l'état d'urgence sanitaire.....	34
3.2 Une rationalisation de la gestion des crédits d'investissement.....	35
3.2.1 Un passage progressif en autorisations de programme visant à améliorer des taux de réalisation demeurés faibles .....	35
3.2.2 Examen de certains dossiers .....	38
3.3 Une politique patrimoniale en cours de structuration.....	41
3.3.1 Un patrimoine étendu et vieillissant en cours de recensement .....	41
3.3.2 Suivi de l'actif immobilisé.....	44
4 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	47
4.1 Une organisation en cours de structuration.....	47
4.1.1 Un organigramme à stabiliser dans l'attente d'un projet de territoire et d'une mutualisation de services avec les communes .....	47
4.1.2 Situation des personnels affectés aux services publics industriels et commerciaux.....	49

4.2	Organisation de la fonction « <i>ressources humaines</i> » .....	50
4.2.1	Affiliation obligatoire au centre départemental de gestion.....	50
4.2.2	L'absence au travail.....	51
4.2.3	Des effectifs ajustés avec l'évolution des compétences de la communauté .....	51
4.2.4	Temps de travail .....	52
4.3	Rémunérations .....	53
4.3.1	Nouvelle bonification indiciaire .....	53
4.3.2	Régime indemnitaire.....	53
5	FIABILITE DES COMPTES .....	56
5.1	Procédures budgétaires et comptables .....	56
5.1.1	Un effort d'harmonisation .....	56
5.1.2	Des régularisations comptables en cours ou à effectuer .....	58
5.1.3	Des créances récentes dont l'évolution mérite néanmoins attention .....	59
5.2	Une utilisation contestable des provisions pour risques et charges .....	60
5.3	Architecture budgétaire.....	61
5.3.1	Une configuration ayant évolué en fonction des compétences.....	61
5.3.2	Participations au capital de sociétés d'économie mixte et publiques locales .....	65
5.3.3	Un budget annexe « <i>taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères</i> » disposant de substantiels excédents .....	65
5.3.4	Assainissement .....	67
5.3.5	Deux budgets annexes en difficulté financière .....	68
5.4	Associations subventionnées .....	70
5.4.1	Enjeux financiers .....	70
5.4.2	Suivi des associations .....	71
6	ANALYSE FINANCIERE.....	75
6.1	Budget principal.....	76
6.1.1	Une progression du résultat de fonctionnement due à la hausse des taux de fiscalité en 2018 .....	76
6.1.2	Section d'investissement .....	81
6.2	Une dette soutenable, gérée conformément aux bonnes pratiques .....	83
	ANNEXES .....	85

## SYNTHÈSE

La communauté de communes Mellois en Poitou a été créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 dans le cadre de la réforme territoriale<sup>1</sup>, par fusion de 4 communautés de communes et reprise des activités de 3 syndicats intercommunaux dont celles-ci étaient membres. Située dans le sud-est des Deux-Sèvres sur un territoire rural de 1 289 km<sup>2</sup>, elle regroupe à ce jour 49 861 habitants (environ un sixième de la population départementale), répartis entre 62 communes. Très rural, le territoire est hétérogène, le secteur nord-ouest, compris dans la seconde couronne de la périphérie de Niort et proche de l'autoroute A 10, est plus développé que le sud-est. La dispersion géographique des communes, la création difficile de l'EPCI, illustrées par l'avis défavorable de l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle et de 19 communes, ont imposé un fonctionnement institutionnel visant à susciter l'adhésion du plus grand nombre. Malgré plusieurs audits externes commandés avant la fusion, notamment par Celles-sur-Belle, l'harmonisation des procédures et des politiques publiques n'a pas été complètement anticipée.

Trois ans après sa création, il reste à la communauté de communes à concrétiser deux dossiers déterminants pour sa construction : un projet de territoire et un pacte financier et fiscal, de nature à clarifier les modalités de reversement des ressources fiscales aux communes membres. Un projet d'administration, rédigé en 2019, sans être soumis au conseil communautaire, a contribué à rationaliser les procédures internes et à structurer les services. Toutefois, l'adoption d'un projet de territoire et d'un pacte financier et fiscal constitue un préalable indispensable à la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation de services, inexistant à ce jour, et d'un projet d'administration affectant efficacement ressources humaines et moyens nécessaires.

En janvier 2018, conjuguée à un déficit de fonctionnement 2017 de 1,1 M€, imputable à des dysfonctionnements budgétaires, la cristallisation des clivages entre élus au sujet de la gestion des écoles amenait le président à démissionner.

En 2018, afin de financer des investissements estimés à 2 M€ par an, le conseil communautaire relevait les taux des impositions « ménages » alors que le besoin de financement de la section d'investissement était largement couvert par le résultat cumulé de fonctionnement à la clôture de 2017, soit 4,9 M€ net d'un déficit annuel de 1,1 M€. Un pacte financier assorti d'une programmation pluriannuelle des investissements intégrant leurs financements aurait permis une décision plus éclairée.

Le budget primitif pour 2020 comportait une inscription de crédits de 1,5 M€, correspondant à une partie de l'excédent de fonctionnement de 2019, au compte de provisions pour risques et charges. Cette écriture, non justifiée par un litige en cours, et destinée à maintenir des marges de manœuvre financières sans prévision chiffrée de travaux, ne saurait se substituer à la procédure, normalement prévue par la réglementation comptable, d'affectation des résultats de l'exercice écoulé au compte d'excédents de fonctionnement capitalisés.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-791 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »).

L'effort d'investissement de Mellois en Poitou a porté essentiellement sur la concrétisation de projets pour lesquels certains des EPCI fusionnés avaient lancé des études de besoins. A l'exception de la réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle en siège administratif, mis en service fin 2018, réalisée de façon efficiente eu égard au changement de dimension du projet, une méthodologie inadaptée du conseil communautaire et une maîtrise de la commande publique faible ont altéré l'exécution des marchés de maîtrise d'ouvrage.

La fonction financière et l'architecture budgétaire ont été rationalisées. Les 5 budgets annexes subsistants au 1<sup>er</sup> janvier 2020, contre 9 en 2017, ne présentent pas de risques financiers majeurs à l'exception du budget annexe de la base de loisirs du Lambon et de celui des zones d'activités qui a hérité de terrains aménagés par les anciennes communautés de communes sans logique d'ensemble et qui n'ont pas trouvé preneur. Compte tenu des excédents récurrents et substantiels du budget annexe de la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères, le niveau des taux de celle-ci, révisé à la baisse en 2020, devrait encore être ajusté pour se rapprocher du coût effectif du service conformément aux principes d'équilibre entre charges et ressources dégagés par la jurisprudence. Enfin, la tarification de l'assainissement collectif, eu égard aux excédents structurels qu'elle dégage, devrait également être revue.

Une réflexion mériterait d'être engagée, en lien avec les communes, et à l'aune de la programmation des investissements envisagés, sur les taux d'imposition.

L'intégration intercommunale a présenté d'indéniables avantages en termes de réactivité lors de l'état d'urgence sanitaire déclaré en 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19, notamment à travers la gestion directe de plusieurs écoles du territoire (maintien de l'ouverture de certains sites à une échelle optimale, denrées alimentaires livrées au centre intercommunal d'action sociale, adaptation aux protocoles diffusés par l'éducation nationale en sortie de confinement). Intercommunalité de services (50 agents pour la petite enfance, 250 pour les écoles dont 60 pour la petite enfance, 50 agents pour l'environnement), Mellois en Poitou a traversé efficacement cette période. Les procédures instituées en 2019 et un important effort de structuration devraient permettre d'anticiper la sortie du confinement, complexe à gérer, eu égard aux répercussions financières et humaines difficiles à appréhender.

A l'issue de cette période de forte restructuration territoriale et des efforts constants de rationalisation des services et des moyens, la communauté de communes est aujourd'hui en capacité d'exercer les compétences qui lui ont été transférées.



## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1:** adopter dans les meilleurs délais le projet de territoire en cours d'élaboration [**en cours de mise en œuvre**].

**Recommandation n° 2 :** adopter un pacte financier et fiscal révisé [**en cours de mise en œuvre**].

**Recommandation n° 3 :** compléter et fiabiliser les annexes obligatoires des documents budgétaires [**en cours de mise en œuvre**].

**Recommandation n° 4 :** s'assurer en lien avec le comptable de l'émission régulière des titres de recettes avant leur encaissement et des mandats après paiement afin de limiter le niveau des opérations à classer en fin d'exercice [**en cours de mise en œuvre**].

**Recommandation n° 5 :** produire, en annexe aux documents budgétaires adressés au comptable public, les comptes certifiés conformes du dernier exercice connu des organismes visés à l'article L. 2313-1-1 du code général des collectivités territoriales et une valorisation des avantages en nature consentis (articles L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques et L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales) [**en cours de mise en œuvre**].

## INTRODUCTION

La gestion de la communauté de communes Mellois en Poitou créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, n'a jamais été examinée par la chambre régionale des comptes.

Les étapes de l'instruction à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et jusqu'à la période la plus contemporaine sont retracées dans le tableau ci-après. Elle a débuté après une demande motivée d'« *audit indépendant* » formulée par lettre du 07 décembre 2017 auprès de la juridiction par le président alors en exercice, l'assemblée délibérante ayant été informée de la démarche, « *afin d'anticiper une situation de blocage* » et eu égard à « *des difficultés financières et organisationnelles* » mises en évidence lors du vote du budget primitif pour 2017.

A l'exception d'un entretien téléphonique du 22 avril 2020 avec le directeur général des services, l'instruction a été suspendue de facto par l'état d'urgence sanitaire à partir du 16 mars 2020. Les travaux ont repris le 11 mai 2020, compte tenu de la disponibilité de l'organisme. Indépendamment de ce contexte exceptionnel, le périmètre du contrôle avait été arrêté autour des points suivants : création et exercice des compétences de la communauté de communes, gestion des ressources humaines, fiabilité des comptes et situation financière. Les répercussions de la crise sanitaire sur la gestion de la communauté de communes, difficiles à établir en juin 2020, et les réponses apportées par celle-ci ont été restituées dans le cadre de chacun des chapitres correspondants.

Par ailleurs le présent contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête pilotée par la Cour des comptes concernant les dépenses d'investissement du bloc communal.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a formulé lors de ses séances des 10 et 25 mars 2021 les observations définitives suivantes.

**Tableau n° 1 : Etapes de la procédure**

Destinataire	Qualité	Lettre d'ouverture du contrôle	Entretien d'ouverture	Entretien de fin de contrôle (*)	Notification du ROP (**)	Réponse
M. Fabrice Michelet	Président depuis le 22 janvier 2018	10 juillet 2019	18 juillet 2019	26 juin 2020	10 novembre 2020	8 janvier 2021
M. Bertrand Devineau	Président du 09 janvier 2017 au 08 janvier 2018	10 juillet 2019	21 août 2019	19 juin 2020	10 novembre 2020	Pas de réponse
M. Bernard Gillier	Président à titre transitoire du 1 <sup>er</sup> au 09 janvier 2017	10 février 2020	28 février 2020	05 mars 2020	Non concerné	

(\*) prévu à l'article L. 241-3 du code des juridictions financières.

(\*\*) ROP : rapport d'observations provisoires

# 1 UNE INTERCOMMUNALITE CREEE DANS DES CONDITIONS DIFFICILES SUR UN TERRITOIRE RURAL

## 1.1 Une création dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme territoriale

### 1.1.1 Une fusion avec un consentement partiel

La communauté de communes Mellois en Poitou a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 dans le cadre de la réforme territoriale, conformément au schéma départemental de coopération intercommunale des Deux-Sèvres<sup>2</sup>, par la fusion de 4 communautés de communes : « *Cœur du Poitou* », « *Mellois* », « *cantonale de Celles-sur-Belle* » et « *Val de Boutonne* ». Elle a également repris les activités de syndicats auxquels ces dernières adhéraient<sup>3</sup> :

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 : syndicat mixte du pays mellois, syndicat mellois des piscines et syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) du Loubeau ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 : syndicat d'assainissement du Mellois et le volet « *assainissement* » du syndicat d'alimentation en eau potable de Lezay.

Le périmètre des communautés était resté inchangé depuis leur constitution, sauf celui du Mellois, collectivité née en 2014 de la fusion des communautés de communes de Melle et du Lezayen, avec une extension à des communes du secteur de La Mothe-Saint-Héray.

**Tableau n° 2 : Caractéristiques des communautés de communes fusionnées**

<i>Communauté de communes</i>	Arrêté préfectoral de création	Population au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	Nombre de communes	Commune centre
<i>Cantonale de Celles-sur-Belle</i>	24 décembre 1992	12 157	9	Celles-sur-Belle (3 700 habitants)
<i>Cœur du Poitou</i>	21 juin 1993	11 823	27	Chef-Boutonne
<i>Val de Boutonne</i>	30 décembre 1994	6 912	19	Brioux-sur-Boutonne
<i>Mellois</i>	17 octobre 2013	18 969	25	Melle (4 000)
<i>total</i>		50 861	80	

Sources : institut national de la statistique et des études économiques.

<sup>2</sup> Arrêté préfectoral du 24 mars 2016.

<sup>3</sup> En application de l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales, une communauté de communes est substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre.

La commission départementale de coopération intercommunale, réunie par le préfet des Deux-Sèvres et associant les élus deux-sévriens, considérait que la taille des communautés de communes n'était pas significative par rapport aux bassins de vie, malgré des niveaux de population supérieurs au minimum requis par la loi<sup>4</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la nouvelle intercommunalité compte 62 communes contre 78 à sa création par suite de la fusion de plusieurs d'entre elles au sein de communes nouvelles (Melle, Chef-Boutonne et Aigondigné). Couvrant les anciens cantons de Brioux-sur-Boutonne, Celles-sur-Belle, Chef-Boutonne, Lezay, Melle, Sauzé-Vaussais et, pour partie, de La Mothe-Saint-Héray, elle s'étend sur 1 289 km<sup>2</sup>, avec environ 60 km de distance entre Le Vert, commune la plus à l'ouest à la limite de la Charente-Maritime, et Couture d'Argenson, commune la plus à l'est aux confins de la Charente-Maritime et de la Charente. Elle regroupe 49 861 habitants, soit en moyenne 38,68 habitants au km<sup>2</sup>, et compte une population au sens de la dotation globale de fonctionnement de 52 000 habitants. Aucune commune ne dépasse plus de 15 000 habitants (la commune nouvelle de Melle, la plus peuplée, en compte 6 500), ce qui ne lui permet pas d'être érigée en communauté d'agglomération.

Les conditions légales de majorité<sup>5</sup>, à savoir l'accord de plus de la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant la moitié au moins de leur population totale<sup>6</sup>, étaient remplies pour la création du nouveau groupement dénommé initialement « communauté de communes du Cellois, Cœur du Poitou, Mellois et Val de Boutonne » avec son siège fixé à Melle, conformément aux avis formulés par les conseils municipaux aux mêmes conditions de majorité.

Les communautés de communes du Mellois, de Cœur du Poitou et de Val de Boutonne émettaient un avis favorable<sup>7</sup>. En revanche, la communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle, conseillée par un cabinet externe, s'y opposait<sup>8</sup>, après des tentatives infructueuses de rapprochement avec ses voisines, la communauté de communes du haut Val de Sèvre<sup>9</sup> puis la communauté d'agglomération du Niortais<sup>10</sup>. En outre, 19 de ses communes adhérentes et certaines de l'ex communauté Val de Boutonne se prononçaient contre la fusion.

### 1.1.2 Des débuts difficiles

La communauté de communes a été créée trois ans après la constitution de celle du Mellois, décidée en application de la précédente réforme territoriale<sup>11</sup>. Même si les élus des communautés de communes du Mellois et de Cœur du Poitou avaient commencé à travailler

<sup>4</sup> Loi n° 2015-791 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »).

<sup>5</sup> Article 35-III de la loi du 07 août 2015 précitée.

<sup>6</sup> Le vote conforme du conseil municipal de Melle, commune la plus peuplée, obtenu par délibération du 29 juin 2016, ne s'imposait pas en l'espèce car celle-ci ne représente pas le tiers de la population globale.

<sup>7</sup> Délibérations respectives des 04 juillet 2016, 12 juillet 2016 et 29 juin 2016.

<sup>8</sup> Ceci par une délibération du 25 juillet 2016.

<sup>9</sup> Située au nord du Mellois et constituée autour de Saint-Maixent-l'École et de La Crèche (19 communes, 31 000 habitants environ en 2015).

<sup>10</sup> 45 communes, 121 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2019, Niort étant la ville-centre.

<sup>11</sup> Fusion des communautés de communes du Lezayen et de Melle assortie d'une extension à certaines communes de la communauté du pays mothais (arrêté préfectoral du 28 décembre 2011 portant schéma départemental de coopération intercommunale des Deux-Sèvres) (arrêté préfectoral du 28 décembre 2011, pris en application des articles 35 et 60 de la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales).

ensemble en vue d'un rapprochement, la proximité des deux fusions a compliqué la naissance de Mellois en Poitou. En effet, la communauté du Mellois avait traité des dossiers complexes :

- collecte des ordures ménagères : fermeture de l'usine de traitement de déchets « Oxalore » à Lezay en déficit de 0,3 M€ et passage du secteur de La Mothe-Saint-Héray de la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en vigueur sur le reste du territoire ;
- résolution de litiges liés au réseau de chaleur de Lezay ;
- apurement du déficit cumulé du service d'aide à domicile du Mellois dont elle confiait la gestion à son centre intercommunal d'action sociale ;
- prise de la compétence relative à la gestion des écoles de ses 25 communes.

Conformément au choix de la commission départementale de coopération intercommunale, le nouveau groupement a été créé par la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et non par l'extension de l'un d'entre eux à des communes limitrophes. Si, en application du principe de continuité des institutions<sup>12</sup>, les élus des anciens EPCI ont conservé leur mandat, pour la durée restant à courir<sup>13</sup>, la communauté a dû, en tant que nouvelle personne morale, recomposer une assemblée délibérante selon des règles ayant profondément évolué depuis le renouvellement municipal de mars 2014, élire un exécutif et déterminer un système institutionnel. Les mandats des exécutifs des ex EPCI ont pris fin au 31 décembre 2016.

La présidence était confiée à titre transitoire au président de la communauté de communes de Val de Boutonne, doyen des présidents des ex EPCI, jusqu'à l'installation de l'assemblée délibérante le 09 janvier 2017, soit 22 jours avant la date limite fixée par la loi. Celle-ci élisait alors le président de l'ex communauté de communes du Mellois et maire de Saint-Martin-lès-Melle, à la tête de l'EPCI.

La première difficulté, symbolique, concernait la dénomination de la communauté de communes qui, lors de sa création par arrêté préfectoral, juxtaposait à titre provisoire les noms des communautés de communes fusionnées. Après des débats infructueux, une délibération du 11 décembre 2017 lui attribuait le nom de « *Mellois en Poitou* », sans pour autant satisfaire tous les élus<sup>14</sup>. Le second écueil était lié à l'harmonisation sur 12 ans des taux de fiscalité sur l'ensemble du territoire, décidée lors du vote du budget primitif pour 2017, entraînant des baisses dans des communes de l'ex communauté de communes du Mellois et des hausses dans d'autres secteurs tels celui de Celles-sur-Belle.

Dans ce contexte et suite à un rapport rendu le 13 mars 2017 à la demande de la communauté de communes par le cabinet ayant accompagné l'ex communauté de Celles-sur-Belle, le président demandait au président de la chambre régionale des comptes de réaliser un contrôle des comptes et un examen de la gestion. Début janvier 2018, il annonçait sa démission. Il était remplacé par le vice-président aux finances, maire de Chef-Boutonne (2 700 habitants) et ancien président de l'ex communauté de Cœur du Poitou, élu au second tour de scrutin par 54 voix sur 104 suffrages exprimés<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Article L. 5111-3 du CGCT, 2<sup>nd</sup> alinéa, confirmé par divers travaux parlementaires et le *Guide pratique* réalisé par le ministère des collectivités territoriales suite à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

<sup>13</sup> Article L. 5211-41 du CGCT, dernier alinéa.

<sup>14</sup> Arrêté préfectoral du 11 décembre 2017.

<sup>15</sup> Délibération du 22 janvier 2018.

### 1.1.3 Equilibre institutionnel

#### 1.1.3.1 Une représentation des communes au sein du conseil communautaire compensée par des équilibres spécifiques au sein du bureau ainsi que la création d'un « comité exécutif » et d'un « conseil des maires »

Le conseil communautaire issu des élections municipales de 2020 comprend 90 membres titulaires, contre 107 sous la précédente mandature, proportionnellement à la population, et selon la répartition de droit commun, à la plus forte moyenne<sup>16</sup>. Cette formule a été préférée à un accord local, faculté offerte par la loi<sup>17</sup> et souhaitée par une seule commune, qui aurait entraîné une sous-représentation des communes peu peuplées, majoritaires.

Le bureau comprend, outre le président, 15 vice-présidents, soit le maximum autorisé par la législation<sup>18</sup>, et 7 « conseillers délégués ». Son champ de compétences est étendu puisque les matières que le conseil communautaire ne peut pas déléguer sont limitativement énumérées<sup>19</sup>. Cela lui confère un rôle d'instance de décision stratégique. Dans la configuration issue des élections municipales de 2020, le bureau est resserré avec 12 vice-présidents<sup>20</sup>. A la différence du conseil communautaire, sa composition n'est pas soumise à des règles de répartition des sièges entre communes, ce qui a permis de créer un équilibre distinct.

Outre le bureau communautaire composé de 29 membres, siégeant une fois par mois pour gérer des « questions d'opportunité »<sup>21</sup>, un « bureau politique » et un « comité exécutif » ont été institués. Le second réunit une fois par semaine le président et les 8 premiers vice-présidents pour traiter les « questions du quotidien ». De plus, deux commissions thématiques permanentes composées d'élus « communautaires volontaires » et de conseillers municipaux élaborent des projets transmis pour avis au bureau.

Le président n'a donné aucune délégation de fonctions aux vice-présidents, détenteurs uniquement d'une délégation de signature<sup>22</sup>. Lors de chaque séance du conseil communautaire, il rend compte des travaux du bureau. En 2020, les délégations au bureau ont été renforcées. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le président disposait de plein droit d'une délégation pour exercer l'ensemble des attributions que l'assemblée délibérante pouvait normalement lui déléguer par délibération, celle-ci pouvant la modifier ou la retirer<sup>23</sup>. Pendant cette période, il a pris des décisions en lien avec le comité exécutif et le bureau politique. Un examen des délibérations n'a pas mis en évidence d'interventions de l'assemblée délibérante dans les matières déléguées au président. Les modalités d'attribution des indemnités aux élus n'appellent pas d'observation.

La représentation d'une partie seulement des communes au bureau, la dispersion géographique et le nombre d'élus ont amené à instaurer des espaces d'échanges non imposés

<sup>16</sup> Article L. 5211-6 du CGCT.

<sup>17</sup> Article L. 5211-6-1 du CGCT.

<sup>18</sup> A savoir moins de 20 % de l'assemblée délibérante sans dépasser 15 (article L. 5211-10 du CGCT).

<sup>19</sup> Dans les domaines budgétaire (vote du budget, approbation du compte administratif, taux, tarifs et redevances), statutaire, de l'aménagement communautaire, de l'équilibre sociale de l'habitat, et de délégation de gestion de service public (article L. 5211-10 du CGCT).

<sup>20</sup> Délibération du 16 juillet 2020.

<sup>21</sup> Source : site internet de la communauté de communes.

<sup>22</sup> Une délégation de pouvoir ne peut être subdéléguée, contrairement à une délégation de signature.

<sup>23</sup> Article 1° de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

par la loi tels que la conférence des maires, débattant de façon informelle sur les projets avant leur présentation au conseil communautaire, ainsi qu'une rationalisation du travail institutionnel. Fin 2018, un circuit des assemblées a été mis en place.

### 1.1.3.2 Absence de commission consultative des services publics locaux

L'ordonnateur a contesté l'obligation de constitution de cette instance que la chambre régionale des comptes avait évoquée. Avec une population totale agglomérée supérieure à 50 000 habitants, et exploitant directement des services publics en régie avec autonomie financière, la communauté de communes est tenue de constituer une commission consultative des services publics locaux (CCSPL), composée de membres du conseil communautaire et de représentants d'associations locales nommés par celui-ci<sup>24</sup>. En application de l'article R. 2151-2 du CGCT, déterminant la population légale à prendre en compte pour différents dispositifs, elle doit porter attention au seuil démographique lui imposant sa création. En tout état de cause, la Chambre considère que cela serait de bonne gestion eu égard à la multiplicité des services publics industriels et commerciaux qu'elle gère (assainissement, photovoltaïque, réseau de chaleur) et permettrait un examen des rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics, à soumettre pour avis à la CCSPL, avant leur présentation au conseil communautaire. Si elle avait été constituée, la CCSPL aurait examiné, le projet de création de régies dotées de l'autonomie financière<sup>25</sup>, effectif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le travail de l'assemblée délibérante en aurait été facilité.

## 1.2 Une stratégie territoriale restant à définir

### 1.2.1 Un schéma de cohérence territoriale adopté en mars 2020

#### 1.2.1.1 Une longue gestation

Ayant repris l'activité du syndicat mixte du pays mellois, la communauté de communes a adopté en mars 2020 son schéma de cohérence territoriale (SCoT)<sup>26</sup>, en cohérence avec le schéma régional d'aménagement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)<sup>27</sup> pour lequel elle émettait un avis favorable<sup>28</sup>, assorti de réserves relatives notamment aux mobilités, l'absence de desserte par le train nécessitant, selon elle, de renforcer les navettes vers les gares les plus proches, point sur lequel les territoires de Mellois en Poitou, de Sud Vienne et du Ruffécois (Charente) s'étaient mobilisés fin 2016 en vue d'une mention de celles-ci sur les cartes régionales. En outre, le développement du parc éolien, constaté en Mellois en Poitou et, plus généralement, à l'échelle de l'ex région Poitou-Charentes, apparaissait contradictoire avec l'objectif de préservation des territoires sensibles et de la biodiversité, ce que soulignaient les 12 présidents des conseils départementaux de Nouvelle-Aquitaine dans leur contribution à l'enquête publique préalable<sup>29</sup> à l'élaboration du SRADDET.

<sup>24</sup> Article L. 1413-1 du CGCT.

<sup>25</sup> Article L. 1413-1 du CGCT.

<sup>26</sup> Délibération du 02 mars 2020.

<sup>27</sup> Approuvé par la préfète de Région le 27 mars 2020 suite à une délibération du conseil régional du 16 décembre 2019 dans les conditions prévues à l'article L. 4251-3 du CGCT.

<sup>28</sup> Délibération n° 19 du 16 septembre 2019, conformément à l'article L. 4252-5 du CGCT.

<sup>29</sup> Source : rapport de l'enquête publique du SRADDET Nouvelle-Aquitaine, page 125.

Fruit d'un processus engagé en 2013 par l'ex syndicat mixte d'action pour l'aménagement du pays mellois<sup>30</sup> auquel la communauté de communes s'est substituée, le SCoT comprend un plan d'aménagement et de développement durable (PADD)<sup>31</sup> conformément à la loi<sup>32</sup>. Après s'être impliquée dans des programmes nationaux en faveur de la transition énergétique, la communauté de communes, dépourvue de données relatives au volume annuel d'émissions de gaz à effet de serre au niveau de son territoire, envisageait l'élaboration d'un plan climat énergie territorial (PCET) dans les conditions prévues par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, selon les conclusions du projet de territoire en cours de rédaction.

#### 1.2.1.2 Un territoire à la croisée des chemins avec un potentiel de développement à concrétiser

Située au croisement des directions de Poitiers (au nord), Angoulême (au sud-est), Bordeaux (au sud) et la Rochelle et Niort (27 kilomètres à l'ouest), la communauté de communes « Mellois en Poitou » se situe en territoire exclusivement rural, bordé au sud et à l'est par les forêts domaniales d'Aulnay et de Chizé. L'agroalimentaire est très présent avec la production laitière et de fromage au lait de chèvre cru, notamment à La Mothe-Saint-Héray et Celles-sur-Belle. Cette dernière commune devait accueillir un nouveau site construit par la coopérative laitière de la Sèvre et destiné à la production d'un lait de vache à ultra haute température garanti sans organismes génétiquement modifiés avec un démarrage prévu début 2021, une vingtaine de salariés devant être alors recrutés. L'état d'urgence sanitaire n'a pas remis en cause ce projet. A l'inverse, début 2020 et sans lien avec le confinement, était programmée, hors territoire, la fermeture de la laiterie de Saint-Saviol employant 97 personnes.

Le territoire communautaire est contourné par les principaux réseaux routiers et ferroviaires, notamment l'autoroute A10, la ligne à grande vitesse Paris-Bordeaux desservant Ruffec (située à 30 km à l'est en Charente) et la liaison du train à grande vitesse Paris-La Rochelle passant par Niort. Le sud est peu peuplé et moins développé que le nord-ouest (Aigondigné, La Mothe-Saint-Héray), bénéficiaire des retombées de l'axe routier et autoroutier Niort-La Crèche-Saint-Maixent-l'École - Poitiers et attirant davantage de résidents.

Malgré un bon maillage d'équipements structurants et de services, des communes subissent la fermeture de commerces, comme Chef-Boutonne et Brioux-sur-Boutonne. Dans ce contexte, la communauté de communes s'efforce de maintenir des services de proximité, à travers des accueils France services et la signature, en 2017, d'un contrat local de santé avec l'agence régionale de santé pour anticiper notamment les départs à la retraite des médecins. L'automobile constitue le principal mode de déplacement individuel. L'offre en transport en commun se limite à deux lignes de bus départementales (ligne 17 Sauzé-Vaussais-Melle-Niort et ligne 18 Chef-Boutonne-Brioux-Niort).

Enfin, jusqu'à une période récente, la communauté de communes est restée à l'écart des flux d'échanges numériques. Le choix a été fait en Deux-Sèvres de rapprocher la fibre des usagers de façon progressive, tout en faisant monter en débit le réseau cuivre. Depuis 2017, le déploiement de la fibre à domicile est assuré par le syndicat mixte ouvert « *Deux-Sèvres numérique* » créé par le département des Deux-Sèvres et fédérant les communautés de communes, dont Mellois en Poitou.

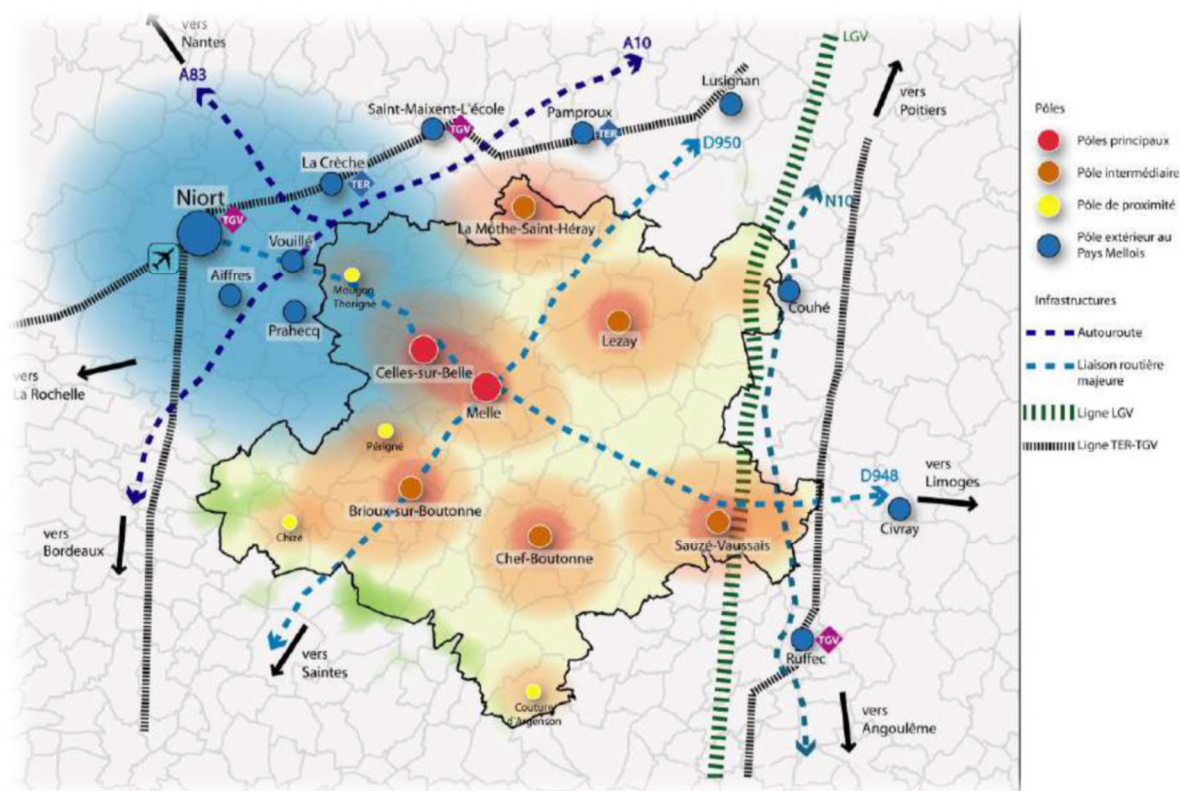
<sup>30</sup> Prescrit par une délibération du 23 mai 2013 du comité de l'ex syndicat mixte.

<sup>31</sup> Adopté par une délibération du 08 juillet 2019.

<sup>32</sup> Article L. 143-18 du code de l'urbanisme.



Carte n° 1 : Pôles structurants du Mellois en Poitou



Source : projet d'aménagement et de développement durables de « Mellois en Poitou ».

### 1.2.1.3 Une amorce de relations formelles avec les territoires voisins

En raison de ses missions étendues et en l'absence de pôle d'équilibre territorial rural (PETR), Mellois en Poitou a une multiplicité d'interlocuteurs au niveau des départements limitrophes de la Charente et de la Vienne, et notamment trois communautés de communes. A l'intérieur d'un périmètre délimité par les liaisons entre Ruffec (Charente), Sauzé-Vaussais (Mellois en Poitou), Couhé et Civray (sud Vienne), les habitants et les entreprises vivent en interdépendance, sans se préoccuper des limites administratives. Cette imbrication a conduit Mellois en Poitou à nouer des relations avec ses voisins dans le cadre de l'inter-SCoT « *Mellois Ruffécois Sud Vienne* » et lors de la consultation régionale en vue de l'adoption du SRADDET.

Une réunion du 20 novembre 2017 de l'inter-SCoT, dans la lignée des réflexions engagées par l'ex communauté du Mellois, consacrée à la rationalisation de la carte des zones d'activités économiques et à la présentation à la Région d'une position commune sur le développement des infrastructures routières et ferroviaires, demeurait lettre morte.

## 1.2.2 Un projet de territoire à finaliser

### 1.2.2.1 Une chronologie inversée

Avec l'engagement en mars 2017 de la restructuration du périmètre, la communauté de communes engageait fin 2019 l'élaboration d'un projet de territoire, reportée en raison de l'état d'urgence sanitaire mise en œuvre en mars 2020 pour faire face à l'épidémie de covid-19,

inscrite comme priorité de la mandature débutée en juillet 2020. A cet effet, ont été installés une délégation au projet de territoire et un comité de suivi, réuni pour la première fois le 23 novembre 2020. La communauté de communes prévoyait un aboutissement pour la fin 2021.

Un projet d'administration, présenté au bureau communautaire le 14 mars 2019 sans donner lieu à une délibération en raison de l'absence d'obligation en la matière, et qui aurait dû être déployé après l'adoption d'un projet de territoire, débouchait sur des réalisations concrètes : rapport d'activités pour l'année 2018, ouverture d'une maison des services au public à Sauzé-Vaussais en janvier 2020, harmonisation des procédures budgétaires et de commande publique, règlement intérieur, règlement du classement et de l'archivage numérique, circuit des assemblées. Cette démarche, de nature à favoriser une structuration des services, ne s'inscrivait pas dans une logique d'ensemble, des besoins d'organisation devant résulter en principe du projet de territoire ayant d'ores et déjà été arrêtés.

**Recommandation n° 1 : adopter dans les meilleurs délais le projet de territoire en cours d'élaboration.**

#### 1.2.2.2 Un conseil de développement amené à contribuer à l'élaboration d'un projet de territoire

L'installation d'un conseil de développement est intervenue en février 2019, instance alors obligatoire pour les EPCI de plus de 20 000 habitants (article L. 5211-10-1 du CGCT) et devenue facultative pour ces derniers à compter du 1er janvier 2020<sup>33</sup>. Composé de 60 membres bénévoles nommés pour 3 ans, issus des milieux économique, social, culturel, éducatif, associatif, sans mandat politique, et répartis entre 4 collèges, il est légalement consulté sur l'élaboration du projet de territoire, ainsi que la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Ses avis sont communiqués aux élus. Il s'est réuni une seule fois en formation plénière, en février 2019. En 2020, il a lancé une enquête sur la mobilité des habitants. Toutefois, en l'absence de démarche en vue d'un projet de territoire, ces travaux ont été réalisés sans logique d'ensemble. Sa contribution pourrait être exploitée à meilleur escient. La communauté de communes a fait connaître son intention de conforter la place de cette instance en lien avec le projet de territoire.

## 1.3 Un exercice des compétences à conforter

### 1.3.1 Des évolutions progressives, réalisées de façons diverses

#### 1.3.1.1 Une délimitation des compétences au terme d'une période transitoire<sup>34</sup>

Comme toute communauté de communes, « *Mellois en Poitou* » exerce des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives. Leur périmètre a été ajusté à 4 reprises.

<sup>33</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>34</sup> Cf. tableau en annexe.

L'année 2017 constituait une étape de stabilisation. La création de la communauté de communes par fusion d'EPCI, et non par extension à des communes, avait entraîné la reprise automatique de toutes les compétences exercées au 31 décembre 2016 par ceux-ci<sup>35</sup> avec possibilité de restituer aux communes tout ou partie des compétences optionnelles dans un délai d'un an, et des compétences facultatives dans un délai de deux ans<sup>36</sup>, sous réserve d'une délibération du conseil communautaire avant respectivement le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2018. En l'absence de délibération dans ces délais, la communauté de communes était réputée les assumer de plein droit. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, elle restituait aux communes la compétence « *création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire* »<sup>37</sup> et conservait les compétences optionnelles suivantes :

- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- action sociale d'intérêt communautaire<sup>38</sup>.

En outre, elle décidait de prendre 3 compétences optionnelles figurant dans la liste fixée par la loi pour être éligible à la dotation globale de fonctionnement bonifiée (cf. infra 1.3.1.2)<sup>39</sup> et qui n'étaient pas exercées par les ex communautés de communes :

- assainissement collectif et non collectif<sup>40</sup>, devenue obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 suite à une mise en conformité des statuts avec de nouvelles dispositions législatives<sup>41</sup> ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes<sup>42</sup>.

Par ailleurs, à sa création, la communauté de communes avait la faculté de choisir 3 compétences optionnelles dans une liste de 7 groupes prévues par la loi. Elle en retenait 5, soit deux de plus que le minimum alors requis<sup>43</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la loi n'impose plus un nombre minimal de compétences optionnelles<sup>44</sup>.

Enfin, les compétences facultatives, lesquelles n'ont pas fait l'objet d'un examen exhaustif, étaient prises en fonction des circonstances (exemples : adhésion en 2016 au syndicat mixte ouvert départemental pour le déploiement du haut débit en fibre optique, contributions communales au service départemental d'incendie et de secours afin d'optimiser les niveaux

<sup>35</sup> Article L. 5211-41-3 III alinéa 2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>36</sup> Article L. 5211-41-3 III par renvoi de l'article 35 de loi du 7 août 2015 NOTRé.

<sup>37</sup> Délibération n° 280C/2017 du 13 novembre 2017.

<sup>38</sup> Délibération n° 252/2017 du 09 octobre 2017.

<sup>39</sup> Article L. 5214-23-1 du CGCT dans sa version en vigueur en 2017 et 2018, en application des articles 138 et 159 des lois de finances respectivement pour 2017 et 2018.

<sup>40</sup> Délibération n° 281B/2017 du 13 novembre 2017.

<sup>41</sup> Délibération du 19 septembre 2019 conformément aux dispositions de la loi n° 2018-702 du 03 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et de la loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018.

<sup>42</sup> Délibération n° 279B/2017 du 13 novembre 2017.

<sup>43</sup> II de l'article L. 5214-16 du CGCT.

<sup>44</sup> Article 14 V de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, modifiant les dispositions précitées de l'article L. 5214-16 du CGCT.

d'attributions de compensation) ou pour régulariser une situation juridique (activité du syndicat des gendarmeries du canton de Chef-Boutonne).

### 1.3.1.2 Un nombre de compétences supérieur au minimum requis pour bénéficier de la dotation globale de fonctionnement bonifiée

En tant qu'EPCI à fiscalité professionnelle unique, la communauté de communes « *Mellois en Poitou* » était éligible à la dotation globale de fonctionnement bonifiée<sup>45</sup>, supprimée par la loi de finances initiale pour 2019 car elle exerçait en 2017 au moins 8 des 12 groupes de compétences requis<sup>46</sup>, puis 9 en 2018. La chambre régionale des comptes s'interroge sur l'intérêt pratique de ces multiples compétences, dont certaines sont exercées sans véritable orientation ou partiellement.

Le conseil communautaire se prononçait avant l'échéance légale du 31 décembre 2017 sur le maintien de ces compétences optionnelles qui, à l'époque, étaient exercées de façon différenciée à l'intérieur du périmètre intercommunal. La compétence scolaire relevait de la communauté de communes dans les secteurs correspondant à l'ex Mellois et à l'ex Cœur du Poitou tandis qu'elle était demeurée communale à l'échelle des ex communautés de communes de Celles-sur-Belle et de Val de Boutonne. L'action sociale n'était pas harmonisée.

En 2018, l'inscription dans les statuts de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations n'avait pas de traduction concrète puisque, pour des raisons indépendantes de sa volonté, « *Mellois en Poitou* » avait dû la prendre dans l'urgence en raison de l'abandon du projet des collectivités territoriales et EPCI des Deux-Sèvres de la confier à l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN), suite à une décision des 3 départements membres de cette entente. Une association de préfiguration d'un syndicat mixte à l'échelle du bassin de la Sèvre niortaise était constituée par les EPCI concernés, parmi lesquels « *Mellois en Poitou* ».

## 1.3.2 Une cohérence d'ensemble à développer

### 1.3.2.1 Une partition des compétences assainissement, relevant de la communauté de communes, et eau potable, restée dans le champ communal

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la gestion de l'assainissement<sup>47</sup> est assurée par deux régies autonomes financièrement, administrées par un conseil d'exploitation commun<sup>48</sup>, l'une pour l'assainissement collectif, l'autre dédiée à l'assainissement non collectif. La gestion des eaux pluviales a été restituée aux communes comme le permet la loi<sup>49</sup>, entraînant la prise en charge par celles-ci du réseau d'eaux pluviales.

<sup>45</sup> 4<sup>ème</sup> alinéa du II de l'article L. 5211-29 du CGCT.

<sup>46</sup> Article L. 5214-23-1 du CGCT dans sa version en vigueur en 2017 et 2018, en application des articles 138 et 159 des lois de finances respectivement pour 2017 et 2018.

<sup>47</sup> Assainissement collectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (délibération n° 281C/2017 du 13 novembre 2017) et non collectif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 (délibération n° 140/2019 du 27 mai 2019).

<sup>48</sup> Instance prévue à l'article R. 2221-3 du CGCT, composée de 19 conseillers communautaires, 7 membres issus des conseils municipaux désignés par le conseil communautaire sur proposition du président en lien avec les maires des communes intéressées.

<sup>49</sup> Loi n° 2018-702 du 03 août 2018 précitée.

L'eau potable est demeurée communale en raison d'une minorité de blocage, supérieure au seuil légal de 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population intercommunale. L'assemblée délibérante a donc décidé de reporter la prise de la compétence au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2026, date butoir prévue par le législateur<sup>50</sup>, le temps que les syndicats d'eau intervenant sur le territoire, réunis dans un groupe de travail piloté par le président de la communauté de communes, s'entendent pour simplifier la carte intercommunale<sup>51</sup>. La communauté de communes a indiqué son intention de présenter à nouveau le dossier au conseil communautaire avant l'échéance de 2026. Au plan hydrologique, une unification des structures se heurte à un obstacle lié au partage du territoire entre deux bassins versants, relevant chacun de deux agences de l'eau, Adour-Garonne et Loire-Bretagne, déployant des politiques propres.

En termes de gestion administrative et financière, la chambre régionale des comptes considère néanmoins que la situation, sans être irrégulière, présente des inconvénients significatifs :

- une facturation eau-assainissement complexe qui alourdit la tâche du comptable dans la gestion des créances : pour y remédier Mellois en Poitou, qui sous-traite l'édition de la facture d'assainissement<sup>52</sup>, a indiqué avoir travaillé en lien avec les syndicats en charge de certaines facturations et le comptable public à la mise en place de tous les moyens modernes de paiement dans le cadre du projet « paiement de proximité » de la direction générale des finances publiques afin de faciliter le recouvrement ;
- une atténuation de la portée des recommandations n° 9 et 10 du document d'orientations et d'objectifs<sup>53</sup> relatif à la préservation de la qualité de l'eau<sup>54</sup>.

Enfin, la prise de la compétence présente un enjeu en termes d'alimentation, dont la communauté de communes a conscience à travers son implication, aux côtés de plusieurs organismes dont le département des Deux-Sèvres, dans le contrat territorial « *re-sources* » d'alimentation de captage de la Boutonne amont pour la période 2017-2021<sup>55</sup>.

### 1.3.2.2 Une compétence optionnelle scolaire exercée sur une partie du territoire

Dans le domaine scolaire, la mutualisation de moyens entre les communes de Mellois en Poitou s'inscrit dans une tendance historique, liée au caractère rural du territoire, au travers de regroupements pédagogiques intercommunaux. La communauté de communes de Cœur du Poitou assurait la gestion des établissements d'enseignement primaire depuis 1994, suivie en 2016 par celle du Mellois.

---

<sup>50</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-702 du 03 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

<sup>51</sup> Source : compte rendu de la séance du conseil communautaire du 08 juillet 2019.

<sup>52</sup> Faculté reposant sur les dispositions de l'article R. 2224-19-7 du CGCT, par dérogation au principe selon lequel les collectivités publiques ne peuvent confier à un tiers le recouvrement de leurs créances.

<sup>53</sup> Présenté le 08 juillet 2019 dans le cadre du schéma de cohérence et d'orientation territoriale.

<sup>54</sup> « *La protection de la qualité de l'eau doit être renforcée au sein des périmètres des captages prioritaires Grenelle, notamment à travers une sensibilisation des agriculteurs pour limiter toute pollution* » ; « *Lors de travaux réalisés sur les voiries, le SCoT recommande de se rapprocher des concessionnaires pour réhabiliter les réseaux d'alimentation en eau potable afin d'améliorer les rendements et limiter les fuites* ».

<sup>55</sup> Annexe à la délibération du bureau BC 2017-13 du 04 août 2017.

Toutefois, Mellois en Poitou ne gère pas toutes les écoles de son ressort géographique<sup>56</sup>. En effet, une délibération du 13 novembre 2017 a posé, par 87 voix contre 17, le principe de l'exercice communautaire de la compétence tout en laissant le choix aux communes de la reprendre ou non. Il en résulte un clivage selon qu'elles les ont ou non conservées, renforcé par l'impossibilité d'appliquer pleinement les mécanismes du régime de la fiscalité professionnelle unique aux communes de l'ex communauté de communes du Mellois qui avaient transféré à celle-ci la gestion de leurs écoles en 2016. Si, à cette époque, le transfert avait entraîné une charge nette pour l'ex communauté du Mellois<sup>57</sup>, en 2017 ses communes ne subissaient pas de prélèvement sur leurs attributions de compensation respectives, au titre des charges transférées, car elles avaient été reprises au niveau intercommunal.

Ainsi, le maire de Mougou-Thorigné, sur le fondement d'une étude réalisée en 2015 par un cabinet d'audit à la demande de l'ex communauté de communes de Celles-sur-Belle, pointait une rupture d'égalité, les citoyens des communes ayant conservé la gestion de leur école payant à la fois pour celle-ci et les écoles intercommunales. La chambre régionale des comptes constate que les nombreuses études commandées sur ce sujet<sup>58</sup>, notamment par l'ex communauté de Celles, n'ont pas permis d'objectiver le débat, marqué par des oppositions<sup>59</sup> de principe.

Comme l'indique le président en fonctions en 2017, au terme de la période d'harmonisation fiscale, les habitants des communes qui garderont la gestion de leurs écoles payeront pour leur fonctionnement et, par les impôts communautaires, pour celui des écoles transférées à l'intercommunalité. Pour éviter ce doublon, les municipalités concernées pourront opter à terme pour la déclaration d'intérêt communautaire de leurs écoles.

En 2020, durant la période d'état d'urgence sanitaire, l'exercice de la compétence a permis de centraliser les regroupements des élèves admis à se rendre à l'école en raison de la situation professionnelle de leurs parents. Le choix de maintenir ouvertes certaines structures a été facilité. En outre, des commandes de denrées alimentaires ont été livrées après la fermeture des écoles, certaines ayant été données aux structures gérées par le centre intercommunal d'action sociale. Du matériel a été prêté. Du gel hydro alcoolique a été partagé avec le CIAS. La compétence « écoles » s'est révélée un atout en termes de réactivité palliant la dissémination des communes sur un vaste territoire rural.

### 1.3.2.3 Une coordination des interventions entre communauté de communes et communes en matière d'action sociale à poursuivre

L'action sociale d'intérêt communautaire recouvre une partie seulement de l'action sociale sur le territoire de l'EPCI<sup>60</sup>, correspondant aux compétences exercées par les ex

<sup>56</sup> Des communes ont conservé la gestion directe : Aigondigné, Prailles-la-Couarde, certaines communes de l'ex Val de Boutonne, dont celles de Chizé et ses voisines ayant constitué un regroupement pédagogique intercommunal (RPI). Une délibération du 03 février 2020 a mis fin à l'intérêt communautaire de l'école à Fontivillié et approuvé la création du RPI Fontivillié/Maisonny/Saint-Vincent-la-Châtre au 1<sup>er</sup> septembre 2020.

<sup>57</sup> En 2016, la communauté de communes du Mellois avait relevé ses taux de taxes ménages, lui procurant un produit supplémentaire de 1,3 M€ pour un total de frais de fonctionnement qu'elle évaluait à 3,2 M€.

<sup>58</sup> La communauté de communes de Celles avait commandé à un cabinet d'audit une étude sur la gestion des équipements scolaires et sportifs (marché du 22 mars 2016 : 14 K€ TTC), afin d'établir un coût de revient par élève et par habitant pour les écoles, le périscolaire et la cantine, et le coût d'entretien des équipements sportifs.

<sup>59</sup> Un collectif de contribuables formait auprès du tribunal administratif une requête en annulation, pour rupture d'égalité, à l'encontre d'une délibération du 14 octobre 2019 relative à la participation des communes ayant conservé la compétence scolaire aux frais d'encadrement de l'activité d'escalade sur le temps scolaire.

<sup>60</sup> Délibération du 22 octobre 2018.

communautés de communes et à divers services et établissements déclarés d'intérêt communautaire en 2018<sup>61</sup>. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, comme la loi en donnait la faculté<sup>62</sup>, l'ensemble a été confié à un centre intercommunal d'action sociale créé par la communauté de communes, remplaçant les centres intercommunaux d'action sociale du Mellois, du Cellois et de Val de Boutonne. Son président est celui de la communauté de communes.

Toutefois, plusieurs missions continuent d'être assurées par des CCAS, même si dans la plupart des communes de moins de 1 500 habitants ils ont été dissous, conformément à la faculté donnée par le législateur<sup>63</sup>. En outre, au niveau du Cellois, un CIAS est rattaché au syndicat intercommunal à vocation multiple « *Jean Migault* » regroupant deux communes, Aigondigné et Fressines<sup>64</sup>, et gérant un village antenne pour personnes âgées autonomes ainsi que l'EHPAD « *Les babelottes* » situé à Aigondigné.

Si, selon la communauté de communes, l'existence d'EHPAD gérés par un autre CIAS, par des communes ou par d'autres structures n'engendre pas de problème sur son territoire, la chambre régionale des comptes considère que cela mériterait d'être confirmé par un recensement des établissements et services publics sociaux et médico-sociaux intervenant sur le territoire. Une coordination entre les opérateurs de l'action sociale en Mellois en Poitou devrait être recherchée afin d'éviter notamment un empiètement des zones d'attraction des établissements ou un empiètement des interventions des services sociaux et médico-sociaux à l'intérieur d'un périmètre donné, notamment dans le domaine de l'aide à domicile. Une réflexion en ce sens pourrait être confiée notamment au conseil de développement.

En 2020, la communauté de communes et le CIAS ont mutualisé un emploi fonctionnel de directeur général adjoint des solidarités nouvellement créé, à raison de 0,2 équivalent temps plein pour la première et de 0,8 pour le second<sup>65</sup>. Le coût total du poste s'élève à 96,4 K€, pris en charge par la communauté, le CIAS lui rétrocédant 80 %. La personne recrutée début 2020 (partie un an plus tard) travaillait à une mutualisation des équipes et siégeait au comité de direction de l'EPCI. Au début 2021, dans l'attente du recrutement d'un nouveau directeur, le DGS assurait l'intérim.

#### 1.3.2.4 Une compétence « *aménagement – développement* » restant à conforter

A sa création, la communauté de communes reprenait les actions menées par les ex EPCI. En juillet 2019, elle érigeait une direction « *attractivité* », compétente en matière de création, promotion, commercialisation de l'offre foncière et immobilière. Un règlement d'aides aux entreprises complémentaire au règlement des financements FISAC<sup>66</sup> était approuvé par une délibération du 16 décembre 2019. Fin juin 2020, un audit du service était en cours.

En matière de développement, Mellois en Poitou travaillait en priorité sur les zones d'activités économiques, aménagées au fil du temps sans coordination par les EPCI malgré

<sup>61</sup> Notamment l'EHPAD « *les quatre saisons* » rattaché au CCAS de Chef-Boutonne (3,2 M€ de budget en 2018, 69 agents), qui avait « *besoin d'être renforcé par une mutualisation de service* » (source : compte rendu de la séance du conseil communautaire du 22 octobre 2018, page 19).

<sup>62</sup> Article L. 5214-16, 5° du CGCT.

<sup>63</sup> Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les communes de moins de 1 500 habitants peuvent dissoudre leur CCAS. Le droit commun devient l'obligation de disposer d'un CCAS pour les communes de plus de 1 500 habitants.

<sup>64</sup> Suite à la création de communes nouvelles. Arrêté préfectoral n° 79-2019-05-07-002 du 07 mai 2019 suite à des délibérations concordantes des conseils municipaux des communes intéressées du 09 avril 2019.

<sup>65</sup> Convention de mutualisation du 18 novembre 2019 autorisée par une délibération du même jour.

<sup>66</sup> Fonds interministériel de soutien à l'action commerciale.

l'action du syndicat du pays mellois<sup>67</sup>. Signe de la surcapacité aménagée, l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle avait mis à disposition de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de Poitou-Charentes diverses parcelles<sup>68</sup>. En 2020, Mellois en Poitou les recensait pour identifier leur pertinence. En outre, le SCoT de Mellois en Poitou prévoit de restituer au monde agricole les emprises de zones d'activités non occupées.

A sa création, la communauté de communes reprenait deux zones d'activités économiques présentant des difficultés structurelles :

- « *La croix de la Ganne* », sur le territoire de Fressines au nord, dont les terrains aménagés par la communauté de communes de Celles-sur-Belle, inoccupés à l'exception d'une parcelle, pâtissant d'une desserte routière inadaptée, de l'absence d'un échangeur autoroutier à proximité, avaient fait l'objet de travaux lancés en 2013 par cette dernière dont l'électrification des parties communes réglée, pour une raison inexplicite, par la communauté de communes Mellois en Poitou en 2018, et de la concurrence de la zone Atlansèvre implantée sur la communauté de communes voisine du Haut Val de Sèvre de l'autre côté de l'autoroute A 10 ; selon les renseignements communiqués, des négociations étaient en cours au début de 2021 en vue de la cession de terrains supplémentaires.
- « *Les maisons blanches* » à Limalongues, zone pour laquelle Mellois en Poitou avait envisagé en 2017, sans succès, l'implantation d'un pôle logistique pour accueillir la base d'Intermarché qui allait quitter le site d'Allonay (ex Cœur du Poitou). En compensation de ce départ définitif du territoire de Mellois en Poitou, une convention de revitalisation conclue avec l'Etat et Intermarché prévoyait la distribution dans l'économie locale d'une enveloppe de 1,2 M€. En juillet 2020, Mellois en Poitou devait recruter, une personne pour piloter la procédure, communiquer sur le projet et favoriser l'émergence de projets (coût du poste sur 3 ans à 150 K€<sup>69</sup>).

Afin de remédier à la concurrence avec les zones d'activités implantées sur les territoires limitrophes de la Vienne et de la Charente, notamment le long de la route nationale n° 10 Angoulême-Poitiers, la communauté de communes engageait des échanges au sein de l'inter-SCoT Mellois Ruffécois Sud-Vienne, sans action concrète<sup>70</sup>. Depuis fin 2019, des échanges réguliers sont institués entre les techniciens des communautés de communes Mellois en Poitou, Val de Charente et « *Civraisien en Poitou* ». La Chambre considère que la consultation régionale dans le cadre de l'élaboration du SRADDET, document de portée certes générale, aurait pu constituer une opportunité pour définir des orientations, en cohérence avec ses objectifs de diminution de la consommation d'espaces et de recyclage de friches.

En conclusion, la chambre régionale des comptes constate que la démarche de professionnalisation de l'animation économique, engagée par Mellois en Poitou et qui faisait défaut au sein des EPCI fusionnés, est encore trop récente pour avoir donné des résultats. Le SCoT adopté début 2020 devait contribuer à limiter la capacité d'extension des zones d'activités

<sup>67</sup> Procès-verbal de la séance du conseil de la communauté de communes du Mellois du 05 octobre 2015.

<sup>68</sup> Moyennant des indemnités d'occupation imputées au compte « 757 – redevances perçues » du budget annexe « zones d'activités ».

<sup>69</sup> Source : procès-verbal du conseil communautaire du 16 septembre 2019, point 11 – modification du tableau des emplois.

<sup>70</sup> Ceci malgré une réunion inter SCoT du 20 novembre 2017 annonçant une « *politique concertée et coordonnée pour réduire les surfaces disponibles dans le périmètre, (...) redimensionner les ZAE (...) en fonction des besoins réels des entreprises ciblées, coordonner/mutualiser l'animation et la promotion de la zone* ».



en obligeant la communauté de communes à se concentrer sur l'existant et à revoir l'implantation des entreprises sur son territoire. Depuis un an, un travail est mené pour libérer les terres sans vocation économique.

#### 1.3.2.5 Une harmonisation en cours de la collecte des ordures ménagères et de la tarification

En tant qu'EPCI à fiscalité propre, la communauté de communes assure obligatoirement la collecte des ordures ménagères. Elle en confie l'élimination et le stockage au syndicat mixte de traitement et d'enlèvement des déchets des Deux-Sèvres (SMITED) dont elle est membre. En 2017, afin d'harmoniser les modes de collecte sur son territoire rural et étendu (bacs collectifs dans l'ex Cœur du Poitou, points de regroupements en Val de Boutonne, coexistence des deux dans l'ex Mellois, sacs dans l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle), elle commandait une étude à un consultant extérieur avec le soutien financier de l'ADEME, au titre des objectifs de la « *Transition écologique pour la croissance verte* ». Par économie des moyens, cette mission aurait pu s'appuyer sur les résultats de l'étude réalisée en 2016 par un cabinet externe pour le compte de l'ex communauté de Val de Boutonne.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, et après plusieurs débats au sein du conseil communautaire et de diverses instances<sup>71</sup>, la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères, appliquée à l'échelle des ex communautés du Mellois, de Cœur du Poitou et de Val de Boutonne, était généralisée à tout le territoire à la veille de la date butoir du 15 octobre 2019 pour l'établissement des rôles de taxe<sup>72</sup> et 3 ans avant l'échéance légale pour unifier le financement, suite à un engagement du président en fonctions en 2017<sup>73</sup>. Il était mis fin à la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères (REOM) des communes de l'ex communauté cantonale de Celles-sur-Belle qui, en réalité, était essentiellement forfaitaire et déconnectée du coût effectif du service, contrairement au principe applicable. De fait, comme l'explique la communauté de communes, la REOM aurait engendré des surcoûts, accrus par les difficultés de mise à jour du fichier des redevables et de recouvrement, motivant le choix de la généralisation de la taxe.

Un collectif de contribuables, formait une requête en annulation de cette délibération auprès du tribunal administratif de Poitiers, le 14 décembre 2019, qui n'a pas encore statué.

Au terme d'une période de lissage sur deux ans (2019 et 2020), Mellois en Poitou projetait d'appliquer un taux uniforme de 13,28 %, entraînant une baisse sur tous les secteurs imposables à la TEOM sauf celui de l'ex Cœur du Poitou. Selon une étude de la DDFiP, la TEOM acquittée par les habitants du Cellois devait être en moyenne inférieure à la REOM. En 2019, Mellois en Poitou comptait 25 000 contribuables à la TEOM et 4 850 redevables à la REOM, dans le secteur de Celles-sur-Belle. L'extension de la TEOM devait porter à 30 300 le nombre de contribuables potentiels, équivalent au nombre de contribuables à la taxe foncière. Par comparaison, l'extension de la REOM à toute l'intercommunalité aurait porté à 27 000 le nombre de redevables<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> 17 réunions entre novembre 2018 et juillet 2019 de diverses instances (comités de pilotage, commissions, bureau communautaire, conseil des maires), deux séances du conseil communautaire (02 avril 2019 et 16 septembre 2019) et une réunion avec les élus municipaux le 03 octobre 2019.

<sup>72</sup> Délibération du 14 octobre 2019.

<sup>73</sup> Source : procès-verbal de la séance du conseil communautaire du 16 septembre 2019.

<sup>74</sup> Source : étude externe présentée au conseil communautaire le 16 septembre 2019.

Sans y être opposée, la communauté de communes n'a pas introduit de part incitative assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, dans la limite de 45 % du produit de la TEOM.

Pour les producteurs de déchets professionnels, seule l'ex Cœur du Poitou avait institué une redevance spéciale, toujours perçue au niveau de ce secteur par la communauté de communes Mellois en Poitou qui fait savoir qu'elle en envisage la généralisation à tout le territoire intercommunal dans le courant de 2021. En 2016, après en avoir envisagé la mise en œuvre, la communauté de communes du Mellois y avait renoncé, la loi de finances rectificative pour 2015 l'ayant rendu facultative<sup>75</sup>. Elle avait alors opté pour une tarification dans ses déchèteries, celle de Melle ayant commencé à faire l'objet de mises aux normes (cf. *infra*) et celle du Lezayen étant centralisée pour des raisons de sécurité (dépôts anarchiques de déchets métalliques et violences à l'encontre des personnels).

L'évolution des contraintes et du périmètre géographique ainsi que l'absence de données issues des ex EPCI ont empêché la réalisation de l'objectif légal de réduction de 10 % en 2020 des volumes par rapport à 2010<sup>76</sup>. Malgré une étude réalisée en externe en 2017 et le regroupement des bases de données des EPCI fusionnés, la nouvelle communauté de communes n'était pas en mesure de savoir si la cible prévue pour 2025 était atteignable sur tout ou partie de son territoire. En 2019, elle collectait 10 000 tonnes d'ordures ménagères.

En 2018, elle engageait une réflexion pour harmoniser la collecte et les conditions de travail des agents<sup>77</sup>. Les élus de l'ex Val de Boutonne y étaient opposés, une étude commandée par cet EPCI avant la fusion ayant mis en évidence que le ramassage en porte à porte était plus adapté aux communes les plus rurales. Un dispositif de collecte en bacs de regroupement et, uniquement en centre bourg, de colonnes ou de conteneurs enterrés, était expérimenté sur la commune de Rom, tant pour la collecte sélective que pour les ordures ménagères résiduelles. Pour la collecte des encombrants, il était envisagé d'étendre le porte à porte à tout le territoire communautaire. La mise à l'étude d'un système d'information géographique (SIG) était envisagée pour le second semestre de 2020, avec l'objectif d'instaurer un système de géolocalisation embarqué dans les véhicules de collecte à l'image de celui utilisé à Saintes.

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Le nouveau groupement a connu des débuts difficiles en raison du refus, émis par la communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle et plusieurs communes, de la rejoindre, de l'opposition de plusieurs communes au transfert de la gestion de leurs écoles et de l'augmentation des taux des impositions locales décidée en 2018. En 2019, la situation s'est débloquée dans différents domaines, avec le transfert de la gestion de nouvelles écoles.*

*Plusieurs compétences restent à harmoniser :*

- *la collecte des ordures ménagères soumise à un objectif, prévu par le Grenelle de l'environnement de réduction des volumes, non atteint à ce jour, ce qui risque d'engendrer une augmentation sensible de la taxe générale sur les activités polluantes : la communauté de communes fait savoir que ses services travaillent*

<sup>75</sup> Délibération du 21 mars 2016 du conseil de la communauté de communes du Mellois.

<sup>76</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>77</sup> Dans le respect d'une recommandation n° 437 de la caisse nationale d'assurance maladie tendant à limiter les troubles musculo-squelettiques.

*actuellement à la mise en place d'un plan de prévention des déchets en vue d'en réduire la quantité ;*

- *l'action sociale, dont l'exercice est compliqué par une stratification de structures supra communales à l'intérieur du périmètre intercommunal : si la communauté de communes considère que la situation actuelle n'engendre pas de difficulté, elle envisage néanmoins de s'atteler à une clarification de l'action sociale d'intérêt communautaire ; la Chambre prend note de la première étape réalisée avec la mutualisation du poste de directeur général adjoint « solidarités » avec le CIAS « Mellois en Poitou » ;*
- *l'absence d'intégration de la compétence « eau », l'EPCI réfléchissant avec les syndicats d'eau du secteur à une simplification de la carte, qui entraîne une dichotomie des facturations avec l'assainissement, peu lisible pour l'utilisateur.*

*L'exercice de la compétence de développement économique, pour laquelle les services ont été étoffés, est à conforter avec la définition d'une stratégie d'ensemble pour les zones d'activités, en lien avec les territoires voisins. La communauté de communes considère que la création d'une direction dédiée dans le projet de nouvel organigramme des services sera de nature à contribuer au renforcement de son action en la matière.*

*Toutefois, deux documents préalables à une organisation efficace n'ont pas été élaborés : le projet de territoire et le schéma de mutualisation de services avec les communes. En l'absence d'objectifs, des dispositifs de prestations réciproques hérités des ex EPCI perdurent de façon irrégulière.*

## **2 DES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COMMUNES A CLARIFIER**

### **2.1 Des dispositifs fiscaux complexes**

#### **2.1.1 Un régime de fiscalité professionnelle unique obligatoirement applicable**

Mellois en Poitou devait adopter le régime de fiscalité professionnelle unique, en vigueur en 2016 au sein des ex communautés de communes de Val de Boutonne, Cœur de Poitou et cantonale de Celles-sur-Belle, fondé sur les principes suivants :

- substitution aux communes pour la perception de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la contribution foncière des entreprises (CFE) et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- perception d'un taux additionnel sur les impôts « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) ;
- instauration d'une attribution de compensation, correspondant à l'ensemble des produits de fiscalité professionnelle précités diminués des charges afférentes aux

compétences transférées<sup>78</sup>, arrêtées par la commission d'évaluation des charges transférées, de telle sorte que le produit de fiscalité professionnelle que chaque commune aurait dû percevoir au titre de 2016 lui soit acquis ;

- obligation d'adopter deux documents stratégiques :
  - un protocole financier général définissant les modalités de détermination des attributions de compensation<sup>79</sup> avec les communes<sup>80</sup>, sans en arrêter les montants ;
  - un pacte financier et fiscal organisant les relations financières avec les communes.

En 2017, conformément à la loi<sup>81</sup>, le taux de CFE était fixé à la moyenne des taux 2016 des 3 ex communautés de communes précitées, pondéré par le poids relatif des bases imposables<sup>82</sup>.

En outre, était instaurée une dotation de solidarité communautaire de 150 K€, obligatoire pour une communauté de communes née d'une fusion et dont le potentiel financier agrégé par habitant présentait un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé parmi les ex communautés de communes lors de la fusion<sup>83</sup>.

### 2.1.2 Détermination des taux des taxes « ménages »

En 2017, la communauté de communes arrêta les taux de taxes « ménages » (taxe d'habitation et taxes foncières) selon deux principes posés dans une étude de la direction départementale des finances publiques des Deux-Sèvres diffusée en 2016 aux communes membres<sup>84</sup> :

- calcul à partir des moyennes pondérées des taux des 4 anciennes communautés ;
- taux de taxe d'habitation réduits de la fraction départementale de taxe d'habitation pour les communes issues des communautés de communes à fiscalité additionnelle (opération dénommée « débasage » des taux de taxe d'habitation).

Dans la mesure où certaines des ex communautés de communes étaient à fiscalité professionnelle unique, Mellois en Poitou devait obligatoirement procéder à une intégration fiscale progressive. A cet effet, une délibération de principe du 11 mai 2017 retenait le mode de calcul le plus répandu : (produits 2016 des ex EPCI + fraction départementale de la taxe d'habitation pour les communes des communautés de communes du Mellois, de Celles et de Cœur du Poitou) / bases des ex EPCI le cas échéant harmonisées en cas de politique d'abattement commune. Le conseil communautaire fixait les taux moyens pondérés aux mêmes

<sup>78</sup> Article 1609 nonies C paragraphe V, alinéa 3 du code général des impôts.

<sup>79</sup> L'attribution de compensation correspond à la différence entre le reversement opéré par l'échelon intercommunal en vue de neutraliser l'impact du passage à la taxe professionnelle unique, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, et les compensations des dépenses relatives aux compétences et équipements transférés. Lorsque les produits sont supérieurs aux charges, celui-ci verse une attribution de compensation aux communes concernées. Dans le cas inverse, l'attribution de compensation est négative.

<sup>80</sup> En application du 5°, 1-b, du V de l'article 1609 nonies C du CGI.

<sup>81</sup> Article 1609 nonies C III du code général des impôts.

<sup>82</sup> Délibération du 11 septembre 2017.

<sup>83</sup> Délibération du 25 mars 2019.

<sup>84</sup> Etude d'impact fiscal jointe au projet de périmètre (I de l'article L. 5211-41-3 du CGCT).

niveaux que ceux calculés par la DDFiP pour les taxes foncières et légèrement en-deçà pour la taxe d'habitation, à 18,75 % contre 18,86 %, avec une uniformisation progressive de 12 ans.

L'intégration fiscale progressive se heurtait à des carences majeures :

- une absence de délibérations harmonisant les abattements de taxe d'habitation en vigueur au sein des ex communautés de communes<sup>85</sup>, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016, condition nécessaire rappelée par la DDFiP ;
- le maintien par les ex EPCI représentant la majorité de la population du futur groupement de leurs taux d'imposition ménages de 2016 au même niveau que 2015, celle du Mellois augmentant sa fiscalité additionnelle uniquement pour financer en partie le coût de la gestion des écoles (cf. *supra* 1.3.2.2), seule l'ex-communauté Val de Boutonne relevant ses taux comme recommandé par la DDFiP ;
- un défaut d'anticipation des conséquences lié à la restitution ou à la délégation de compétences, notamment la gestion des écoles.

**Tableau n° 3 : Vote des taux 2017**

	Bases en €	TMP 2017	Produit attendu en €
<i>Taxe d'habitation</i>	41 783 000	18,75 %	7 834 313
<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>	33 759 000	10,05 %	3 392 780
<i>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</i>	4 221 000	29,67 %	1 252 371
<b>Total</b>			<b>12 479 464</b>

Source : délibération n°141/2017 du 11 mai 2017.

**Tableau n° 4 : Comparaison des taux de taxe d'habitation 2016 et 2017**

	Taux TH harmonisés 2016	TMP TH 2017 à produit constant	Taux taxe foncier bâti 2016	TMP foncier bâti 2017 à produit constant	Taux foncier non bâti 2016	TMP foncier non bâti 2017 à produit constant
<i>Bases constantes simulées</i>	43 324 329 € (*)		33 143 243 €		4 204 686 €	
<i>Produit du nouvel EPCI</i>	8 170 968 €		3 330 896 €		1 247 530 €	
<i>Mellois</i>	18,12 %	18,86 %	15,87 %	10,05 %	43,15 %	29,67 %
<i>Cœur du Poitou</i>	10,41 %		8,26 %		29,04 %	
<i>Celles</i>	6,41 %		4,72 %		19,85 %	
<i>Val de Boutonne</i>	15,06 %		6,06 %		10,90 %	

Source : comptes administratifs 2016 des ex communautés de communes.

Notes : TMP : taux moyen pondéré ; taxe d'habitation harmonisée des abattements.

<sup>85</sup> Dans les conditions prévues à l'article 1411 du code général des impôts.

## 2.2 Une chronologie inversée

### 2.2.1 Un pacte financier et fiscal adopté tardivement, sans principe explicite

#### 2.2.1.1 Des attributions de compensation déterminées à tort par la commission locale des charges transférées en amont du pacte financier et fiscal

Lors de sa séance du 09 février 2017, le conseil communautaire arrêta des attributions de compensation provisoires en faveur des communes, sans mentionner leur calcul, ni les attributions perçues en 2016 par les communes des ex communautés à fiscalité professionnelle unique. Cela empêchait de s'assurer si celles-ci conservaient les attributions de compensation 2016, principe applicable en l'absence d'accord<sup>86</sup>.

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), instituée par une délibération du 25 juillet 2017, comprenant un représentant par commune, et présidée par l'actuel président de la communauté de communes, proposait dans un rapport du 2 octobre 2017 des montants définitifs d'attribution de compensation (AC) pour 2017 identiques aux provisoires. Devant être validé par deux tiers des communes, ce rapport a uniquement vocation à exposer les méthodes utilisées pour l'évaluation des charges transférées commune par commune. L'édition de principes tendant à conserver certaines ressources ou à fixer des montants d'attribution de compensation incombe à la seule assemblée délibérante de l'EPCI. La CLECT outrepassait sa compétence, en proposant deux orientations qui auraient dû figurer dans le pacte financier et fiscal, alors inexistant :

- ne pas intégrer dans les AC le produit des compensations pour exonérations de la taxe d'habitation versées par l'Etat, soit 231,8 K€, inconnues en février 2017, ce qui revenait à le conserver dans le budget intercommunal ;
- ne pas reverser les produits d'IFER 2017 générés par les nouvelles éoliennes (343,9 K€ sur un total d'IFER de 524,6 K€) avant une régularisation en 2018.

Le pacte financier et fiscal (PFF), facultatif pour Mellois en Poitou, était finalement adopté pour la période 2018-2020 par le conseil communautaire le 22 octobre 2018, puis validé par les communes entre fin octobre 2018 et le 15 décembre 2018. Le conseil communautaire en prenait acte lors de sa séance du 20 décembre 2018, dans l'ordre inverse de celui prévu par la législation<sup>87</sup>.

Sur les 78 communes alors membres, 63 communes se prononçaient en faveur du PFF, représentant 71 % de la population. Les montants des attributions de compensation (AC), arrêtés en amont par la commission locale d'évaluation des charges transférées<sup>88</sup> qui

---

<sup>86</sup> a. du 1. du 5° du V de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

<sup>87</sup> Alinéa 7 du IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI.

<sup>88</sup> Rapports des 09 février 2017, 02 octobre 2017, 24 septembre 2018 présentés à l'assemblée délibérante respectivement les 09 février 2017, 11 décembre 2017 et 24 septembre 2018.

outrepassait sa compétence<sup>89</sup>, étaient approuvés par 72 communes représentant 88 % de la population intercommunale<sup>90</sup>.

Bien que non encadrée par un délai légal, la mise en œuvre tardive du PFF, près de deux ans après la création de la communauté de communes, ravivait les tensions entre les élus, comme l'illustre une délibération du 15 mai 2018 du conseil municipal de Fressines validant « *le départ de la commune de la communauté de communes Mellois en Poitou* » considérant « *l'absence de pacte fiscal et financier (...) qui occasionne des discriminations entre communes et des inégalités entre les contribuables, dont le double financement de la compétence scolaire* ».

La 3<sup>ème</sup> loi de finances rectificative pour 2020 ayant reporté à 2021 l'échéance pour l'adoption d'un pacte financier et fiscalité, la communauté de communes a engagé en septembre 2020 une révision du pacte adopté fin 2018 dans le cadre d'un groupe de travail associant les élus de chaque ancienne communauté de communes, avec un objectif d'aboutissement début 2021.

<b>Recommandation n° 2 : adopter un pacte financier et fiscal révisé.</b>
---

#### 2.2.1.2 Un postulat implicite fondé sur des « *écarts dans les relations financières entre Mellois en Poitou et les communes* »

Le pacte financier et fiscal était élaboré à partir notamment des résultats d'une étude commandée en 2017 à un cabinet d'audit, alors que des projections de taux et de produits de fiscalité avaient été fournies par la direction départementale des finances publiques dans son étude rendue en juillet 2016. Le déficit de fonctionnement de 1,1 M€ environ enregistré par le budget principal en 2017 et les « *écarts dans les relations financières* » avec les communes, hérités des ex EPCI, amenaient le consultant à proposer comme alternative une remise à plat des évaluations de charges, impliquant un vote unanime des communes, difficile à obtenir, ou « *des solutions moins radicales mais partagées* ». L'assemblée délibérante retenait implicitement la seconde option sans avoir de comparaisons avec les dispositifs au sein des ex communautés de communes, trois d'entre elles étant à fiscalité professionnelle unique.

Le pacte posait le principe de niveaux de reversements n'obérant pas le potentiel financier des communes afin d'éviter une baisse des dotations de l'Etat calculées en fonction de cet indicateur. Toutefois, il ne remettait pas à plat le niveau des attributions de compensation fixé en amont par la CLECT.

---

<sup>89</sup> La direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur rappelle dans son *Guide de l'attribution de compensation* que la CLECT n'a pas pour mission de calculer l'attribution de compensation mais de procéder à l'évaluation des charges transférées. « *Dans le cas où un rapport ne ferait pas apparaître le montant des charges transférées, mais préciserait uniquement que ce montant est inclus dans le montant d'attribution de compensation proposé, l'EPCI et les communes ne disposeraient pas de l'information suffisante pour fixer le montant des attributions. Cette évaluation serait contraire à l'article 1609 nonies C du code général des impôts* ».

<sup>90</sup> Source : procès-verbal de la séance du conseil communautaire du 20 décembre 2018.

## 2.2.2 Détermination de l'attribution de compensation

### 2.2.2.1 Une neutralité fiscale difficile à obtenir en raison d'une distorsion des dispositifs fiscaux entre les EPCI fusionnés

Le conseil communautaire arrêta, dans les délais impartis par la loi<sup>91</sup>, les attributions de compensation provisoires au titre de 2018 pour un montant global de 7,2 M€<sup>92</sup>. Lors du vote du pacte financier et fiscal le 22 octobre 2018, celui-ci était ramené à 5,2 M€ par soustraction des charges transférées évaluées par la CLECT<sup>93</sup>.

L'élaboration du pacte était rendue compliquée, en raison du maintien du régime de la fiscalité additionnelle au sein de l'ex communauté du Mellois. Il en résultait une distorsion fondamentale entre les communes du nouvel ensemble, préexistant à sa création, et non aplanie dans le cadre des travaux de la commission départementale de coopération intercommunale en 2016 et des échanges entre les EPCI devant fusionner.

Les 25 communes de l'ex communauté de communes du Mellois, restée à fiscalité additionnelle, n'avaient jamais perçu d'attribution de compensation. Le transfert de la compétence de gestion des écoles intervenu en 2016 n'avait pas donné lieu à une évaluation de charges transférées, mécanisme applicable pour les seuls EPCI à fiscalité professionnelle unique. Comme l'explique l'ancien président de l'EPCI, la hausse des taux de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti décidée en 2016 par l'ex communauté du Mellois devait en principe s'accompagner d'une baisse à due concurrence du montant des impositions perçues par chacune de ses 25 communes membres. La chambre régionale des comptes considère que ce mécanisme présentait deux faiblesses :

- une absence d'évaluation homogène au niveau de l'ensemble des 25 communes des frais afférents à la compétence de gestion des écoles ;
- des pratiques disparates entre communes, la décision de baisse des taux des impositions précitées dépendant de chaque conseil municipal et, de surcroît, nécessitant une prise en compte des valeurs locatives mobilières, différentes d'une commune à une autre. De fait, les montants de taxes d'habitation réglés par les contribuables avaient baissé en 2016 dans des proportions variables selon les communes.

Au sein du nouveau groupement, les attributions de compensation des 25 communes de l'ex Mellois étaient calculées à partir de leurs produits respectifs de fiscalité professionnelle<sup>94</sup>. Dans sa réponse, la communauté de communes précise que celles-ci n'ont pas été diminuées des charges transférées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. La Chambre constate comme la communauté de communes que cela a engendré une disparité dans le calcul initial des attributions de compensation lors de la fusion des EPCI.

---

<sup>91</sup> 1° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

<sup>92</sup> Délibération n° 17/2018 du 05 février 2018.

<sup>93</sup> Rapport de la CLECT du 24 septembre 2018.

<sup>94</sup> CFE, CVAE, IFER et taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties.



### 2.2.2.2 Reversement d'une somme globale de 0,3 M€ par les 25 communes de l'ex Mellois au profit des communes ayant conservé la gestion des écoles

L'une des principales clauses du pacte financier et fiscal consiste en l'instauration d'une redistribution progressive sur 10 ans à compter de 2019 d'une somme totale de 0,3 M€, financée par les seules 25 communes de l'ex Mellois et calée sur 10 % du volume global de leur attribution de compensation<sup>95</sup>, au profit des communes ayant conservé la gestion des écoles, à savoir celles de Val de Boutonne et du Cellois. L'objectif était de leur éviter de financer à la fois le coût de celles-ci et de celles déclarées d'intérêt communautaire, sans modifier le montant global des attributions de compensation (AC).

Le procédé appelle les observations suivantes :

- le calcul de la somme de 0,3 M€ ne fait pas le lien avec les charges reprises par le budget de l'ex communauté de communes du Mellois en 2016, ce qui ne va pas dans le sens de la neutralité financière et de l'équité entre communes ;
- le principe de la révision libre de l'AC<sup>96</sup> a été retenu, ce qui interdit une programmation pluriannuelle différenciée des AC versées aux communes et toute indexation, sauf nouveau transfert de compétences ou révision dans les conditions prévues par la loi<sup>97</sup>, ce qui impose une délibération annuelle de validation. Dans sa réponse, la communauté de communes fait savoir que ce point sera revu dans le cadre de l'élaboration du nouveau pacte financier et fiscal.

### 2.2.2.3 Une révision des montants individuels en 2019 suite à la création de communes nouvelles, sans incidence sur le montant global

En 2020, les AC provisoires s'élevaient globalement à 5,2 M€<sup>98</sup>, contre 7 M€ en 2019 par suite du transfert du contingent communal au service départemental d'incendie et de secours (0,8 M€ selon l'évaluation de la CLECT) et de la déclaration d'intérêt communautaire de certaines établissements d'enseignement élémentaire et pré-élémentaire (1 M€ au total). Seule la répartition de l'AC était modifiée pour tenir compte des créations de communes nouvelles au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (chaque commune nouvelle percevant la somme des AC perçues par les ex communes ayant fusionné). La moitié de cette somme, soit 2,6 M€, était concentrée entre 6 communes :

- 4 communes nouvelles : 1,5 M€ pour Melle, 377,8 K€ pour Celles-sur-Belle, 373,3 K€ pour Chef-Boutonne, 339,9 K€ pour Aigondigné (fusion de Mougonthorigné et de Sainte-Blandine) ;
- 280,6 K€ pour Lezay et 228,7 K€ pour La Mothe-Saint-Héray.

Toutes les communes ont une AC positive, à l'exception de 5, peuplées de moins de 1 000 habitants chacune<sup>99</sup>, reversant à la communauté de communes une somme de l'ordre de quelques milliers d'euros en raison d'un montant de charges transférées supérieur à leurs produits de fiscalité professionnelle.

<sup>95</sup> Source : procès-verbal de la séance du conseil communautaire du 22 octobre 2018.

<sup>96</sup> Article 1 bis du V de l'article 1609 nonies du code général des impôts.

<sup>97</sup> Source : guide pratique de l'attribution de compensation, direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, 2017, fiche n°3, p. 31.

<sup>98</sup> Délibération n° 324 du 16 décembre 2019.

<sup>99</sup> Payzay-le-Chapt, Ensigné, Villefollet, Chérigné, Juillé.

#### 2.2.2.4 Solutions envisageables

- *La conjoncture économique permet d'envisager une révision libre des attributions de compensation, décidée unilatéralement par l'assemblée délibérante.*

Par dérogation, la loi offre la possibilité d'une révision libre des attributions de compensation<sup>100</sup> selon deux modalités :

- par délibérations concordantes du conseil communautaire, à l'unanimité de ses membres et non à l'unanimité des suffrages exprimés<sup>101</sup>, et des conseils municipaux des communes intéressées, en tenant compte du rapport de la CLECT adopté préalablement par les conseils municipaux à la majorité qualifiée. Le décompte d'une seule abstention suffit à faire échec à l'adoption d'attributions de compensation révisées librement ;
- par décision unilatérale du conseil communautaire en cas d'une modification de la base de la fiscalité professionnelle unique entraînant une réduction du produit global des impositions (CFE, CVAE, IFER, TASCOM et taxe additionnelle à la taxe foncière sur le non bâti), sans l'accord des conseils municipaux<sup>102</sup>.

Indépendamment des répercussions des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en 2020, une telle hypothèse devrait se produire au cours des prochains mois en raison de la survenance de deux événements annoncés :

- le déménagement de la base logistique d'Intermarché située à Alloinay hors du territoire communautaire ;
- l'implantation à Celles-sur-Belle d'un nouveau site de la coopérative laitière de la Sèvre, destiné à la production d'un lait de vache garanti sans organismes génétiquement modifiés (6,5 M€ de travaux devant être lancés en juin 2020 pour la construction d'un bâtiment de 1 500 m<sup>2</sup>) avec un démarrage prévu début 2021, une vingtaine de salariés devant être alors recrutés (cf. 1.2.1.2).

---

<sup>100</sup> Article 1609 nonies C du code général des impôts.

<sup>101</sup> Pour la liquidation des droits, 1°bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI.

<sup>102</sup> 1° du V de l'article 1609 nonies C du CGI. Cf. Guide de l'attribution de compensation, direction générale des collectivités locales, fiche n°4, point 3, pages 41 à 43.

La perspective d'une révision libre et unilatérale, rendue possible par les évolutions à venir affectant le tissu économique local, permettrait de remettre à plat l'ensemble des reversements de fiscalité professionnelle aux communes et d'élaborer un nouveau pacte financier et fiscal (cf. *supra* 2.2.1.1).

- *Une solution consisterait à procéder à une révision « individualisée » de certains montants de l'AC pour les communes ayant un potentiel financier élevé, comme le permet le 7° V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.*

D'un point de vue formel, cette procédure serait d'autant plus aisée à mettre en œuvre qu'elle nécessite des délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée, et non l'unanimité, des conseils municipaux, sous réserve de l'adoption d'un protocole financier général. Toutefois, ce dispositif ne peut s'appliquer que pour les communes membres ayant un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20 % au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres. Cela suppose d'étudier les potentiels financiers des communes de l'ex communauté de communes du Mellois et de l'ex Cœur du Poitou.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le pacte financier et fiscal a été adopté 22 mois après la création de la communauté de communes et après que la commission locale d'évaluation des charges transférées ait proposé, au-delà de ses compétences légales, des niveaux d'attributions de compensation, validés par le conseil communautaire.*

*Les attributions de compensation ont été fixées pour ne pas obérer le potentiel financier des communes et, par suite, leurs dotations versées par l'Etat. Toutefois, les charges scolaires de l'ex communauté du Mellois au titre de 2016 n'ont pas été prises en compte dans le calcul des attributions de compensation versées aux communes de Mellois en Poitou.*

*Cela ne contribue pas à la neutralité financière des transferts de compétences et à l'équité entre communes. La réalisation de cet objectif aurait supposé d'appliquer dès 2017 le taux moyen d'intégration sans lissage. Dans les secteurs correspondant aux anciennes communautés de communes subissant une hausse, la différence de produit aurait dû être reversée sous forme d'attribution de compensation (AC) aux communes pour que celles-ci puissent éventuellement baisser leur taux à due proportion. Pour les ex communautés de communes enregistrant une baisse automatique de leur fiscalité, les communes auraient dû augmenter leur taux du différentiel observé et reverser le produit correspondant, sous forme d'AC à Mellois en Poitou. Ces opérations auraient permis d'aboutir à une stricte neutralité fiscale pour les contribuables, avec un équilibre financier entre les communes et l'EPCI fusionné, sous réserve du vote conforme de l'unanimité des conseils municipaux, dépassant l'opposition des communes qui, suite à la fusion, ont connu une baisse « artificielle » de leurs impôts. Aussi, en l'état du droit, autorisant une modification des AC à l'unanimité, une révision unilatérale des AC motivée par des changements de base liées à des événements récents ayant affecté la vie économique du territoire intercommunal pourrait être envisagée.*

---

### 3 POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

#### 3.1 Une organisation récente

##### 3.1.1 Une nouvelle répartition entre services administratifs

La politique d'investissement implique plusieurs entités de la communauté de communes : le service des grands projets pour la conduite technique, administrative et financière des opérations nouvelles (dans les domaines du sport, de l'enfance, de la jeunesse, et des gendarmeries notamment), de la formalisation des besoins au suivi du chantier et à la livraison du bâtiment, la direction du patrimoine pour la gestion des bâtiments existants et le suivi des baux, et la direction des finances pour la collecte des informations comptables.

Rattachée à la direction générale adjointe des services techniques, la direction du patrimoine comprenait, au début de 2020, une direction administrative (8,5 agents en équivalent temps plein), un pôle technique nord (5 agents) et un pôle technique sud (5 personnes), implantées sur 3 sites distincts, respectivement Sauzé-Vaussais, Melle et Chef-Boutonne. Avec l'arrivée de 5 nouveaux collaborateurs, les services étaient alors regroupés dans un même bâtiment, d'une surface de 1 200 m<sup>2</sup>, situé au lieu-dit la Barre de Sepvret en direction de Poitiers<sup>103</sup>.

Suite à un appel à candidatures lancé le 09 avril 2018, un directeur du patrimoine, précédemment en poste à la région Ile-de-France, a été recruté à compter du 11 septembre 2018 sur un emploi relevant du grade d'ingénieur principal du cadre des emplois des ingénieurs territoriaux<sup>104</sup>.

##### 3.1.2 Un processus de décision fondé sur davantage d'objectivation des besoins

###### 3.1.2.1 Une objectivation des besoins freinée par la reprise des projets des ex EPCI

Même si les programmations des ex EPCI n'étaient pas reprises systématiquement par la communauté, le budget primitif pour 2017 était bâti par l'agrégation des projets engagés par ceux-ci. La commission des grands projets examinait un plan pluriannuel d'investissement (PPI) non communiqué au conseil communautaire lors du vote du budget primitif en méconnaissance de l'obligation légale<sup>105</sup>. Les projets les plus importants étaient les suivants :

- pour la communauté de communes du Mellois : 20 M€ de dépenses et 4,6 M€ de recettes prévues, selon une prospective établie pour la période 2016-2020 par cet ex EPCI, comprenant comme principales opérations :
  - la réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle en siège administratif ;
  - la construction de la gendarmerie de Melle avec ses logements ;
  - la réhabilitation du gymnase de La Mothe-Saint-Héray ;

<sup>103</sup> Délibération du 03 février 2020.

<sup>104</sup> Délibération n° 250/2018 du 24 septembre 2018.

<sup>105</sup> En application de la loi du 07 août 2015 « NOTRe ».

- la construction d'une déchetterie à Lezay.
- étude d'aménagement de la zone d'activités « *Les maisons blanches* » ;
- reconstruction du gymnase de Brioux-sur-Boutonne ;
- communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle ;
  - construction d'une résidence jeunes à Celles-sur-Belle ;
  - structure multi-accueil à Mougou.

La plupart des opérations étaient au niveau des études de maîtrise d'œuvre (0,5 M€ répartis entre les ex communautés de communes de Cœur du Poitou et cantonale de Celles-sur-Belle). Les besoins en équipements avaient donc été formulés à une échelle restreinte par rapport au périmètre de Mellois en Poitou. Les ex EPCI avaient engagé des études depuis plusieurs années, comme par exemple pour l'accueil collectif de mineurs dans le secteur d'Aigondigné et Celles-sur-Belle, la réhabilitation du réfectoire scolaire de La Mothe-Saint-Héray, un programme enfance jeunesse sur cette même commune et la construction d'un nouveau gymnase à Brioux-sur-Boutonne. Poursuivant les projets, la nouvelle intercommunalité recourait à de nouveaux prestataires ou réalisait en interne divers diagnostics (plan local d'urbanisme intercommunal et l'implantation des services communautaires et leur adéquation à l'évolution démographique). Plusieurs projets engagés par les ex EPCI étaient revus dans leur conception, avec la plupart du temps des surcoûts.

Jusqu'en 2019, l'investissement a été fortement conditionné par les opérations lancées par les ex EPCI, ce qui a privé la nouvelle intercommunalité d'une stratégie exhaustive et cohérente sur plusieurs années. Les procédures instituées depuis 2019 (analyses des besoins par les directions opérationnelles, validées par les commissions thématiques, le bureau et le conseil communautaire, études de programmation lancées par le service des grands projets et soumises à ces mêmes instances) contribuent à une objectivation des décisions d'investissement, lesquelles gagneraient à être renforcées par une exploitation du schéma de cohérence et d'organisation territoriale (document d'orientation et d'objectifs, programme d'aménagement et de développement durable).

### 3.1.2.2 Des opérations lancées avec le soutien financier de l'Etat

La communauté de communes a repris des opérations dont le lancement avait été facilité par la politique contractuelle de l'État (contrats de ruralité, centre bourgs) et de ses opérateurs (Agences de l'eau, Agence de développement et de maîtrise de l'énergie ADEME). A titre d'exemple, le syndicat mellois des piscines avait pu réhabiliter des piscines avec un emprunt de préfinancement du FCTVA contracté auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations dans le cadre du « *plan de relance FCTVA* » (solde du c/103 au budget principal de la communauté de communes à fin 2018 : 32,4 K€).

De façon plus significative, la réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle en siège administratif, prévue par l'ex communauté de communes du Mellois en 2015, a été rendue possible par l'engagement de l'État d'y loger deux services, l'inspection de l'éducation nationale et le centre des finances publiques (loyer annuel de 50 K€ réglé par la direction générale des finances publiques) et par une bonne imbrication avec un projet d'aménagement urbain porté par la commune de Melle.

Dans des domaines d'interventions spécifiques, la communauté de communes et/ou les ex EPCI bénéficiaient de soutiens de l'État, de l'Union européenne, du département des Deux-Sèvres et de la caisse d'allocations familiales :

- 2017 : recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage en vue d'implanter une ressourcerie valorisant de nouvelles filières de traitement, avec des financements européens LEADER et de l'Etat au titre du programme « *Territoire à énergie positive pour la croissance verte* » ;
- 2016 : étude lancée par l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle pour la construction d'un équipement d'accueil et de loisirs sans hébergement avec le soutien du « *dispositif local d'accompagnement Belle et Lambon* » promu par la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations<sup>106</sup> ;
- projet de résidence habitat jeunes à Celles-sur-Belle, initié par cette communauté de communes subventionné principalement par l'Etat (150 K€ au titre du contrat de ruralité), de la caisse d'allocations familiales des Deux-Sèvres (250 K€) et du département des Deux-Sèvres (335,1 K€)<sup>107</sup>.

Enfin, la communauté de communes s'est investie dans deux secteurs, les gendarmeries et les maisons des services au public. Ce n'est pas tant le soutien financier de l'Etat que la nécessité de maintenir des services publics qui a motivé la décision d'investir. Ainsi, la gendarmerie de Melle, en construction, devait être louée à la gendarmerie nationale pour 9 ans avec un loyer prévisionnel annuel de 233 K€, correspondant à 6 % du coût global de l'opération<sup>108</sup> hors la valeur du terrain, donné par la commune de Melle<sup>109</sup>.

### **3.1.3 Des décisions affectées par les recompositions territoriales institutionnelles et l'état d'urgence sanitaire**

Dans le cas spécifique de Mellois en Poitou, la décision d'investir a été affectée davantage par les recompositions territoriales que par le cycle électoral. En effet, plusieurs projets, pour la plupart justifiés par de réels besoins attestés par des soutiens de l'Etat notamment dans le domaine social, ont été amorcés par les EPCI fusionnés dans les mois précédant leur dissolution. Le foisonnement de dossiers, dépourvus de projection financière fiable, qui en est résulté en 2016 a eu l'effet inverse, la nouvelle intercommunalité étant obligée d'étudier la faisabilité de chaque dossier avant d'en décider la poursuite.

Le budget primitif 2020 n'ayant pas été voté lors de la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, le conseil communautaire l'adoptait le 25 juin 2020, soit avant l'échéance du 31 juillet 2020. Compte tenu de l'absence à cette date d'une estimation précise et exhaustive des impacts financiers de la crise, le budget devait faire l'objet d'une décision modificative au cours du dernier trimestre 2020.

---

<sup>106</sup> Cf. infra 5.4.2.3 relations avec l'association « Belle et Lambon ».

<sup>107</sup> Source : procès-verbal du conseil communautaire du 22 octobre 2018, point 7.

<sup>108</sup> En application d'une circulaire modifiée du Premier ministre du 28 janvier 1993.

<sup>109</sup> Source : procès-verbal du conseil communautaire du 22 octobre 2018.

Par ailleurs, si les confinements n'ont pas stoppé les projets, les conditions de reprise des chantiers conduisent la communauté de communes à anticiper des décalages dans l'exécution des marchés de travaux, difficiles à quantifier :

- résidence habitat jeunes et maison des jeunes de Celles sur Belle, déchetterie de Melle, parvis de l'espace enfance famille et de l'accès à la gendarmerie (1,5 mois), structure multi accueil de Mougou ;
- décalage du lancement de l'étude de programmation de la réorganisation des accueils collectifs de mineurs sur Celles et Mougou ;
- lancement du concours du gymnase de Brioux reporté de plus de 4 mois ;
- livraison des études de conception de la déchetterie de Lezay reportée en raison du décalage de la remise du permis de construire ;
- démarrage du chantier de la gendarmerie de Melle reporté de 3 mois au moins.

L'EPCI était tenu de préparer un rapport et tenir un débat sur les orientations budgétaires, sans que cela soit encadré par un délai. La période de confinement a permis de valider des choix organisationnels notamment en matière informatique avec le déploiement progressif d'applicatifs métiers en hébergement web. La dématérialisation de certains processus, mise en œuvre avant le confinement, (signature électronique, dématérialisation de la validation du service fait) a facilité le maintien des délais de paiement au niveau antérieur à la crise. Pour les investissements en cours, une réflexion a été engagée, dans le cadre de la programmation, en vue d'une éventuelle revalorisation des coûts globaux de fonctionnement par équipement. Enfin, la crise sanitaire a conforté la communauté de communes dans ses réflexions engagées en 2019 en vue d'une redéfinition de ses fonctions logistique et entretien.

## **3.2 Une rationalisation de la gestion des crédits d'investissement**

### **3.2.1 Un passage progressif en autorisations de programme visant à améliorer des taux de réalisation demeurés faibles**

#### **3.2.1.1 Des niveaux élevés d'ouverture et d'annulations de crédits en 2017 et 2018**

Au budget primitif pour 2017, les projets étaient en majorité inscrits dans des chapitres d'opérations individualisées d'équipement, à l'exception de deux autorisations de programme relatives à la réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle en siège administratif et à la gendarmerie de Melle. La programmation était rendue difficile par la déperdition des données des ex EPCI et par de substantiels restes à réaliser à la clôture de 2016. En 2017, les crédits de dépenses d'investissement de la plupart des opérations d'envergure restaient inutilisés, les services en cours de structuration n'étant pas en mesure de lancer les appels d'offres. Malgré une diminution de moitié en deux ans, les annulations de crédits demeuraient élevées (29,9 % fin 2019 contre 58,2 % fin 2017). Les taux de consommation remontaient de façon variable, à près de 100 % pour les petits chantiers, mais à moins de 50 % pour les plus importants, traduisant des difficultés persistantes.

Cette situation révélait des blocages budgétaires dus aux débats entre élus, des décisions modificatives étant indispensables pour engager des dépenses minimales (exemple : lave-vaisselle), ce qui entraînait fin 2017 d'importantes inutilisations de crédits. L'exécution des

dépenses d'investissement a été freinée par des procédures confondant comptabilité et gestion d'activité. Dans ce contexte, le choix du vote en opérations individualisées a été pénalisant.

**Tableau n° 5 : Total des dépenses réelles d'investissement du budget principal en K€**

Exercice	Crédits ouverts	Mandats émis	Restes à réaliser	Crédits annulés	Taux de réalisation	% crédits annulés/ crédits ouverts
2017	19 194,97	7 367,0	657,4	11 170,6	41,8 %	58,2 %
2018	13 351,86	6 071,0	1 265,5	6 015,5	55,0 %	45,0 %
2019	14 129,23	7 948,24	1 955,9	4 225,1	70,1 %	29,9 %

Source : comptes administratifs du budget principal 2017 à 2019.

**Tableau n° 6 : Consommation des crédits 2016 de dépenses d'équipement des ex EPCI en K€**

EPCI	Chapitre	Prévisions 2016 (*)	Réalisations	Prévisions – réalisations
Communauté de communes Cœur du Poitou, budget principal	21 – immobilisations corporelles	135,6	27,1	108,5
	23 – immobilisations en cours	983,5	0,0	983,5
	Opérations d'équipement	2 312,1	497,8	1 814,3
Mellois, budget principal	Opérations d'équipement	1 625,9	450,0	1 175,9
Communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle	2031 – frais d'études			177,0
	23 – immobilisations en cours			146,0

Source : comptes de gestion 2016.

(\*) budget primitif et décisions modificatives.

**Tableau n° 7 : Dépenses d'investissement du budget principal crédits ouverts/réalisations en K€**

Chapitre budgétaire	2017		2018		2019	
	Budget primitif	Réalisé	Budget primitif	Réalisé	budget primitif	réalisé
20 – immobilisations incorporelles	411,7	83,9	315,8	118,1	438,1	86,9
21 – immobilisations corporelles	2 010,7	730,9	1 745,7	615,8	3 045,5	851,1
23 – immobilisations en cours	11 115,0	1 317,7	8 802,8	3 850,3	6 828,8	2 113,8

Source : budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal 2017, 2018 et 2019.

Fin 2018 et 2019, les crédits annulés en fin d'exercice atteignaient des niveaux élevés. Ces deux tendances contraires, importantes ouvertures de crédits en début d'exercice et annulations en fin d'exécution budgétaire, traduisaient des difficultés dans la conduite de projets importants, hérités des anciennes communautés de communes.



### 3.2.1.2 Des restes à réaliser non négligeables en recettes d'investissement

Les retards dans l'exécution des projets ont eu des répercussions sur les recettes d'investissement, reportées de 2017 vers 2018 s'agissant notamment :

- des subventions octroyées par l'Etat à d'ex EPCI : 218 K€ de dotation d'équipement des territoires ruraux pour le réaménagement d'une ancienne caserne des pompiers en maison du Cœur du Poitou à Sauzé-Vaussais<sup>110</sup>, 150 K€ au syndicat Mellois des piscines<sup>111</sup> pour la réhabilitation de piscines ;
- des sommes perçues au titre du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA) marginales par rapport aux prévisions, résultant en 2017 en quasi-totalité de dépenses réalisées par les ex EPCI au 4<sup>ème</sup> trimestre 2016 et un quart de celles reçues en 2018 correspondant à des travaux 2016 de l'ex communauté de communes Val de Boutonne<sup>112</sup>.

**Tableau n° 8 : Exécution des crédits de recettes d'investissement du budget principal en K€**

Exercice	Crédits ouverts	Titres émis	Restes à réaliser	Crédits annulés	Taux de réalisation
2017	17 161,54 K€	5 303,73 K€	264,9 K€	11 592,85 K€	32,5 %
2018	11 072,55 K€	4 293,68 K€	1 008 K€	5 770,83 K€	47,9 %
2019	13 789,47 K€	8 122,55 K€	859,63 K€	4 807,29 K€	65,1 %

Sources : comptes administratifs du budget principal.

### 3.2.1.3 Un système d'autorisations de programme déployé progressivement pour être généralisé aux travaux de maintenance et de mises aux normes

Lors du vote du budget primitif pour 2017, des délibérations du 11 mai 2017 ouvraient 3 autorisations de programme :

- deux au budget principal pour la période 2017-2019, concernant les travaux de la gendarmerie de Melle (7 M€ de dépenses, à peu près 1 M€ de recettes) et la réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle en siège administratif (3,8 M€ de dépenses, 2,7 M€ de recettes), engagée en 2015 par l'ex communauté de communes du Mellois ;
- une au budget annexe « *taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères* » relative à la construction d'une déchetterie à Lezay, avec 1,3 M€ en dépenses et 0,3 M€ environ en recettes, l'écart correspondant à l'autofinancement.

Par la suite, les montants des enveloppes et les échéanciers ont été modifiés pour tenir compte de modifications en cours d'exécution des marchés.

<sup>110</sup> Source : lettre de la préfecture du 06 mai 2015 à la communauté de communes Cœur du Poitou.

<sup>111</sup> Source : lettre de la préfecture du 21 mai 2013 au syndicat mellois des piscines.

<sup>112</sup> Sources : Arrêté préfectoral du 03 novembre 2017 notifiant 106 K€ de FCTVA au titre de dépenses réalisées par les ex EPCI au 4<sup>ème</sup> trimestre 2016 et à répartir entre le budget principal et certains budgets annexes ; lettre du secrétaire général de la préfecture du 30 avril 2018 concernant l'octroi de 149,1 K€ de FCTVA suite à une demande formulée en 2017 (dont 131,6 K€ au budget principal).

Au budget primitif 2019, étaient ouvertes 5 autorisations de programme supplémentaires<sup>113</sup> pour gérer les projets d'un montant unitaire supérieur à 0,5 M€ et d'une durée de plus de 12 mois.

En 2020, la communauté de communes envisageait d'étendre à la maintenance du patrimoine existant le système des autorisations de programme /crédits de paiement, utilisé jusqu'alors uniquement pour les travaux de construction. En l'absence de nouveaux projets, compte tenu de la réalisation de plusieurs chantiers hérités des ex EPCI, les mises aux normes constituaient une priorité pour la mandature 2020-2026, notamment dans le domaine énergétique. La communauté de communes estimait à juste titre que leur pilotage pouvait être facilité par le recours à des autorisations de programme spécialement créées à cet effet, notamment deux en matière d'urbanisme au budget principal et deux au budget annexe TEOM, une pour l'harmonisation du mode de collecte des ordures ménagères, une pour les mises aux normes des déchetteries. A partir de 2020, elle projetait de transformer en AP toute opération inachevée à la clôture de l'exercice budgétaire, après avoir procédé au calibrage adéquat des marchés. Désormais, toute nouvelle AP est dotée de crédits à la fois en dépenses et en recettes, ce qui procure une vision complète.

### 3.2.2 Examen de certains dossiers

#### 3.2.2.1 Projets initiés par l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle

Trois projets importants avaient été engagés par la communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle : la réhabilitation d'une ancienne gare, située à Celles, en maison des jeunes (marché de maîtrise d'œuvre de 34,2 K€ TTC signé le 20 juillet 2016, coût prévisionnel des travaux mentionné à l'acte d'engagement : 285 K€), la réalisation d'un multi accueil à Mougou et la réhabilitation d'une résidence habitat jeunes à Celles. En l'absence de plan de financement exhaustif au moment de la fusion des ex EPCI, la nouvelle communauté de communes a dû étudier les dossiers avant de décider de leur reprise.

L'avant-projet élaboré par le maître d'œuvre pour la maison des jeunes était incomplet, entraînant plusieurs ajouts. Ainsi, la signature d'un avenant au marché de travaux était autorisée par une délibération du 02 mars 2020 afin d'installer une porte non prévue dans l'avant-projet détaillé (coût 5 373 € HT).

Au 31 décembre 2016, le projet de structure multi-accueil de Mougou (désormais commune d'Aigondigné) en était au stade d'un avant-projet définitif dans le cadre d'un marché de maîtrise d'œuvre<sup>114</sup>. Le marché de travaux était validé par une délibération du 20 décembre 2018 du nouveau conseil communautaire pour un coût global de travaux porté à 954 K€, dont 263 K€ d'autofinancement, le solde étant constitué de subventions de l'Etat (dotation d'équipement des territoires ruraux), du département des Deux-Sèvres et de la caisse d'allocations familiales. Par comparaison, l'estimation du maître d'œuvre sélectionné par l'ex communauté de communes de Celles-sur-Belle s'élevait à 512 K€. Cet écart dénote une

<sup>113</sup> Système prévu à l'article L. 2311-3 du CGCT évitant de faire supporter sur un seul exercice budgétaire l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, de suivre plus finement les investissements et d'ajuster l'équilibre budgétaire à la réalité financière des opérations.

<sup>114</sup> Acte d'engagement du 19 juin 2016, montant : 59 K€ TTC, réglé par Mellois en Poitou.

projection incomplète et un suivi insuffisant de la part du maître d'ouvrage initial ayant retardé l'avancement du projet.

La commission des marchés publics réunie le 05 juillet 2019 ayant constaté un écart substantiel à la hausse des offres les mieux disantes, 836,6 K€ contre une estimation initiale de 668 K€ soit un surcoût de 25,1 %, dû en partie à « *plusieurs intégrations par l'architecte non portées à la connaissance de la collectivité* », l'attribution des lots du marché à procédure adaptée, prévue pour la séance du conseil communautaire du 08 juillet 2019, était reportée.

La résidence habitat jeunes de Celles-sur-Belle, dont la demande d'ouverture avait reçu l'agrément de la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations, avait fait l'objet le 29 novembre 2016 d'un marché de maîtrise d'œuvre d'un montant de 66,4 K€ conclu par l'ex communauté de communes cantonale de Celles pour un coût prévisionnel des travaux de 635,7 K€ HT. La nouvelle intercommunalité réglait les honoraires et engageait le chantier sur un terrain de 1 000 m<sup>2</sup> pour un coût estimé à 870 K€ HT à la mi-juin 2019, et couvert par des financements externes à concurrence de 72 %.

L'absence de dégazage des cuves de fioul de l'ancien garage Renault par le propriétaire des lieux devait engendrer un surcoût de 10,2 K€ HT environ, soit 20 % du coût initial du marché<sup>115</sup>. Selon une hypothèse émise en conseil communautaire, non démentie, l'ex communauté de communes de Celles aurait accepté, lors de la négociation, de prendre en charge les frais de dégazage. Ainsi, un projet lancé avec l'accord de l'autorité de tutelle et répondant à un besoin (accueil de jeunes de 16 à 30 en difficultés sociales et économiques, en formation ou en apprentissage, à proximité de la majeure partie des entreprises du territoire de l'ex-communauté cantonale de Celles-sur-Belle) a connu des retards et des surcoûts non négligeables du fait d'un montage précipité par l'ex EPCI<sup>116</sup>.

La réception du chantier, prévue initialement pour la fin septembre 2020, devait être reportée en raison de l'interruption des travaux lors du confinement.

Mellois en Poitou prévoit de généraliser le système des AP, en inscrivant l'exhaustivité des crédits en dépenses et en recettes. Les taux de réalisation des dépenses devraient en être améliorés, ce qui limiterait le montant des crédits inutilisés. Au cours de la mandature 2020-2026, les nouvelles AP devaient être plus spécifiquement dédiées à des renouvellements et/ou de mises aux normes des installations existantes, ce qui témoigne de l'élaboration d'une stratégie patrimoniale.

### 3.2.2.2 Réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle en siège administratif

Depuis 2019, le siège administratif de la communauté de communes (35 postes) est implanté dans les locaux de l'ancien hôpital de Melle réhabilité aux frais de celle-ci, et mutualisé avec les services de l'inspection de l'éducation nationale et du centre des finances publiques de Melle, comptable assignataire de la communauté de communes. Au total, le site héberge entre 70 et 75 personnes. Les clés ont été remises le 15 novembre 2018 à ces deux administrations, soit un décalage limité par rapport à l'engagement pris pour le mois d'août

<sup>115</sup> Avenant n° 2 au marché de travaux du lot n° 1 voirie, réseaux divers, approuvé par délibération n° 295B du 16 décembre 2019, pour un coût initial de 50,3 K€ HT.

<sup>116</sup> Source : séance du conseil communautaire du 22 octobre 2018, point 7.

2018 par l'ex communauté de communes du Mellois, du fait de nouvelles consultations pour certains lots de marchés déclarés infructueux lors des premiers appels d'offres (cf. *infra*).

Depuis le lancement des études sous l'égide de l'ex communauté de communes du Mellois, le coût de la réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle a été relevé de 25 % environ, de 3,6 M€ en estimation initiale à 4,4 M€, en raison d'un changement de dimension lié à la création d'une intercommunalité plus étendue. En 2016, cette perspective, alors connue des EPCI fusionnants, n'avait pas été intégrée dans la projection financière, ni dans l'avant-projet détaillé du maître d'œuvre. La nouvelle communauté de communes a attribué les lots de marchés en évitant tout dépassement des crédits budgétaires initiaux, ce qui a nécessité des renégociations pour les lots déclarés infructueux. Au final, les délais de livraison et les coûts ont été maîtrisés, dans un contexte de coordination efficace avec la mairie de Melle, porteuse d'un projet de réhabilitation du quartier et de valorisation du patrimoine historique.

### 3.2.2.3 Gendarmerie de Melle : un lancement décalé

En 2007, la communauté de communes de Melle, fusionnée en 2014 au sein de l'ex Mellois, envisageait la construction de cette gendarmerie. Alors que l'ex communauté de communes du Mellois, initiatrice du projet, avait estimé les dépenses à 5,8 M€ sur la période 2016-2020 et les recettes prévisionnelles à environ 3,4 M€, correspondant aux loyers et aux subventions à percevoir, la nouvelle communauté de communes établissait en 2017 une projection de 7 M€ en dépenses. Ce n'est que le 02 mars 2020 que l'assemblée délibérante validait les marchés de travaux pour 7,3 M€ au total, sauf le lot de charpente/bois/bardage déclaré infructueux, qui devait être relancé, notifiés aux entreprises le 13 mai 2020. Le chantier démarrait en septembre 2020.

### 3.2.2.4 Réhabilitation du gymnase de La Mothe-Saint-Héray

L'ex communauté de communes du Mellois avait inscrit dans sa prospective financière 2016-2020 la réhabilitation du gymnase de La Mothe-Saint-Héray, qu'elle considérait comme urgente, pour 1 464,5 K€ environ en dépenses et 362,7 K€ en recettes (dotation d'équipement des territoires ruraux, subventions pour la mise en accessibilité des personnes handicapées, participation de la commune de La Mothe-Saint-Héray). Au budget primitif pour 2017 de la nouvelle communauté de communes, la prévision de recettes était plus précise, à 869 K€, et les crédits ouverts en dépenses stables. Si, comme le précise la communauté de communes, le gymnase était réceptionné fin 2019, l'échéancier de l'AP était décalé sur 2020, en application d'une délibération du 18 novembre 2019.

### 3.2.2.5 Projet de déchetterie à Lezay et aménagement des bas de quai de la déchetterie de Melle

Les deux projets donnaient lieu à un avant-projet définitif, validé par le conseil communautaire le 22 octobre 2018, à raison de 222,5 K€ hors taxes pour la déchetterie de Lezay et 1 081,3 K€ HT pour celle de Melle, le maître d'œuvre, rémunéré 85,9 K€ HT, ayant réalisé en 2018 une étude relative à l'harmonisation du mode de collecte des ordures ménagères (cf. supra 1.3). Le site de Lezay, choisi par l'ex communauté de communes du Mellois<sup>117</sup>, remplace deux déchetteries (Chey et Rom), excentrées des pôles de population.

---

<sup>117</sup> Source : délibération du bureau communautaire du 09 mars 2017.

L'aménagement des hauts de quai de la déchetterie de Melle<sup>118</sup> était rendu indispensable par des malfaçons au niveau des garde-corps résultant d'un marché conclu par l'ex communauté de communes du Mellois en janvier 2016. Le lot n° 1 de gros œuvre terrassement VRD, notifié le 14 janvier 2016 pour un montant de 231,2 K€ TTC, avait été modifié par un avenant n° 1 du 30 juin 2016 avec un surcoût de 8,8 K€ TTC, soit seulement 3,8 %, et une prolongation des délais initiaux de 15 jours, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2016, suite à la découverte d'une canalisation d'eau pluviale décalant l'implantation des murs de la déchetterie. Par deux avenants, le titulaire du lot n° 1 facturait des travaux supplémentaires, pour 11,3 K€, pour remédier à des problèmes de maîtrise d'œuvre (décalage de la déchetterie pour éviter un refoulement pluvial, remplacement du dallage béton au niveau de l'aire de stockage des déchets verts par un revêtement en enrobé).

Les conditions d'exécution de ce marché, antérieur à la création de Mellois en Poitou, illustre une décision d'investissement prise in extremis, avant la dissolution de l'EPCI, maître d'ouvrage, ayant engendré des avenants et des surcoûts et contraint la nouvelle intercommunalité à une remise aux normes.

### **3.3 Une politique patrimoniale en cours de structuration**

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier recense les biens et les identifie (tenue de l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens). Le second les enregistre à l'actif du bilan et élabore à cet effet un état de l'actif reflétant la valeur de l'inventaire physique.

#### **3.3.1 Un patrimoine étendu et vieillissant en cours de recensement**

##### **3.3.1.1 Un patrimoine varié à la mesure des compétences de Mellois en Poitou et des équipements réalisés par les ex EPCI**

Le patrimoine reflète la multiplicité des compétences de Mellois en Poitou, avec plus de 150 bâtiments dont 60 % d'établissements recevant du public pour une surface développée de 85 000 m<sup>2</sup> dont 20 bâtiments administratifs (pôles administratifs, gendarmeries, trésorerie), 29 logements privés et 4 ensembles loués à des associations, 43 ensembles à vocation économique, 32 sites scolaires avec 29 cantines et une cuisine centrale, 12 établissements enfance-jeunesse, deux sites culturels, 4 complexes sportifs, une salle de gymnastique, 6 piscines et une aire d'accueil des gens du voyage (16 places). Il comprend également des équipements disparates, réalisés par les ex EPCI à une échelle géographique restreinte (base de loisirs du Lambon par la communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle, réseau de chaleur de Lezay) ou repris à des entreprises ayant cessé leur activité (ancienne laiterie de Lezay par la communauté de communes du Mellois, ancien garage automobile à Mougou).

Certains actifs demeurés dans les comptes des ex EPCI ont pu être cédés, comme l'ancienne laiterie de Lezay en 2018, des négociations étant en cours en juillet 2020 avec le même acquéreur pour la cession de l'autre partie du site, après une estimation de France

<sup>118</sup> Dont certains lots étaient attribués par une délibération du 08 juillet 2019.

Domaine. D'autres étaient en cours de réhabilitation, comme l'ancien garage de Mougon devant héberger une structure multi-accueil pour jeunes. Une réflexion sur la destination du patrimoine était menée, avec notamment une mission diagnostic local archives au niveau de l'ancien hôpital de Melle (coût : 4 K€)<sup>119</sup>.

Le parc de logements locatifs s'est étendu , réparti en de nombreux endroits du territoire et valorisé 19,3 M€ fin 2018<sup>120</sup>, certains étant loués à l'association « *Toits Etc.* », spécialisée dans l'habitat jeunes. En 2021, une résidence en cours de construction à Celles-sur-Belle devait être mise en service et louée à cette dernière.

Deux équipements spécifiques, le réseau de chaleur de Lezay et la base de loisirs du Lambon, sont emblématiques des conditions de reprise des patrimoines des ex EPCI par Mellois en Poitou et de la charge d'exploitation en résultant.

Géré dans le cadre d'une compétence optionnelle<sup>121</sup>, le réseau de chaleur de Lezay (1,5 M€ hors taxes de travaux) avait été mis en service fin 2007 par l'ex communauté de communes du Lezayen<sup>122</sup>, fusionnée en 2014 au sein de celle du Mellois, afin d'alimenter plusieurs bâtiments publics de Lezay (école, gymnase, gendarmerie, foyer rural, EHPAD) dont 60 % avaient une vocation intercommunale. L'installation pouvait être classée en réseau de distribution de chaleur à condition que l'alimentation soit assurée à plus de 50 % par une énergie de récupération, qu'un comptage des quantités d'énergie livrées par point de livraison soit assuré et que l'opération soit équilibrée au plan financier pendant la période d'amortissement des installations, compte tenu des conditions tarifaires prévisibles<sup>123</sup>. Un récépissé de déclaration d'installation classée pour la protection de l'environnement avait été délivré par la préfecture des Deux-Sèvres le 14 décembre 2006. En tant que réseau classé avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, il continue à bénéficier du classement pendant la durée de validité de l'arrêté préfectoral. Il comprend une chaudière à bois de 960 kW avec silo de 180 m<sup>3</sup>, alimentée par 700 tonnes de bois par an, achetées auprès de fournisseurs locaux, doublée d'une chaudière au fuel d'appoint (1 500 kWh) pour alimenter une maison de retraite. Depuis sa mise en service, la chaudière au bois a toujours permis de couvrir les besoins. L'abonnement s'élevait initialement à 31,71 € par kW souscrit et par an.

Dans le cadre d'un audit examinant l'efficacité énergétique du réseau de chaleur, le bureau APAVE a remis le 03 juin 2020 un rapport de diagnostic, le précédant datant de juin 2016, dont il ressort de nombreuses carences : absences de suivi de la consommation des chaudières, de consignes d'exploitation sur le site, de procédure écrite sur le site (indiquant notamment la fréquence et la nature des vérifications à effectuer pendant et en dehors de la période de fonctionnement), de plan de localisation des risques sur le site, de contrôle périodique de l'efficacité énergétique, de contrôle des vitesses d'éjection des gaz de combustion sur le site depuis 2016 (le dernier contrôle réalisé par APAVE le 10 février 2016 faisait état d'une vitesse d'éjection non conforme). Les installations sont exploitées sous la surveillance, non permanente, d'un personnel qualifié qui vérifie périodiquement le fonctionnement des dispositifs de sécurité et s'assure de la bonne alimentation en combustible des appareils de combustion. Les procédures de reconnaissance et de gestion des anomalies de fonctionnement sont consignées par écrit.

---

<sup>119</sup> Décision du président DP 2019GP51 du 09 décembre 2019.

<sup>120</sup> Source : compte d'immobilisations mises à disposition du budget principal.

<sup>121</sup> Des communes, telles que Chef-Boutonne, gèrent également leurs propres réseaux de chaleur.

<sup>122</sup> Délibération du 16 février 2006.

<sup>123</sup> Loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

Historiquement aménagée autour d'un plan d'eau par la communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle, la base de loisirs du Lambon avait connu des difficultés d'exploitation suite à l'interdiction de baignade prononcée à la suite d'analyses d'eau. En 2012, l'ex communauté de Celles avait réhabilité le restaurant du village vacances du Lambon et obtenu à cet effet un accord de principe de l'ex région Poitou-Charentes pour une subvention de 45 K€ pour en financer les travaux, somme finalement versée fin 2019 par la région Nouvelle-Aquitaine. Depuis, l'exploitant du restaurant a été placé en liquidation judiciaire, ce qui amenait Mellois en Poitou à prendre en charge, sur le budget 2017, 32,5 K€ de créances au titre des années 2013 et 2014, le dossier d'admission en non-valeur étant pourtant présenté par la comptable à l'automne 2016. Depuis 2018, après diverses déconvenues, le restaurant est loué à des particuliers, associations, entreprises, pour des fêtes de famille, mariages, formation, séminaire.

### 3.3.1.2 Une gestion patrimoniale active mise en œuvre progressivement

En 2017, en l'absence d'outils de suivi issus des ex EPCI, la communauté de communes recensait son patrimoine lors de réunions sur tous les sites. Elle en répertoriait les caractéristiques (points forts/faibles, contrats de maintenance) et dressait une liste d'actions à entreprendre (besoins d'entretien et de remise aux normes). Dans le cadre d'un projet informatique, ces éléments devaient être enregistrés dans une application dédiée.

En 2019, les fondements d'une gestion patrimoniale active étaient posés, prenant en compte des critères de cohérence sur le territoire et les coûts de fonctionnement générés. Mellois en Poitou partait de zéro puisque ce travail était inexistant au niveau des ex EPCI. L'ex communauté de communes du Mellois avait élaboré une prospective financière pour la période 2016-2020 retraçant les dépenses et recettes prévisionnelles des opérations engagées, de façon approximative (zones d'activités) ou globale (enveloppe « *travaux écoles* »), d'autres de façon plus précise (réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle en siège administratif, gymnases), sans coûts de fonctionnement prévisionnels.

Cette méthodologie ne devait s'appliquer qu'aux investissements à venir, ceux en cours n'ont pas donné lieu à une estimation ex ante des charges de fonctionnement générées (contrat de performance énergétique, dépenses de fluides, remise aux normes).

En 2020, le projet de territoire restant à finaliser, une programmation pluriannuelle d'investissements (PPI) était en cours de construction en mettant l'accent sur la maintenance de l'existant à partir de fiches d'état de chaque bâtiment, élaborées par la direction du patrimoine permettant de retenir des thématiques de travaux. L'ampleur des remises à niveau, notamment dans le domaine de l'assainissement (stations d'épuration, réseaux), mise en évidence par le premier audit patrimonial mené en interne en 2019, l'incite à se consacrer en priorité à la maintenance et à la mise aux normes. A cet effet, des actions pour l'amélioration des performances énergétiques et l'informatisation (notamment dans les écoles, les circuits de collecte des déchets, des logiciels marchés) ont été prévues, sans donner lieu à ce jour à la fixation d'enveloppes financières précises puisque la programmation pluriannuelle des investissements à venir sera arrêtée à l'issue de l'élaboration du projet de territoire. La période de confinement a entraîné un report de la réalisation des projets, sans les annuler. En outre, une autorisation de programme « *audit patrimonial* » était ouverte au budget primitif pour 2020, afin de faciliter le pilotage des investissements notamment dans le domaine de l'assainissement.

### 3.3.2 Suivi de l'actif immobilisé

En 2019, un ajustement entre l'actif et l'inventaire comptable était engagé, ce travail restant à poursuivre pour les réseaux et les installations d'assainissement collectif, ainsi que pour les réseaux des zones d'activités figurant au budget principal (cf. *supra* 3.3.1.2). La clôture du budget annexe « *redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères* », dissous au 31 décembre 2019 par suite de la généralisation de la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères, en était facilitée. En revanche, en l'absence d'outil informatique, aucun rapprochement des données comptables avec l'inventaire physique n'était réalisé. L'état de l'actif 2017 retraçait les actifs provenant des ex EPCI et les opérations réalisées en 2017 par la nouvelle intercommunalité. Au 31 décembre 2017, le solde du chapitre « *21 – immobilisations corporelles* » s'élevait à 63,7 M€, composé pour plus des deux tiers d'immobilisations corporelles de 3 ex communautés de communes (cf. tableau ci-après). Une proportion importante d'immobilisations corporelles appartenait aux communes qui les avaient mises à disposition lors des transferts de compétences sous l'empire des ex EPCI, notamment 10,8 M€ d'équipements scolaires issus de l'ex communauté de communes du Mellois<sup>124</sup>.

La nouvelle communauté de communes a régularisé l'imputation de diverses installations qui, malgré leur achèvement, figuraient toujours en immobilisations en cours dans les comptes des ex EPCI. Parmi les exemples les plus significatifs en montant, le compte « *238 – avances et acomptes versés sur commandes* » du budget principal comprenait des travaux de réhabilitation de piscines que l'ex syndicat Mellois des piscines avait commandés à la société d'économie mixte Deux-Sèvres aménagement en 2013 pour 873 425,14 €. En 2018, la somme était basculée, par une opération d'ordre, au c/21741 en vue d'une imputation définitive. Le caractère tardif de cette régularisation, qui n'a pu être expliqué, témoigne de conditions difficiles de reprise d'un dossier lancé par l'ex syndicat.

Les durées d'amortissement des immobilisations étaient arrêtées par deux délibérations cadres, en 2017 et en 2019 pour l'assainissement<sup>125</sup>. Les biens d'occasion estimés à moins de 1 000 € et les biens dont la valeur est inférieure à 500 € sont amortis sur une année. Le dispositif adopté n'appelle pas d'observation.

---

<sup>124</sup> Au budget principal, le solde au 1<sup>er</sup> janvier 2017 du compte « *217 - immobilisation reçues au titre des mises à disposition* » provenait à hauteur de 11,1 M€ du solde au 31 décembre 2016 du même compte du budget principal de la communauté de communes du Mellois, dont 10,8 M€ correspondant aux équipements d'enseignement scolaire transférés à cet EPCI en 2016.

<sup>125</sup> Délibération 41-2017 du 09 février 2017.



Tableau n° 9 : Evolutions de l'actif immobilisé en K€

	Chapitre	2017	2018	2019
<i>Budget principal</i>	21 – immobilisations corporelles	63 660	64 191,4	72 038,8
	23 – immobilisations en cours	6 450	9 404,9	12 091,6
	24 – immobilisations concédées, mises à disposition ou en affermage	795 ,0	636,4	610,3
<i>Budget annexe patrimoine économique</i>	21	9 521,4	9 955,4	9 632,6
	23	235,8	59,7	59,7
<i>Budget annexe assainissement</i>	21	11 298,7	41 442,4	41 013,5
	23	5,2	851,6	1 300,2
<i>Budget annexe TEOM</i>	21	8 690,0	8 342,2	9 140,8
	23	613,3	634,2	780,5
	24	526,3	526,3	526,3
<i>Budget annexe REOM</i>	21	1 391,9	1 299,6	1 303,8
	23	2,4	2,4	2,4

Sources comptes de gestion.

Si un important travail de recensement patrimonial a été mené, le rapprochement entre inventaire physique et actif comptable reste à effectuer.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*A l'exception de quelques chantiers, la communauté de communes a poursuivi la réalisation des projets engagés par les ex EPCI, sans programmation véritable et dans l'urgence, alors même que plusieurs d'entre eux répondaient à un réel besoin (structure multi accueil de Mougon, résidence habitat jeunes de Celles-sur-Belle). Cette situation résulte d'une absence d'harmonisation des compétences des ex EPCI à la veille de leur fusion malgré les réunions préparatoires entre leurs présidents et le travail de la commission départementale de coopération intercommunale. La crainte d'un retard dans le lancement des chantiers n'a pas été étrangère à l'engagement précipité des marchés d'études avant la création de l'EPCI, ce qui a eu pour effet de retarder des projets engagés par la nouvelle intercommunalité, contrainte d'en réexaminer la faisabilité financière et technique.*

*Une exécution budgétaire compliquée par une maîtrise d'ouvrage insuffisamment robuste pour les mener à bien a entraîné d'importantes annulations de crédits fin 2017 et fin 2018, témoignant d'une programmation perfectible. Le déploiement de procédures à l'ensemble des services (chronogramme pour la conduite de projets, guide de la commande publique, unification des méthodes comptables et budgétaires) et la structuration de la gestion patrimoniale ont permis d'améliorer la situation.*

*L'engagement de plusieurs projets a été rendue possible par le soutien de l'Etat et/ou du département des Deux-Sèvres voire, dans le cas de la réhabilitation de l'ancien hôpital de Melle, en coordination avec un projet de réhabilitation patrimoniale porté par la commune.*

*En 2019, les fondements d'une gestion patrimoniale active ont été posés avec un effort de projection des coûts de fonctionnement des équipements et la recherche d'une cohérence territoriale. En l'absence de projet de territoire qui pourrait apporter une réelle prospective pour d'éventuelles opérations nouvelles au cours de la décennie à venir, la communauté de communes est amenée à bâtir une programmation pluriannuelle des opérations de maintenance. Les résultats du premier audit patrimonial réalisé en interne l'incitent à un effort d'adaptation au cours des prochaines années, autour de thématiques techniques, en fonction des fiches d'identité conçues et mises à jour par la direction du patrimoine.*

*Au fil des ans, le système des autorisations de programme / crédits de paiement a été étendu de façon progressive. Cependant, le niveau des enveloppes et les échéanciers ont dû être modifiés de façon notable pour des motifs liés aux délais des procédures de passation des marchés et pour des raisons inhérentes à l'exécution desdits marchés. Sur ce dernier point, un calibrage adéquat peut être recherché en amont lors de la définition des besoins et des études de la maîtrise d'œuvre.*

*Depuis 2018, la gestion patrimoniale a été structurée avec un effort de cohérence à l'échelle du territoire. La programmation pluriannuelle d'investissements instituée en 2020 met l'accent sur les travaux de maintenance, compte tenu des nombreux projets en cours et de l'absence de projet de territoire. En 2020, la méthodologie instituée par la nouvelle direction du patrimoine portait ses premiers fruits avec une nette progression des consommations des crédits de dépenses de sa compétence.*

*De création récente, la communauté de communes a donc réalisé des projets importants de façon variable, dans un cadre en amélioration progressive.*

---

## 4 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 4.1 Une organisation en cours de structuration

#### 4.1.1 Un organigramme à stabiliser dans l'attente d'un projet de territoire et d'une mutualisation de services avec les communes

##### 4.1.1.1 Un organigramme institué en 2017 à titre transitoire

Lors de sa création, afin de répondre aux besoins les plus urgents liés à son installation, la communauté de communes se dotait d'un organigramme transitoire, en concertation avec les directeurs en exercice et les présidents des ex communautés de communes. Conçu en réseau et selon les ressources humaines en présence, il comprenait 10 directions (aménagement et attractivité du territoire, patrimoine et tourisme, environnement, éducation, communication, territoire et proximité, sports, gestion du patrimoine - développement numérique, finances et gestion budgétaire, ressources humaines et affaires générales).

Le directeur des services de l'ex communauté de communes du Mellois était nommé directeur général des services, compte tenu de son expérience de la fusion des communautés de Melle et du Lezayen en 2014. Trois entités lui étaient directement rattachées : grands projets ; contractualisation – Europe, Etat, Région, Département, et organisation territoriale ; conduite du changement. L'organigramme, toujours en place en 2018, présentait d'inévitables doublons liés à la juxtaposition de services préexistants intervenant pour certains dans les mêmes domaines et à la grande polyvalence des agents issus des EPCI fusionnés. En revanche, certaines compétences étaient portées par des services peu étoffés par rapport aux enjeux comme par exemple le développement économique.

Diverses mesures d'harmonisation étaient prises, notamment pour les horaires d'ouverture des anciens sièges administratifs des ex EPCI. La communauté de communes envisageait d'entreprendre une réorganisation au second semestre 2017, ce qui se traduisait par des créations d'emplois de direction en novembre 2017.

##### 4.1.1.2 De nouvelles orientations

En tant qu'établissement public local de plus de 40 000 habitants, la communauté de communes créait un emploi fonctionnel de directeur général des services<sup>126</sup> relevant du cadre d'emploi d'administrateur territorial ou à défaut d'un administrateur-élève, d'un fonctionnaire titulaire d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre ou d'un attaché territorial hors classe ou fonctionnaire titulaire d'un grade dont l'indice terminal est au moins égal à l'indice brut 999<sup>127</sup>. Début 2018, le poste était pourvu par un administrateur précédemment en fonctions au département de la Vienne. Son prédécesseur était affecté à l'emploi de DG adjoint des services techniques.

<sup>126</sup> Délibération n° 286/2017 du 13 novembre 2017.

<sup>127</sup> Décret n° 2016-1798 du 20 décembre 2016 – art. 21 modifiant le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois de direction des collectivités territoriales.

En 2019, à la demande du président élu le 22 janvier 2018, le nouveau DGS élaborait un « *projet d'administration* ». Conçu comme une feuille de route pour les services en lien avec la réalisation d'un projet de territoire prévue pour la fin 2020, ce document pose des principes de gestion et de management dans plusieurs domaines. Les services étaient étoffés, avec notamment :

- a) le recrutement d'un chargé de mission pour le service développement économique ;
- b) le recrutement d'une juriste précédemment en charge des affaires générales et juridiques à la communauté d'agglomération du Niortais ;
- c) la création de postes supplémentaires : un acheteur, un agent pour le secrétariat du service des grands projets, une assistante à temps partagé entre la communication et le secrétariat des élus, 3 agents à la direction de l'éducation pour la mise en place d'un logiciel, des agents d'accueil pour les maisons des services au public.

En 2019, le siège administratif de Mellois en Poitou emménageait dans le bâtiment réhabilité de l'ancien hôpital de Melle. Après une année 2017 marquée par un regroupement des services à Melle, les directions opérationnelles et/ou techniques ont été réparties dans les locaux des ex communautés de communes, situés dans les anciens chefs-lieux de canton ou dans des bâtiments rénovés acquis par la communauté de communes (tourisme de pays d'art et d'histoire dans l'ancienne trésorerie de Celles-sur-Belle<sup>128</sup>, patrimoine immobilier dans un immeuble à Sepvret depuis 2020<sup>129</sup>). La direction des systèmes d'information, logée dans les locaux de la direction de l'environnement à Melle, a récemment déménagé.

#### 4.1.1.3 Absence de schéma de mutualisation des services

L'exécutif présentait au conseil des maires, réuni le 10 juillet 2017, des pistes de réflexion en vue d'un schéma de mutualisation de services avec les communes<sup>130</sup>. Selon le diagnostic établi à cette occasion, les mutualisations héritées des EPCI fusionnés étaient à la fois « *ascendantes* », 24 communes réalisant pour la communauté de communes par voie conventionnelle des prestations d'entretien (écoles, piscines, zones d'activités économiques, stations d'épuration) et des petits travaux (34 agents concernés au total), et « *descendantes* », la communauté assurant pour 14 communes des missions dans des domaines limités mobilisant 6 agents (groupements de commandes, petits travaux et prêts de matériels, service d'urbanisme intercommunal étoffé avec le recrutement d'un instructeur à l'été 2017 du droit des sols pour faire face à la progression des besoins prévisibles des communes)<sup>131</sup>. En outre, des communes effectuaient des services pour d'autres communes ou d'ex syndicats fusionnés (groupements de commandes, travaux de voirie, prêt de matériel, secrétariat et mises en commun de matériel). Au total, 45 communes et 31 agents étaient concernés par de tels dispositifs régis par des conventions. En 2017, ces dispositifs (mutualisations ascendantes, descendantes ou entre communes) représentaient des flux estimés à 570 K€ par la communauté de communes<sup>132</sup>.

<sup>128</sup> Acheté à la commune de Celles-sur-Belle au prix de 15 K€ net vendeur conformément à une délibération du 3 février 2020.

<sup>129</sup> Acheté à une entreprise au prix de 120 K€ net vendeur, délibération du 3 février 2020.

<sup>130</sup> Article L. 5211-4-2 du CGCT.

<sup>131</sup> Dans les conditions prévues aux articles L. 5211-4-1 et L. 5215-30 du CGCT.

<sup>132</sup> Source : document présenté au conseil des maires du 10 juillet 2017.

Le calendrier présenté au conseil des maires le 10 juillet 2017 envisageait de confier l'élaboration d'un schéma de mutualisation de services à la commission « *relations aux territoires* » qui devait fixer des axes de travail en septembre 2017. Pour des raisons inexplicables, les réflexions soumises au conseil des maires demeuraient sans suite. La seule réalisation concrète a été la création, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, d'une direction générale adjointe des solidarités en commun avec le centre intercommunal d'action sociale. Un emploi fonctionnel de directeur général adjoint était créé à cette date et partagé avec cet établissement public. A la mi-2020, la direction des ressources humaines faisait l'objet d'un audit organisationnel avant une mutualisation avec le CIAS. La communauté de communes a précisé que, début 2021, la mutualisation de ses services avec le CIAS était en cours, même si, depuis 2020, le législateur a rendu facultative l'adoption d'un schéma de mutualisation<sup>133</sup>. En termes de bonne pratique de gestion, la chambre régionale des comptes considère néanmoins qu'une mutualisation de services serait utile compte tenu de la complexité des dossiers impliquant des communes majoritairement peuplées de moins de 1 500 habitants.

#### 4.1.2 Situation des personnels affectés aux services publics industriels et commerciaux

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les services publics industriels et commerciaux (SPIC) de l'assainissement, du réseau chaleur, du photovoltaïque et de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations sont gérés en régie directe dans le cadre de régies dotées de la seule autonomie financière<sup>134</sup>. Les agents recrutés par un SPIC peuvent être exceptionnellement fonctionnaires dans le cadre d'une mise à disposition<sup>135</sup>, d'un détachement<sup>136</sup> ou à la suite d'une disponibilité. C'est ce qu'a précisé, en 2015, la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique<sup>137</sup>. En conséquence, indépendamment des fonctionnaires qui auraient éventuellement été intégrés au sein de ces régies par suite de la reprise de services d'assainissement des ex communautés de communes, les agents recrutés ultérieurement devraient l'être, à l'exception du directeur, dans le cadre d'un contrat de droit privé<sup>138</sup>.

La communauté de communes a fait savoir que la commission administrative paritaire du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Deux-Sèvres, qu'elle avait saisie le 25 novembre 2019, avait émis un avis favorable à l'incorporation des 14 fonctionnaires de catégorie C du service de l'assainissement, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 date de création de la régie. Elle a précisé que les personnes qui seraient désormais recrutées relèveraient de contrats de droit privé, à l'exception du directeur du SPIC et du comptable, lesquels, conformément à la jurisprudence précitée, doivent être des fonctionnaires.

<sup>133</sup> Rédaction de l'article L. 5211-39-1 du CGCT en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 suite à l'article 80 de la loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>134</sup> Créées par des délibérations du 18 novembre 2019 après avis du comité technique du 03 octobre 2019.

<sup>135</sup> Dans les conditions prévues aux articles 61 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>136</sup> Articles 64 et suivants de la loi précitée n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>137</sup> Réponse publiée au *Journal Officiel Assemblée nationale* le 31 mars 2015 page : 2495, question écrite du député Martial Saddier.

<sup>138</sup> Conseil d'Etat, 26 janvier 1923 de *Robert Lafreygère*, 8 mars 1957 *Jalenques de Labeau*.

## 4.2 Organisation de la fonction « ressources humaines »

A la mi-2020, un audit de la gestion des ressources humaines devait permettre principalement :

- une remise à plat de ses missions et de son articulation avec le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Deux-Sèvres auquel la communauté de communes est affiliée à titre obligatoire ;
- une informatisation de la fonction « ressources humaines ».

### 4.2.1 Affiliation obligatoire au centre départemental de gestion

Ayant, depuis sa création, un effectif de fonctionnaires et stagiaires inférieur au seuil légal de 350 agents équivalents temps plein<sup>139</sup> (exactement 329 titulaires et stagiaires), la communauté de communes est affiliée à titre obligatoire au centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale des Deux-Sèvres. A ce titre, cet établissement public assure la tenue des dossiers individuels des fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet et non complet à partir des informations que celle-ci lui transmet (arrêtés de changement de position statutaire, décisions d'avancement de grade, formations)<sup>140</sup>, le secrétariat des commissions administratives paritaires, la gestion des droits syndicaux, la publicité des tableaux d'avancement, le fonctionnement du conseil de discipline, le secrétariat des comités médicaux et celui des commissions de réforme. Cependant, les services intercommunaux tiennent un dossier pour chaque agent, englobant les positions statutaires, l'évaluation et un sous-dossier personnel (arrêt de maladie).

A titre facultatif, la communauté de communes adhère à certains services du centre de gestion : médecine professionnelle et préventive, retraite « *caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales* », intérim et aide à l'informatisation<sup>141</sup>. Parallèlement, elle mène directement des actions de prévention et de sécurité (20 K€ en 2019 en investissement et 10 K€ en fonctionnement), de formation (83 K€ en 2019 au titre du plan de formation<sup>142</sup>) et d'informatique, ce qui peut engendrer des doublons.

Avec un effectif supérieur au minimum requis de 50 agents, la communauté de communes s'est dotée d'un comité technique et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, instances fusionnées au sein d'un comité social territorial (CST) à l'occasion des prochaines élections professionnelles en application de la nouvelle législation<sup>143</sup>. Le nombre de représentants titulaires du personnel au CST issu des élections professionnelles de décembre 2018 a été fixé à 4, à parité avec les représentants suppléants. Les collèges « *employeur* » et « *personnel titulaire* » ont le même nombre de représentants<sup>144</sup>.

<sup>139</sup> Article 15 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>140</sup> Article 40 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 modifié relatif aux centres de gestion.

<sup>141</sup> Délibération n° 43/2017 du 09 février 2017.

<sup>142</sup> Règlement interne de formation et plan de formation adoptés par délibération du 24 septembre 2018 après examen par le comité technique réuni le 05 juillet 2018.

<sup>143</sup> Article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi n° 2019-818 du 06 août 2019.

<sup>144</sup> Délibération n° 178/2018 du 28 mai 2018.

### 4.2.2 L'absence au travail

La création récente de la communauté de communes ne permet pas de tirer des conclusions quant à la progression de l'absentéisme entre 2017 et 2019 (+41,8 % pour les journées d'absence pour maladie ordinaire et 201,9 % pour les accidents de service), même si elle peut être reliée au poids de la filière technique (ordures ménagères, assainissement) statistiquement plus exposée à des risques professionnels.

Compte tenu des enjeux financiers (326,1 K€ de remboursements de l'assurance maladie et des assurances statutaires en 2019 contre 225,3 K€ en 2017 au budget principal) et humains, la communauté de communes a commencé à rédiger un document unique, destiné à identifier les métiers à risque. A l'occasion de l'élaboration du rapport social unique, se substituant à compter de 2021 au rapport biennal sur l'état de la collectivité, désormais établi chaque année au titre de l'année civile écoulée, et devant être transmis préalablement aux membres du CST pour donner lieu à un débat sur l'évolution de la politique des ressources humaines<sup>145</sup>, elle pourrait également suivre et analyser ses statistiques pour adapter son effort de prévention aux besoins.

En 2020, la période de confinement a été traversée sans difficulté majeure, indépendamment des risques psycho-sociaux induits. En revanche, la préparation du déconfinement a été plus difficile en raison des nombreux protocoles d'hygiène émanant des administrations de l'Etat, comme l'éducation nationale, appelant une adaptation service par service et jour par jour. La communauté de communes a fait savoir que, dans le cadre de sa politique de qualité de vie au travail, elle élaborait, en lien avec un cabinet extérieur, un projet d'accompagnement de ses 250 encadrants en sortie de la période de confinement. La Chambre considère que les solutions en cours de mise en œuvre pour prévenir un éventuel syndrome « *post confinement* » (diffusion d'un guide à destination des encadrants, accompagnement psychologique individuel et ou collectif) gagneraient à être menées en lien avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale.

### 4.2.3 Des effectifs ajustés avec l'évolution des compétences de la communauté

A sa création, la communauté de communes a repris 434 emplois budgétaires issus des EPCI fusionnés, pourvus par 394 agents (356 titulaires, 38 non titulaires) soit 307,91 équivalents temps plein<sup>146</sup>. La répartition par filières reflétait la nature des missions des anciennes structures, avec 62 emplois budgétaires pour l'administrative, 53 pour l'animation provenant pour l'essentiel de la communauté de communes du Mellois compétente en matière d'accueil scolaire et périscolaire, 3 pour la sportive et 3 pour la culturelle. Les effectifs des filières technique (201 emplois sur 434), sanitaire et sociale (90) étaient les plus fournis pour deux raisons :

- l'exercice de la compétence « *ordures ménagères* » par chacune des communautés de communes et la reprise du SICTOM du Loubeau ;
- les missions d'aide sociale assumées par le Mellois (service d'aide à domicile, établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes de Lezay).

<sup>145</sup> Décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

<sup>146</sup> Délibération du 16 janvier 2017.

En 2018, les évolutions de l'état du personnel résultaient :

- d'une évolution du périmètre de compétences en 2018, avec l'intégration de l'assainissement, le basculement des services d'aide à domicile au CIAS (ramenant les effectifs de la filière médico-sociale à 34 fin 2019) ;
- du relèvement de grades attachés à différents postes.

Au 31 décembre 2019, la communauté de communes comptait 373 emplois budgétaires (représentant 360 ETP), dont 329 titulaires et 31 agents non titulaires, 129 à temps complet et 244 à temps non complet. Selon les données communiquées en cours d'instruction, et issues des délibérations, elle était dotée de 362 agents fonctionnaires titulaires et stagiaires, correspondant à 316,68 ETP.

Hormis la baisse des effectifs de la filière médico-sociale, les changements de périmètres de compétences n'ont pas eu de répercussions majeures sur les effectifs (stabilité des filières administrative et animation avec respectivement 66 et 56 emplois budgétaires fin 2019), avec un poids important de la catégorie C dans la filière technique lié aux missions exercées en matière d'enlèvement des ordures ménagères et d'assainissement.

#### 4.2.4 Temps de travail

En 2019, une harmonisation des régimes en vigueur dans les ex EPCI était entreprise. Un règlement intérieur du personnel<sup>147</sup> posait le principe de 37 heures 30 ou 39 heures hebdomadaires en fonction des emplois. Les agents à 37 h 30 bénéficient de 15 jours d'ARTT et ceux à 39 h de 23 jours<sup>148</sup>. Certains services se réfèrent aux cycles hebdomadaires, notamment ceux implantés au siège administratif, d'autres aux cycles annuels, tels que le village vacances de Lambon et la base de loisirs.

Les agents ne peuvent utiliser que sous forme de congés les jours inscrits dans leur compte épargne-temps<sup>149</sup>.

Pendant l'état d'urgence sanitaire, le télétravail a été généralisé, hormis pour certains postes de la filière technique (collecte des ordures ménagères par exemple). Les rythmes de travail ont été adaptés au cas par cas. En raison de leur situation à risque ou familiale (garde des enfants), 11 agents étaient placés en autorisations spéciales d'absence.

---

<sup>147</sup> Délibération du 16 décembre 2019.

<sup>148</sup> Selon les décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et n° 2000-815 du 25 août 2000 relatifs à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique, la durée du travail effectif est de 35 heures par semaine ou annuellement 1 607 heures, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

<sup>149</sup> Article 36 du règlement intérieur adopté par délibération du 16 décembre 2019.



## 4.3 Rémunérations

### 4.3.1 Nouvelle bonification indiciaire

Parallèlement à la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (cf. infra), et dans un souci d'harmonisation indemnitaire, la communauté de communes a engagé un travail de régularisation des attributions de NBI entraînant sa suppression dans certains cas (perte totale pour 15 agents ne remplissant pas ou plus les conditions, perte partielle pour deux agents). Dans le même temps, la NBI a été maintenue en faveur de 18 agents dans la mesure où leurs postes remplissaient les conditions requises et accordée à 19 nouveaux bénéficiaires. Au 31 décembre 2019, 50 personnes percevaient la NBI pour un coût total de 4 381,41 €. Au 31 janvier 2020, ils étaient 40 pour un coût total de 3 701,94 €.

### 4.3.2 Régime indemnitaire

#### 4.3.2.1 Des situations disparates héritées des ex EPCI

Fin 2016, les régimes indemnitaires en vigueur au sein des ex EPCI étaient hétérogènes pour un même métier (86 agents ne percevaient aucun régime indemnitaire). Le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), institué au sein de la fonction publique de l'Etat à partir de 2014<sup>150</sup>, devait être effectué au fur et à mesure de la publication des décrets applicables aux corps de l'Etat auxquels les cadres d'emplois territoriaux sont assimilés. En novembre et décembre 2016, les ex EPCI avaient commencé à l'instituer de façon diverse<sup>151</sup>, cumulant certains émoluments avec le RIFSEEP.

---

<sup>150</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP.

<sup>151</sup> Délibérations des communautés de communes du Mellois (12 décembre 2016), Cœur du Poitou (15 novembre 2016), Val de Boutonne (22 novembre 2016) et cantonale de Celles sur Belle (28 novembre 2016).

Tableau n° 10 : Panorama de l'IFSE voté en 2016 au sein des 4 ex-EPCI en €

	Observations	Catégorie A		Catégorie B		
		Groupe1	Groupe 2	G1	G2	G3
Cœur du Poitou (délibération 15 novembre 2016)	4 bénéficiaires à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2016	36 210	32 130	17 480	-	-
Val de Boutonne (Délibération 02 novembre 2016)		-	4 786,83	4 789,68	8 184,04	2 764,08
Celles-sur-B. (28 novembre 2016)	16 décembre 2016.	« Montant maximum de la collectivité ». L'agent conserve le « régime indemnitaire attribué avant la mise en place du RIFSEEP, s'il lui est plus favorable. Cette disposition s'applique en particulier aux agents dont le montant du régime indemnitaire a été maintenu dans le cadre d'une mutation, d'un transfert de compétence, ou de fusion d'EPCI. Le RIFSEEP sera applicable dès lors que la classification des postes dans les groupes de fonction en résultant permettra d'attribuer un montant de régime indemnitaire plus favorable à l'agent. » <sup>152</sup>				
Mellois (délibération du 12 décembre 2016).		892	-	450	300	100
Syndicat mixte du pays mellois		7 914 € (directrice générale)	17 534,28 € (4 agents)			
Syndicat mellois des piscines		« montant maximum annuel de la collectivité », pas d'indication de groupes.				

#### 4.3.2.2 Déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2019, les agents ont continué à bénéficier des régimes indemnitaires hérités des ex EPCI. L'abrogation en mai 2017 de l'indemnité d'exercice de missions des préfetures<sup>153</sup> imposait la généralisation du RIFSEEP à l'ensemble des personnels (titulaires stagiaires et contractuels) sur emplois permanents et des agents non titulaires remplaçants après 6 mois de travail continu. Celle-ci était effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au terme d'un important travail d'harmonisation. Le régime antérieur était maintenu s'il était plus favorable<sup>154</sup>.

Le RIFSEEP est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, excepté les dispositifs d'intéressement collectif et les sujétions ponctuelles (heures supplémentaires, astreintes). Il comprend une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA). La délibération instituant le RIFSEEP au sein de Mellois en Poitou a prévu explicitement la possibilité d'octroyer un CIA, contrairement aux délibérations des ex-EPCI qui étaient de ce fait irrégulières. La mise en œuvre du RIFSEEP repose sur un document détaillant pour chaque agent les domaines de

<sup>152</sup> Délibération du 28 novembre 2016 du conseil de l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle.

<sup>153</sup> Décret n° 2017-829 du 23 mai 2017.

<sup>154</sup> Délibération du 18 novembre 2019.

responsabilités, tâches, grade et groupe de fonctions<sup>155</sup> définis pour l'IFSE. Les fonctions sont classées par groupes au sein de chaque cadre d'emplois selon le niveau de responsabilité et d'expertise au regard de trois variables<sup>156</sup> : encadrement, coordination, pilotage et conception ; technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; sujétions particulières et degré d'exposition de certains types de poste au regard de son environnement professionnel.

#### 4.3.2.3 Indemnités cumulables avec le RIFSEEP

##### ➤ *Indemnités horaires pour travaux supplémentaires*

En 2017, le conseil communautaire<sup>157</sup> avait prévu de compenser les travaux supplémentaires par une indemnité pour les fonctionnaires et stagiaires et titulaires ainsi que pour les agents non titulaires de droit public des catégories B et C<sup>158</sup>. Le règlement d'« heures complémentaires » en faveur des agents non titulaires à temps non complet appartenant à un grade éligible aux IHTS était également autorisé. Ce dispositif a été complété par une délibération du 18 novembre 2019, uniquement pour certains personnels, fixant un maximum de 25 heures, avec un repos compensateur privilégié. A défaut du repos compensateur, est versée une rémunération multipliée par 1,25 pour les 14 premières heures et 1,27 pour les suivantes. L'heure supplémentaire est majorée de 100 % lorsqu'elle est effectuée de nuit, et des deux tiers lorsqu'elle est effectuée le dimanche ou un jour férié.

##### ➤ *Rémunération et compensation des périodes d'astreintes*

Conformément à la réglementation<sup>159</sup>, une délibération du 16 décembre 2019 a posé le principe de la rémunération ou de la compensation des astreintes accomplies par des agents titulaires ou non titulaires, quels que soient leur filière et leur grade. Un arrêté portant attribution indemnitaire est établi pour chaque agent. Un récapitulatif des astreintes effectuées est transmis à la direction des ressources humaines tous les mois par la hiérarchie. Ce dispositif n'appelle pas d'observation.

---

<sup>155</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP.

<sup>156</sup> Ces variables sont déterminées en s'inspirant de celles applicables à la fonction publique de l'Etat (décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP – Article 2).

<sup>157</sup> Délibération n° 181/2017 du 12 juin 2017.

<sup>158</sup> Conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires.

<sup>159</sup> Décret n° 2005-542 du 19 mai 2005.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Depuis 2017, la communauté de communes a entrepris un effort important d'harmonisation des procédures de gestion du personnel qui devrait se poursuivre avec les résultats de l'audit organisationnel en cours. Après la refonte des règles en matière de temps de travail, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel a été étendu à tous les personnels titulaires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, après un recensement exhaustif des situations et des disparités héritées des EPCI fusionnés.*

*Les mises en commun de moyens humains avec les communes restent limitées malgré un service d'urbanisme intercommunal institué en 2017 et la création d'une direction générale adjointe des solidarités, commune au CIAS, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.*

---

## **5 FIABILITE DES COMPTES**

### **5.1 Procédures budgétaires et comptables**

#### **5.1.1 Un effort d'harmonisation**

##### **5.1.1.1 Une fonction financière unifiée et recentrée depuis 2019**

La fonction financière compte 16 agents équivalents temps plein dont 11 au sein de la direction des finances et 5 correspondants comptables affectés dans les directions émettant plus de 2 000 mandats dans l'exercice. En 2017, ces dernières recrutaient des personnels pour traiter leurs dossiers budgétaires et comptables, la direction des finances étant mobilisée par une importante charge de travail. Ainsi, malgré l'acquisition en 2017 de deux logiciels de gestion financière par le biais du syndicat informatique de Charente-Maritime SOLURIS auquel la communauté de communes adhère (cotisation annuelle : 4,8 K€ par an, coût d'achat global de 85,7 K€<sup>160</sup>), les procédures ont été peu intégrées et insuffisamment pilotées. Cela s'est traduit par :

- de faibles taux de consommation des crédits d'investissement ;
- des discordances entre compte de gestion et compte administratif ;
- des conditions d'élaboration du budget primitif 2018 difficiles, les ressources propres couvrant néanmoins l'annuité en capital de la dette.

Avec l'arrivée à la mi-2018 d'un nouveau directeur général puis d'une directrice financière au 1<sup>er</sup> février 2019, les procédures ont été recentrées et unifiées. Un audit interne des procédures financières était conduit par la directrice financière. Début 2019 était recrutée une collaboratrice pour les recettes liées aux grands projets (subventions d'investissement, dossiers

---

<sup>160</sup> Délibérations n° 196/2017 du 25 mai 2017 et n° 328/2017 du 11 décembre 2017, et délibération du bureau n° BC-2017-11 du 31 août 2017.

de demandes de FCTVA). En 2020, un nouveau directeur était placé à la tête de la direction de l'assainissement.

La délégation de signature a été posée en décembre 2019 pour améliorer le délai global de paiement et avoir une signature électronique au plus près de la réception de la facture. Cette organisation a permis à la communauté de communes d'affronter la crise sanitaire. Les subventions, les salaires et les factures ont pu être réglées. Le 16 mars 2020, la paie a été bouclée alors que les agents des directions des ressources humaines et des finances étaient placés en télétravail.

#### 5.1.1.2 Une préparation budgétaire davantage anticipée depuis 2019

Le budget primitif pour 2019 était préparé plus tôt que celui de 2018, avec la diffusion de lettres de cadrage en juillet 2018, contre décembre 2017 pour l'exercice précédent.

Obligatoire pour les EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants<sup>161</sup>, le débat sur les orientations budgétaires (DOB) se tient dans les deux mois précédant l'examen du budget primitif. En 2017, il n'a pas eu lieu, la communauté de communes n'y étant pas astreinte pour son premier exercice budgétaire. Cependant, compte tenu des débats au cours de la séance consacrée au vote du budget primitif et de l'exécution de celui-ci, une note préparatoire, même synthétique, aurait été très utile.

Depuis 2018, un rapport d'orientations budgétaires (ROB) est produit, décrivant les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette ainsi que l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail<sup>162</sup>. Par ailleurs, les objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel calculé (emprunts minorés des remboursements de la dette) sont exposés au ROB<sup>163</sup>.

#### 5.1.1.3 Des régies d'avances et de recettes réorganisées

En 2020, la communauté de communes comptait 32 régies, 11 mixtes, 19 de recettes et deux d'avances. Les 4 plus importantes concernaient la piscine Aqua Melle, le point transport, l'hébergement Lambon et l'assainissement non collectif. Elle en a supprimé 6 en 2017 par suite de l'abandon de la compétence « transports » et de la fin des missions de deux régies rattachées à la direction de l'environnement, créé 8 en 2017, une en 2018 et 3 en 2019, après avis du comptable. En outre, des regroupements ont été effectués.

Des 5 contrôles réalisés en 2017 par le comptable assignataire dans le cadre des obligations qui lui incombent<sup>164</sup>, il ressort une bonne tenue des régies concernées, avec néanmoins la nécessité d'actualiser les actes de création et, dans deux cas, une absence de rapprochement entre la comptabilité et les pièces justificatives. Dans ce contexte, un suivi des régies de la part de l'ordonnateur est nécessaire, à travers des contrôles périodiques<sup>165</sup> et la collecte de documents essentiels tels que les procès-verbaux de remise de service (l'ordonnateur ne les avait pas en sa possession).

<sup>161</sup> Article L. 5211-36 du CGCT.

<sup>162</sup> Article L. 5211-36 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi NOTRe précitée.

<sup>163</sup> Article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

<sup>164</sup> Article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction comptable n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006.

<sup>165</sup> Article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

#### 5.1.1.4 Report de l'expérimentation de compte financier unique

A l'instigation de son président, la communauté de communes s'était engagée dans l'expérimentation d'un compte financier unique à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Parmi les communes de Mellois en Poitou, seule celle de Chef-Boutonne, dont le président est maire, est déjà expérimentatrice. En raison de la crise sanitaire de 2020, l'expérimentation a été reportée en accord avec la DGFIP au mois de janvier 2022. La communauté de communes dispose donc d'un délai pour consolider les données contenues dans les documents budgétaires.

### 5.1.2 Des régularisations comptables en cours ou à effectuer

#### 5.1.2.1 Des améliorations à certaines annexes aux documents budgétaires

La vérification des états de consommation des crédits des comptes de gestion n'appelle pas d'observation. Une information synthétique des informations financières est jointe au budget primitif et au compte administratif<sup>166</sup>. Suite à son intervention, la chambre régionale des comptes prend acte des améliorations, apportées au budget primitif pour 2021, dans la présentation de divers états à annexer obligatoirement aux documents budgétaires qui pâtissait d'une déperdition d'informations suite à la fusion des EPCI.

**Recommandation n° 3 : compléter et fiabiliser les annexes obligatoires des documents budgétaires.**

#### 5.1.2.2 Des recettes à classer en cours d'apurement

Le compte 47 retrace, à titre transitoire, les opérations ne pouvant être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé. Il doit être apuré dans les plus brefs délais par imputation au compte définitif<sup>167</sup>. En fin d'exercice, il devrait faire l'objet d'un examen détaillé et conjoint par le comptable et l'ordonnateur de façon à en ramener le solde, si possible, à zéro. Il ressort de la réponse de l'ordonnateur que, « *si des titres de recettes n'ont pas pu être émis, la plupart des sommes ont fait l'objet de rattachements à l'exercice, évitant ainsi de minorer le résultat de fonctionnement* ». D'un montant plus limité, les sommes imputées au compte « 4721 - dépenses réglées sans mandatement préalable » sont à régulariser dans le mois de leur mise en paiement. Elles concernent des dépenses répétitives sans mandatement préalable (annuités d'emprunts, aux taxes et redevances des télécommunications, aux redevances de machines à affranchir et aux redevances d'électricité).

Au 31 décembre 2019, le solde du compte 471 du budget principal était créditeur de 1 030 K€, soit 7,7 % de l'actif circulant (13 376,6 K€) contre 825,6 K€ un an plus tôt et 322,5 K€ au 31 décembre 2017. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, il était constitué des soldes, arrêtés la veille, des comptes 471 des budgets principaux des EPCI fusionnés, les plus élevés provenant des communautés de communes du Mellois (11 K€) et Cœur du Poitou (43 K€). Puis, l'activité du nouveau groupement générait des recettes à classer supplémentaires non apurées en raison de la charge de travail de la direction des finances. En 2019, celle-ci procédait à de nombreuses régularisations, en priorité sur les recettes les plus anciennes. Au 31 décembre 2019, le solde du c/471 était composé pour moitié de sommes encaissées au second semestre de 2019, dans

<sup>166</sup> Conformément à l'alinéa inséré à l'article L. 2313-1 par la loi du 7 août 2015 « NOTRe ».

<sup>167</sup> Instruction budgétaire et comptable M14 pages 55 et 56.

l'attente de l'émission de titres de recettes. Seulement 8 % du solde correspondait à des recettes 2017 et 2018.

Dans la plupart des comptabilités, le solde du c/471 était marginal voire nul. Au budget annexe de l'assainissement, il était en nette diminution, à 43,9 K€ au 31 décembre 2019 contre 332 K€ un an plus tôt. En revanche, pour une raison inexplicée, dans deux budgets annexes, il était en augmentation :

- service public de l'assainissement non collectif (SPANC) : solde créditeur de 173,1 K€ contre un solde net débiteur de 8,7 K€ au 31 décembre 2018 ;
- REOM : 90,3 K€ contre 8,1 K€ au 31 décembre 2018.

Enfin, en 2018, le solde du compte « 4711 – versement des régisseurs » progressait sensiblement en raison de la création de plusieurs régies. En 2019, suite au regroupement ou à la suppression de certaines d'entre elles, il était en baisse mais restait supérieur au niveau de fin 2017 : 130,9 K€ au budget annexe de la base de loisirs, 79,5 K€ au SPANC et 18,9 K€ au budget annexe de l'assainissement. La poursuite du travail entrepris conjointement par l'ordonnateur et le comptable devrait permettre de réduire nettement ces soldes.

Au total, un suivi régulier, en lien avec le comptable, des encaissements des titres de recettes devrait favoriser une diminution du solde en fin d'exercice des comptes d'attente et, par suite, éviter une minoration du résultat comptable annuel. La communauté de communes précise que des recrutements réalisés au début de 2020 lui ont permis d'affecter un équivalent temps plein à l'exécution budgétaire des recettes, qui assure un suivi régulier des données au fur et à mesure de leur transmission par le comptable, ce qui a permis de résorber le solde du compte de recettes à classer.

**Recommandation n° 4 : s'assurer en lien avec le comptable de l'émission régulière des titres de recettes avant leur encaissement afin de limiter le niveau des opérations à classer en fin d'exercice.**

### 5.1.3 Des créances récentes dont l'évolution mérite néanmoins attention

Le stock des créances est jeune. Les restes à recouvrer antérieurs à 2017 ou à la date de prise des compétences (exemples : assainissement en 2018, scolaire pour Celles-sur-Belle à partir de 2019) ont été conservés dans les comptes de tiers des organismes d'origine, sauf pour les syndicats dont les restes ont été ventilés dans les différents budgets annexes de la nouvelle communauté.

Au cours des deux derniers exercices, l'émission de titres de recettes, plus nombreux en raison de l'extension du champ de compétences de la communauté de communes, a entraîné une augmentation naturelle du volume des restes à recouvrer. En outre, les créances contentieuses ont mécaniquement progressé dans la mesure où tout premier acte de poursuite de la part du comptable demeuré sans réponse entraîne le classement en créances douteuses. Toutefois, même si les créances ont, à ce jour, une existence inférieure au délai quadriennal de prescription, il importe d'en anticiper l'évolution afin de constituer, le cas échéant, des provisions pour dépréciation de comptes de redevables et de tiers.

Certaines facturations nécessitent un suivi attentif, notamment dans les domaines scolaire, périscolaire, de l'assainissement et des redevances pour l'enlèvement des ordures ménagères. Consciente de l'enjeu, la communauté de communes s'est dotée en 2019, lors de l'extension de la compétence scolaire, d'un logiciel de facturation des cantines et des garderies<sup>168</sup>.

## 5.2 Une utilisation contestable des provisions pour risques et charges

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que le budget primitif voté le 25 juin 2020 comprenait une inscription de 1,5 M€ de crédits en provisions pour risques et charges, correspondant à la moitié environ de l'excédent de fonctionnement de 2019 afin de faire face à des charges que l'ordonnateur imputait, sans les quantifier, à la mise en œuvre du projet de territoire en cours d'élaboration et à la perte de marge de manœuvre financière du fait de la suppression de la taxe d'habitation. En effet, avec un résultat de fonctionnement cumulé au 31 décembre 2019 de 7 196 995,28 €, le conseil communautaire décidait, lors de sa séance du 25 juin 2020, d'affecter 715 000 € en excédent de fonctionnement capitalisés (c/1068). Le solde, soit 6 481 995,28 €, était porté en excédent antérieur reporté, pour financer la dotation aux provisions pour risques et charges précitée au budget 2020. Le budget principal présentait un excédent cumulé d'investissement de 516 K€ à la clôture de l'exercice 2019.

La chambre régionale des comptes rappelle que :

- la suppression d'un impôt ne peut être assimilée à un risque contentieux ;
- le principe de prudence, cité dans la délibération, ne saurait justifier le recours à un compte de provision pour risques et charges comme un compte de réserve, l'instruction M 14 précisant, en son tome I, titre I, chapitre 2, point 1, que « *les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et charges nettement précisés quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, (...) à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou à la diminution future de recettes annuelles récurrentes* ».

L'ordonnateur est invité à ajuster le niveau des provisions pour risques et charges en fonction du niveau de risques réellement encourus et évalués de façon précise, et en excédent de fonctionnement reporté les crédits restant à affecter.

---

<sup>168</sup> Source : délibération du 25 mars 2019 relative au vote du budget primitif pour 2019.



## 5.3 Architecture budgétaire

### 5.3.1 Une configuration ayant évolué en fonction des compétences

#### 5.3.1.1 Critères utilisés pour la construction budgétaire

Sur la période examinée, le budget de Mellois en Poitou comprenait :

- un budget principal retraçant les activités de l'administration générale, de la compétence touristique ainsi que des équipements culturels, sportifs et scolaires ;
- des budgets annexes dont le nombre était ramené de 9 en 2017, à 5 en 2020.

Au 31 décembre 2016, les 20 budgets annexes et les 6 budgets principaux des EPCI fusionnés étaient dissous. Lors du vote du budget primitif pour 2017, la nouvelle assemblée délibérante les remplaçait par un budget principal et 9 budgets annexes<sup>169</sup>, après avoir approuvé les comptes administratifs de 2016 des ex-EPCI et l'affectation des résultats de 2016<sup>170</sup>. L'architecture budgétaire reposait sur les principes suivants :

- constitution d'un budget principal reprenant les budgets principaux des ex EPCI, ce qui avait pour conséquence de mettre un terme aux flux financiers des communautés de communes fusionnées avec le syndicat mixte du pays mellois et le syndicat mellois des piscines (863,5 K€ de contributions au budget de fonctionnement de ce dernier versées en 2016 par 3 communautés et 264,8 K€ pour l'investissement<sup>171</sup>) ;
- regroupement de budgets annexes aux thématiques identiques : zones d'activités, « patrimoine économique », comprenant les locaux loués à des entreprises sauf les zones d'activité économique, et un budget annexe englobant les services d'aide et d'accompagnement à domicile de Val de Boutonne et de l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle ;
- création de deux budgets annexes relatifs à la gestion des ordures ménagères en raison de deux modes de tarification distincts, redevance sur le territoire de l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle, taxe au niveau des autres secteurs ;
- reprise de budgets annexes retraçant des activités spécifiques portées par certains ex-EPCI : réseau de chaleur au niveau du Mellois, base de loisirs du Lambon pour la communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle, service d'aide à domicile.

Lors du vote du budget primitif pour 2017, l'information apportée aux élus était incomplète du fait de 3 difficultés majeures :

- une absence de grille de correspondance entre les anciens et les nouveaux budgets dans la délibération du budget primitif pour 2017 ;
- une absence de référence à l'instruction budgétaire et comptable applicable à chaque budget, empêchant de connaître les modalités d'affectation des résultats budgétaires à la clôture de 2016 des anciens budgets annexes des services d'aide à domicile, régis par l'instruction relative aux services sociaux et médico-sociaux M 22 (carence également constatée l'année suivante lors de l'approbation du compte administratif

<sup>169</sup> Délibérations du 15 mai 2017.

<sup>170</sup> Délibérations du 27 mars 2017.

<sup>171</sup> Source : extrait du rapport d'orientations budgétaires 2016 d syndicat mellois des piscines.

2017 du budget annexe du service d'aide à domicile, avant son passage dans la comptabilité du CIAS) ;

- une absence de présentation du mode de comptabilisation des frais de personnel des budgets annexes et du changement de dispositif en 2018.

La configuration du budget primitif pour 2018 évoluait sur deux points :

- création d'un budget « *service public de l'assainissement non collectif* » ;
- transfert au centre intercommunal d'action sociale du budget « *aide à domicile* », dont la situation financière était fragile avec des déficits antérieurs (207,3 K€ au 31 décembre 2017 de report à nouveau débiteur au c/11968 et 71,4 K€ de dépenses rejetées par l'autorité de tarification c/11461, pour seulement 154 K€ d'excédents capitalisés au niveau du budget annexe).

Au compte administratif 2018, les produits de fonctionnement s'élevaient à 45,3 M€, dont 28,8 M€ pour le budget principal. Les budgets annexes totalisaient 16,5 M€ dont 15,1 M€, soit 91 %, concentrés sur 4 d'entre eux : 2,8 M€ pour l'assainissement collectif, 6,1 M€ pour le budget annexe « *zones d'activité* », 5,1 M€ pour « *TEOM* » et 1 M€ pour « *REOM* ». Les produits de fonctionnement des autres budgets annexes étaient inférieurs à 0,5 M€, le plus important étant celui de la base de loisirs du Lambon (454,2 K€).

En 2019, par suite de la prise de deux compétences supplémentaires étaient créés :

- un budget annexe pour la gestion de la gendarmerie de Chef-Boutonne ;
- une régie pour la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations.

Enfin, deux modifications importantes intervenaient à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 :

- transformation des budgets annexes relatifs à l'assainissement collectif, à l'assainissement non collectif et au photovoltaïque en régies à autonomie financière ;
- dissolution du budget annexe « *redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères* » par suite de la généralisation de la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire communautaire.

#### 5.3.1.2 Flux entre le budget principal et les budgets annexes

##### ➤ *Frais de personnel des budgets annexes*

En 2017, le budget principal prenait en charge les masses salariales des budgets annexes, soit globalement 3,5 M€, avant de les leur refacturer de la façon suivante :

- 1,4 M€ pour les deux services d'aide et d'accompagnement à domicile (compte « *70848 – remboursement de salaires* ») ;
- 2,1 M€ entre les autres budgets annexes (compte « *70841 – mise à disposition de personnel auprès des budgets annexes* ») dont 1,3 M€ pour le budget TEOM.

Les titres de recettes étaient accompagnés chacun d'un état détaillé (par exemple pour le budget annexe TEOM : frais par déchetterie et fonctions, ramassage, collecte sélective, administration générale).

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les deux services d'aide et d'accompagnement à domicile étaient transférés au centre intercommunal d'action sociale et les autres budgets annexes

prenaient en charge leurs frais de personnel respectifs, qui leur étaient désormais rattachés. Par suite, le système de refacturation était abandonné, entraînant toutes choses égales par ailleurs une réduction de 3,5 M€ à la fois des produits et des charges du budget principal.

**Tableau n° 11 : Détail des ressources d'exploitation du budget principal en K€**

	2017	2018	2019
<i>Ventes de marchandises et de produits finis autres que terrains aménagés</i>	1,6	2,6	4,9
+ <i>domaines et récoltes</i>	2,4	1,4	2,1
+ <i>travaux, études et prestations de services</i>	2 392,1	2 066,9	2 165,4
+ <i>mise à disposition de personnel facturée</i>	3 541,9	16,9	13,5
+ <i>remboursement de frais</i>	51,3	27,1	69,9
= <i>ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements</i>	5 989,3	2 114,9	2 255,8
+ <i>autres produits de gestion courante (b)</i>	300,5	322,6	511,5
= <i>ressources d'exploitation (a+b)</i>	6 289,8	2 437,5	2 767,3

Source : retraitements d'après les comptes de gestion du budget principal.

**Tableau n° 12 : Détail des charges de personnel du budget principal en K€**

	2017	2018	2019
<i>Rémunérations du personnel</i>	8 228,2	6 201,2	7 092,7
+ <i>charges sociales</i>	3 698,6	2 832,4	3 276,3
+ <i>impôts et taxes sur rémunérations</i>	175,5	133,4	154,0
= <b><i>charges de personnel interne</i></b>	<b>12 102,3</b>	<b>9 167,0</b>	<b>10 523,0</b>
+ <i>charges de personnel externe</i>	248,4	152,8	278,9
= <b><i>charges totales de personnel</i></b>	<b>12 350,7</b>	<b>9 319,8</b>	<b>10 801,9</b>

Source : retraitements d'après les comptes de gestion du budget principal.

➤ *Subventions du budget principal à certains budgets annexes*

En 2017, le budget principal octroyait 613 K€ de subventions d'équilibre à deux budgets annexes :

- 566 K€ pour celui de la base de loisirs du Lambon, figurant au compte « 6743 – subventions exceptionnelle de fonctionnement versée par le groupement » et finançant le déficit de fonctionnement 2017, soit 237,3 K€, un déficit de 311,9 K€ au titre de 2016 non pris en charge par le budget de la communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle, alors compétente et dont le budget principal apportait habituellement une subvention d'équilibre (290 K€ en 2015), et 16,6 K€ de rattachement de charges<sup>172</sup> ;
- 47 K€ au budget annexe « patrimoine économique ».

En 2018, le budget principal versait une subvention d'équilibre uniquement au budget annexe de la base de loisirs (c/67441), en baisse à 291 K€ par rapport à celle de 2017 qui englobait deux exercices. Représentant 61,6 % des produits de fonctionnement du budget annexe, ce financement était inscrit à tort chaque année à un compte de charges exceptionnelles. Son caractère récurrent ne la rend plus exceptionnelle. En 2018, dans la comptabilité du budget

<sup>172</sup> Source : pièces justificatives à l'appui du mandat de paiement de la subvention de 566 K€.

annexe, la subvention de 291 K€ était portée à un compte de produit de fonctionnement 708 comme une subvention courante ce qui est incohérent avec le c/67441 au budget principal et ce qui prouve que l'ordonnateur la considérait bien comme une subvention d'équilibre courante. En 2019, la subvention « *exceptionnelle* » au budget annexe était en hausse, à 337,6 K€ mais inférieure aux 454,6 K€ de crédits ouverts au budget primitif (136,7 K€ pour le patrimoine économique, 391,8 K€ pour la base de loisirs, une subvention de 144,2 K€ budgétée pour le réseau de chaleur n'ayant pas été octroyée en 2019).

Suite à l'intervention de la Chambre, l'ordonnateur a annoncé son intention d'adopter, pour la subvention 2020, une imputation plus appropriée « 6573 - *subventions de fonctionnement versées aux organismes publics* »), ce qui affectera logiquement l'excédent brut de fonctionnement du budget principal.

Au budget primitif pour 2020, deux subventions d'équilibre sont prévues (49,5 K€ pour le budget annexe patrimoine économique et 308 K€ pour celui de la base de loisirs), en baisse par rapport aux inscriptions au budget primitif pour 2019 mais supérieures à l'exécution 2019. L'orientation de la communauté de communes est donc de réduire progressivement la contribution du budget principal et les subventions sont en effet en baisse par rapport au budget 2019.

#### 5.3.1.3 Régies dotées de l'autonomie financière

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, une régie dotée de l'autonomie financière était constituée pour la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GeMAPI), compétence devenue intercommunale. La régie perçoit le produit de la taxe GeMAPI, additionnelle aux 4 impôts ménages (0,3 M€ en 2019 comme en 2020, soit 6,26 € par habitant, niveau inférieur au plafond légal de 40 €/habitant)<sup>173</sup>.

Depuis, les contributions aux syndicats de rivière auxquels la communauté de communes a délégué cette mission sont prises en charge par la régie et non plus par le budget principal (250,9 K€ en 2019). En outre, en 2019, la régie reversait au budget principal un excédent d'exploitation de 30,3 K€ (c/6522) et lui remboursait 13,5 K€ au titre de la masse salariale d'une chargée de mission responsable de l'élaboration d'un système d'information géographique (c/6215) et 1,5 K€ d'autres frais de fonctionnement (c/62871).

Obligatoire pour tous les EPCI depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GeMAPI) revêt un enjeu important pour le territoire de « *Mellois en Poitou* », arrosé par de nombreux cours d'eau. La communauté de communes contribue au budget de plusieurs syndicats de rivière dans lesquels elle est minoritaire du fait de sa situation en tête de bassins (Boutonne, Péruse, Sèvre niortaise, Belle, Lambon). A titre d'exemple, elle verse 41 K€ au syndicat des bassins Aume-Couture, Auge et Bief pour une population communautaire concernée de 2 185 habitants. Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, elle adhère au syndicat mixte du bassin versant du Clain sud amené à élaborer un programme d'actions de prévention des inondations alors qu'elle est située à 60 km environ du territoire à risque important d'inondation s'étendant de Poitiers à Châtellerault.

Enfin, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, 3 autres régies autonomes financièrement ont été instituées : assainissement collectif, service public de l'assainissement non collectif et photovoltaïque. Elles ont reçu en dotation les apports des budgets annexes correspondants, clôturés au 31 décembre 2019.

<sup>173</sup> Délai fixé par la loi de finances rectificatives pour 2017.

Parmi ces régies, celle du service public de l'assainissement non collectif présentait une trésorerie plus tendue, nécessitant une augmentation de l'avance de trésorerie infra annuelle à 0,2 M€ par une délibération du 3 février 2020.

### 5.3.2 Participations au capital de sociétés d'économie mixte et publiques locales

A l'exception de l'acquisition à la fin 2018 de 52 K€ de parts de la société publique locale UNITRI, inscrites au c/266 du budget annexe « *taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères* »<sup>174</sup>, les participations de Mellois en Poitou correspondent à celles détenues par les ex EPCI, transférées conformément à la législation<sup>175</sup>. Au budget principal, le solde du c/261 est constitué principalement de parts du capital de la société d'économie mixte départementale « *Deux-Sèvres aménagement* » (10 K€ sur un total de 11,6 K€ du c/261), que détenaient les ex communautés de communes de Melle, du Lezayen, de Val de Boutonne, de Celles-sur-Belle et de Cœur du Poitou à raison de 2 K€ chacune<sup>176</sup>. La Chambre prend note des régularisations des comptes de participation effectuées suite à son intervention.

### 5.3.3 Un budget annexe « *taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères* » disposant de substantiels excédents

Jusqu'au 31 décembre 2019, les activités de collecte et de traitement des ordures ménagères étaient retracées dans deux budgets annexes, l'un financé par le produit de la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères (REOM), perçue uniquement sur le secteur de l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle, l'autre par la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en place sur le reste du territoire intercommunal.

Le budget annexe REOM, dissous au 31 décembre 2019, s'équilibrait par le produit de la redevance (1 079,7 K€ de produits d'exploitation en 2019 et 1 041,6 K€ de charges). Toutefois, le niveau de celle-ci ne reflétait pas le coût du service, contrairement aux principes applicables à un service public à caractère industriel et commercial. La REOM acquittée par les professionnels (artisans, commerçants), à l'exception de ceux répertoriés par la chambre des métiers et de l'artisanat qui avaient accès aux déchetteries, était modulée sans critère explicite.

La dissolution du budget annexe au 31 décembre 2019, par suite de la généralisation de la taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères (cf. *supra* 1.3.2.5), entraînait le transfert au budget annexe « *taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères* » de ses excédents cumulés (205 K€ en fonctionnement et 283 K€ en investissement).

Celui-ci est principalement financé par le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (3 390,7 K€ en 2017, 3 460,5 K€ en 2018 et 3 540 K€ en 2019), le produit de la redevance spéciale pour les déchets issus d'une activité professionnelle applicable aux administrations et aux entreprises<sup>177</sup> étant limité (15 K€ en 2019). En 2017, la communauté de communes signait un contrat prenant la suite de ceux passés par le SICTOM du Loubeau et la communauté de communes « *Cœur du Poitou* » avec « *éco-emballages* »<sup>178</sup>.

<sup>174</sup> Mandat du 20 décembre 2018 suite à une délibération du 24 novembre 2018.

<sup>175</sup> Article L. 5211-41-3 III alinéa 6 du CGCT.

<sup>176</sup> Répartition du capital de la SEML Deux-Sèvres aménagement au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>177</sup> Prévues à l'article L. 2333-78 du CGCT

<sup>178</sup> Délibération n° 63/2017 du 13 mars 2017.

En 2017, le résultat annuel de fonctionnement s'élevait à 786 K€ dont 784 K€ au titre du résultat cumulé au 31 décembre 2016 du budget annexe TEOM de l'ex communauté de communes du Mellois, tandis que les produits de TEOM accumulés par les ex- Cœur du Poitou et Val de Boutonne étaient basculés au budget principal, soit 296,1 K€<sup>179</sup>, au motif, non explicité dans la délibération, que l'activité de collecte des ordures ménagères de ces deux anciennes intercommunalités était retracée dans leur budget principal. Ces résultats illustrent un niveau de taxation déconnecté du coût effectif du service rendu aux usagers.

Le résultat de fonctionnement 2018 progressait de 30 %, à 1 019,4 K€, en raison :

- d'une extension de périmètre avec la reprise du SICTOM du Loubeau ayant engendré l'intégration de 555,5 K€ de résultat cumulé ;
- d'une augmentation uniforme des taux de TEOM dans tous les secteurs ;
- d'une revalorisation forfaitaire des bases.

En 2019, le résultat de fonctionnement s'élevait à 279,2 K€, avec 4 699,3 K€ de produits et 4 513,4 K€ de charges contre 5 425,6 K€ tant en produits qu'en charges au budget primitif. Le résultat d'investissement atteignait 459,3 K€ en raison de niveaux d'exécution nettement inférieur aux prévisions : 1 568,9 K€ en recettes, dont la mobilisation d'un nouvel emprunt de 530 K€ pour financer divers équipements, et 1 109,7 K€ en dépenses contre un équilibre à 2 450,7 K€ au budget primitif.

Le budget voté le 25 juin 2020 prévoit un lissage des taux sur deux ans avec pour taux cible 12,98 %.

---

<sup>179</sup> Délibération n° 359/2017 du 11 décembre 2017.

Tableau n° 13 : Taux de TEOM par zones au sein de « Mellois en Poitou »

	2017	2018	2019
Zone 1	12,15 %	12,70%	13,25 % 12,40% (ex-Cœur du Poitou) 14,47% (ex Val de Boutonne)
	13,55%	13,40%	
	15,04%	14,15%	
	12,40%	12,40%	
	14,47%	14,47%	
Zone 2	16,15 %	16,17 %	16,19 %
	16,80%	16,50%	
Zone 3	18,60%	18,60 %	18,60 %

Source : comptes administratifs du budget annexe TEOM.

Au 31 décembre 2019, le budget annexe TEOM disposait de substantiels excédents cumulés (1,2 M€ en fonctionnement) et 1 M€ en investissement, partiellement justifiés par des travaux en cours ou projetés, auxquels s'ajoutent en 2020 les excédents repris du budget annexe REOM dissous. Au budget primitif pour 2020, le caractère récurrent des excédents a amené la communauté de communes à revoir le niveau des taux de taxation. Selon la jurisprudence<sup>180</sup>, le produit de TEOM ne doit pas être disproportionné au regard des dépenses occasionnées par le service de collecte et traitement. La baisse a néanmoins été limitée, en prévision de la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes, les performances du service étant en décalage des objectifs fixés par la loi.

### 5.3.4 Assainissement

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, Mellois en Poitou a décidé d'exercer les compétences d'assainissement collectif et non collectif par le biais de deux régies autonomes financièrement<sup>181</sup>, dotées d'un conseil d'exploitation et d'un directeur communs<sup>182</sup>, en remplacement des deux budgets annexes.

Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 à partir du budget annexe éponyme de Cœur du Poitou, le budget annexe « assainissement » de la nouvelle intercommunalité était alors de taille modeste avec des résultats cumulés à la clôture de 2017 de 214 K€ en exploitation et 61,8 K€ en investissement. Au 31 décembre 2018, suite à la reprise du syndicat d'assainissement du Mellois, ceux-ci passaient respectivement à 318,6 K€ et 590,1 K€. Le résultat annuel 2018 d'exploitation était excédentaire de 104,2 K€ en raison de l'incorporation du résultat 2018 du syndicat, soit 119,8 K€. Sans cela, il aurait été déficitaire de 15,6 K€.

<sup>180</sup> Conseil d'Etat, 31 mars 2014, n° 368121, 368123 et 368124 société Auchan France.

<sup>181</sup> Délibération du 18 novembre 2019 après avis du comité technique du 3 octobre 2019.

<sup>182</sup> Dans les conditions prévues à l'article R. 2221-3 du CGCT.

En 2019, la redevance était relevée pour financer le programme pluriannuel d'investissements<sup>183</sup>, ce qui portait le résultat d'exploitation annuel à 231,2 K€ et les résultats cumulés au 31 décembre à 0,8 M€ en investissement et 0,5 M€ en exploitation. En l'absence d'affectation de l'excédent d'exploitation à la section d'investissement en 2019, ces niveaux soulèvent des interrogations quant au calibrage de la redevance en fonction des besoins de financement générés par les opérations d'équipement. Les travaux de mise en conformité des réseaux, lancés par le syndicat d'assainissement du Mellois, ont entraîné une augmentation de l'endettement, de 1,8 M€ à fin 2017 à 6,6 M€ fin 2018, ramené à 6,4 M€ au 31 décembre 2019.

En 2019, une remise à plat des amortissements des équipements du budget annexe « *assainissement collectif* » était entreprise, ce qui pouvait avoir un impact sur les résultats des exercices à venir.

La chambre régionale des comptes rappelle sur ce point que le niveau de redevance pour l'assainissement ne doit pas anticiper le service rendu aux usagers.

### 5.3.5 Deux budgets annexes en difficulté financière

#### 5.3.5.1 Le budget annexe « zones d'activités »

Les budgets des zones d'activité des ex EPCI ont été regroupés, à l'exception de l'activité foncière hors zones d'activité, transférée au budget annexe « *patrimoine économique* ». En 2017, d'importantes régularisations étaient effectuées afin d'inscrire dans des comptes de stocks les terrains et réseaux correspondants de l'ex communauté du Mellois, classés à tort en immobilisations corporelles (chapitre 21) et immobilisations en cours (chapitre 23). Par suite, le solde du chapitre 23 était ramené à zéro et celui du chapitre 21, de 6,5 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2017 à 258 K€ au 31 décembre 2017, correspondant aux parties communes des zones d'activités (réseaux, voirie, bâtiments, espaces verts), niveau inchangé depuis.

Malgré ces régularisations, une anomalie persistait avec l'imputation de tous les lots au compte « 3555 – *stocks de terrains aménagés* », sans distinction des terrains à aménager (compte 315) et des terrains en cours d'aménagement (compte 335). Or, en 2016, l'ex Mellois avait acquis 38,6 K€ de terrains nus inscrits à tort au c/211 et les ex communautés de communes de Cœur du Poitou et cantonale de Celles-sur-Belle avaient procédé à des achats de terrains à aménager (compte 6015) pour environ 55 K€ chacune, de même que Mellois en Poitou plus tard en 2019 (45 K€ au c/6015). En outre, en 2018 puis en 2019, Mellois en Poitou recourait à des études et prestations de services pour des terrains à aménager (c/6045) pour respectivement 12,5 K€ et 4,3 K€. Cela rend peu vraisemblable l'absence de stocks de terrains à aménager ou en cours d'aménagement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le budget annexe « zones d'activités » héritait de 49 lots restant à vendre sur 88 lots viabilisés, inscrits au compte « 3555 – *stocks de terrains aménagés* » pour une valeur globale de 5,3 M€. Deux lots d'une surface globale de 14,6 hectares, situés à Aigondigné, avaient été mis à disposition par l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle auprès de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Poitou-Charentes, qui reversait une redevance (7,9 K€ au compte « 757 – *redevance versée par les concessionnaires, fermiers* » en 2019). Ces réserves foncières témoignent du caractère pléthorique des terrains aménagés ou dont l'aménagement est envisagé. Les terrains apportés par l'ex communauté de Celles étaient valorisés à 2,4 M€ au lieu de 2,5 M€ en raison d'une

<sup>183</sup> Source : procès-verbal du conseil communautaire du 18 novembre 2019, page 4.



acquisition faite en 2016 d'une parcelle située sur la zone d'activité économique de Celles-sur-Belle auprès de la commune au prix de 0,5 M€ contre une estimation de 0,6 M€ de France Domaine<sup>184</sup>. Les terrains aménagés apportés par les autres communautés représentaient 1,5 M€ pour Cœur du Poitou, correspondant à la zone des maisons blanches, et 0,2 M€ pour Val de Boutonne. Au 31 décembre 2019, le stock de terrains aménagés s'élevaient à 5,6 M€.

A sa création, la communauté de communes régularisait également la comptabilisation des intérêts des emprunts souscrits pour financer les acquisitions et aménagements de terrains, en mouvementant le compte « 608 - frais accessoires sur terrains en cours d'aménagement » par contrepartie du compte « 796 - transferts de charges financières », lesquels n'étaient pas utilisés par les ex communautés du Mellois et de Cœur du Poitou.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la nouvelle communauté de communes héritait de 2 M€ de dette, provenant majoritairement de Cœur du Poitou (1,4 M€ dont deux emprunts contractés en 2014 et 2015 pour 1 M€ en tout), suivi de Mellois (0,8 M€ d'emprunts également récents) et de la communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle (0,6 M€). Au 31 décembre 2017, l'encours de dette s'élevait à presque 2,5 M€, un emprunt de 0,6 M€ ayant été mobilisé, et la trésorerie à - 2,4 M€. Un crédit relais de 2,6 M€, que l'ordonnateur indique avoir souscrit fin 2017 pour financer le remboursement de l'annuité de la dette<sup>185</sup>, ne suffisait pas à rétablir la situation. Avec un encours de 4 M€ environ et une trésorerie propre de - 0,8 M€ à la clôture de 2018, un nouveau crédit relais était nécessaire pour rembourser une partie des annuités.

Le résultat cumulé de fonctionnement au 31 décembre 2019, soit 0,7 M€, provenait pour l'essentiel des excédents cumulés au niveau de l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle (673 K€ au 31 décembre 2016). Ce niveau était nettement inférieur au déficit cumulé d'investissement, soit 1,3 M€ au 31 décembre 2019, deux fois moins important que le déficit cumulé d'investissement au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (2,6 M€), imputable aux déficits cumulés des communautés du Mellois (1,2 M€) et de Celles-sur-Belle (1,1 M€). De 2017 à 2019, les ventes de terrains généraient 0,5 M€ de produits. A la clôture de 2019, le solde cumulé des opérations d'aménagement était déficitaire de 0,5 M€.

**Tableau n° 14 : Détail du solde des opérations d'aménagement de 2017 à 2019 en €**

en €	2017	2018	2019	Cumul sur les années
Produit de la vente des terrains aménagés (a)	175 024	124 580	211 010	510 614
+ Autres recettes liées à l'aménagement	28 120	7 952	0	36 073
<b>= Total des produits d'aménagement</b>	<b>203 144</b>	<b>132 532</b>	<b>211 010</b>	<b>546 687</b>
Acquisition de terrains	675 800	0	0	675 800
+ Dépenses directes d'aménagement	94 233	79 807	62 649	236 690
+ Dépenses accessoires d'aménagement hors frais financiers	600	1 800	0	2 400
+ Autres dépenses indirectes à caractère général	1 438	0	0	1 438
<b>Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers)</b>	<b>772 071</b>	<b>81 607</b>	<b>62 649</b>	<b>916 328</b>
+/- Résultat financier	-42 483	-54 132	-38 840	-135 455
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	3 953	0	0	3 953
<b>= Solde sur les opérations d'aménagement</b>	<b>-607 458</b>	<b>-3 207</b>	<b>109 521</b>	<b>-501 144</b>

Source : comptes de gestion du budget annexe ZAE.

<sup>184</sup> Après délibérations concordantes des assemblées délibérantes de l'EPCI et des communes membres à la majorité des deux tiers, conformément à l'article L. 5211-27 du CGCT.

<sup>185</sup> Délibération du 11 décembre 2017 et signature le 27 décembre 2017.

La communauté de communes a procédé à d'importantes régularisations comptables en matière de stocks de terrains et d'intérêts de la dette. Toutefois, tous les comptes de stocks de terrains ne sont pas servis, ce qui paraît anormal eu égard aux achats de 2016 et 2019. Les stocks sont sous-évalués de 0,1 M€ du fait de l'achat de parcelles par l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle en 2016, en-deçà de l'estimation de France Domaine. La communauté de communes a hérité de 2,6 M€ de déficit d'investissement, ramené à 1,3 M€ à fin 2019, et de 0,7 M€ d'excédents de fonctionnement issu en quasi-totalité de la communauté de communes cantonale de Celles. Les ventes de terrains sont restées limitées et les stocks demeurent importants. Face à cette difficulté structurelle, le recours à l'emprunt a été inévitable (0,6 M€ en 2017 et 2,6 M€ en 2018).

#### 5.3.5.1 Budget annexe « réseau chaleur »

Le plan de financement du réseau de chaleur, validé en février 2006 par le conseil communautaire de la communauté de communes du Lezayen alors compétente, s'élevait à 1,5 M€ hors taxes, avec un financement bancaire de 0,9 M€ environ et une subvention de 0,6 M€ de l'ex région Poitou-Charentes. Malgré une amélioration récente, le budget annexe pâtit d'un niveau élevé d'endettement (702 K€ au 1<sup>er</sup> janvier 2017 puis 557 K€ au 31 décembre 2019) et de l'accumulation des déficits datant de l'ex communauté de communes du Lezayen (0,3 M€ au 31 décembre 2017). En application d'une délibération du 17 décembre 2020, la dette était renégociée. La progression du chiffre d'affaires (0,4 M€ en 2019 contre 0,3 M€ deux ans plus tôt) a permis de renforcer le niveau de l'excédent brut d'exploitation (0,2 M€ environ en 2019) et de la capacité d'autofinancement (0,2 M€ également).

La communauté de communes précise que le budget annexe a financé des réparations liées à des problèmes de conception, qui avaient amené l'ex communauté du Mellois à déposer une requête auprès du tribunal administratif de Poitiers en décembre 2015, à laquelle celui-ci donnait une suite favorable par un jugement du 18 juillet 2018, condamnant solidairement le bureau d'études et le constructeur au paiement d'une somme de 154,3 K€ au titre des désordres. La partie adverse ayant fait appel et l'affaire étant pendante, une provision pour risques et charges a été inscrite au budget primitif pour 2021.

## 5.4 Associations subventionnées

### 5.4.1 Enjeux financiers

Inscrites en quasi-totalité au budget principal (compte 6574)<sup>186</sup>, les subventions de fonctionnement aux associations et organismes de droit privé s'élevaient à 1,6 M€ en 2019 contre 1,4 M€ environ en 2018 et 1,5 M€ en 2017. En 2019, 86 % des subventions, soit 1,4 M€, étaient répartis entre 13 associations bénéficiant chacune d'une subvention d'un montant supérieur ou égal à 23 K€, financée avant 2017 par les EPCI fusionnés.

La progression du montant global des subventions accordées a été contenue à 7 % entre 2017 et 2019 sous le double effet de l'adoption en 2019 d'un règlement des attributions et de

---

<sup>186</sup> Des subventions en faveur d'une action de précollecte de papier portée par une association d'aide aux pays africains pour une agriculture durable sont imputées au budget annexe TEOM pour des montants plus limités (12,2 K€ en 2019).

la signature avec diverses structures de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ayant encadré l'évolution des financements. Ainsi, les contrats conclus pour la période 2018-2020 avec le comité de bassin d'emploi, l'école de musique du pays mellois et l'office de tourisme du pays mellois prévoyaient une baisse annuelle de 2 % des subventions à ces organismes. Cependant, en 2019, des avenants étaient apportés à chacune pour relever les montants et, dans le cas de l'école de musique, accorder un supplément (20 K€) pour le financement d'une action spécifique<sup>187</sup>. En outre, la subvention de l'association périscolaire « *Belle et Lambon* » enregistrait une forte hausse liée en partie à l'extension de la compétence de gestion des écoles exercée par Mellois en Poitou (cf. infra 5.4.2.3).

Du fait de la généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les structures les plus importantes, les crédits ouverts au compte 6574 au budget primitif voté le 25 juin 2020 devaient rester stables. Les répercussions de la crise sanitaire du printemps 2020 devaient être limitées avec une baisse de 31 K€ environ sur un total de 1,6 M€. Pendant l'état d'urgence sanitaire, le président de la communauté de communes a utilisé, pour certains dossiers, la faculté introduite par ordonnance de procéder directement à l'attribution des subventions<sup>188</sup>. Toutes les subventions versées au titre du critère de l'aide à l'emploi ont été versées sur ce fondement, dans les conditions prévues par le règlement-cadre institué par la communauté de communes pour l'attribution des subventions en faveur des associations non conventionnées et après avis de la commission « *conventions et partenariats* ».

## 5.4.2 Suivi des associations

### 5.4.2.1 Informations contenues dans les comptes administratifs

Les comptes administratifs sont accompagnés d'une liste des organismes non soumis à comptabilité publique bénéficiant d'une subvention de plus de 75 K€ et représentant plus de 50 % de leur budget<sup>189</sup>.

Suite à l'intervention de la Chambre, la communauté de communes s'est engagée à mentionner en annexe aux documents budgétaires les valorisations des prestations en nature<sup>190</sup>, ce qui permettra à l'assemblée délibérante de déterminer les conditions d'utilisation du domaine public communautaire pour la mise à disposition gratuite de locaux.

Les exemplaires des comptes administratifs destinés au comptable étaient dépourvus des comptes certifiés<sup>191</sup> du dernier exercice des organismes de droit privé bénéficiaires d'une subvention intercommunale supérieure à 75 K€ ou, dans le cas d'une subvention d'un montant compris entre 23 K€ et 75 K€, représentant plus de 50 % de leur produit comme l'impose la législation<sup>192</sup>, documents que la communauté de communes indique avoir joints aux mandats de paiement des soldes des subventions correspondantes. La chambre prend note de l'engagement de la communauté de communes de les transmettre au comptable dans les

<sup>187</sup> Délibération n° 5 du 29 avril 2019.

<sup>188</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>189</sup> Article L. 2313-1 du CGCT.

<sup>190</sup> Articles L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques et L. 2144-3 du CGCT.

<sup>191</sup> La certification émane du commissaire aux comptes pour les entités ayant perçu des subventions publiques d'un montant global de 153 K€ au moins et par le président pour les autres (article R. 2313-5 du CGCT).

<sup>192</sup> Article L. 2313-1-1 du CGCT.

conditions prévues par les dispositions précitées, tout en rappelant qu'il s'agit pour elle d'assurer la complétude des annexes obligatoires du compte administratif.

**Recommandation n° 5 : produire en annexe aux documents budgétaires adressés au comptable public les comptes certifiés conformes du dernier exercice connu des organismes visés à l'article L. 2313-1-1 du code général des collectivités territoriales et une valorisation des avantages en nature consentis (article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques et L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales).**

#### 5.4.2.2 Un suivi de l'emploi des subventions en cours de structuration

Chaque année, une délibération fixe les subventions annuelles de fonctionnement par association, conformément à l'obligation réglementaire<sup>193</sup>. Faisant suite à deux jugements rendus en 2012 et 2014 par la Chambre pour les comptes des ex communautés de communes de Val de Boutonne et cantonale de Celles-sur-Belle, cet effort de formalisation est de nature à éviter à la communauté de communes une dépense en cas de manquement constaté par la juridiction.

Peuvent bénéficier de subventions intercommunales des associations culturelles (plafond de 150 € par représentation dans le cadre d'un festival en fonction du coût plateau moyen de 4 artistes et techniciens) ou sportives, ou encore des associations désireuses de financer l'emploi d'un salarié et n'ayant pas obtenu de soutien de la communauté de communes (3,6 K€ pour un équivalent temps plein).

Mellois en Poitou a encadré les modalités d'attribution aux associations avec l'adoption des documents suivants :

- un règlement des subventions aux associations portant un projet d'intérêt communautaire adopté en avril 2018 et modifié en avril 2019, régissant la rédaction des conventions d'objectifs et de moyens ;
- un règlement cadre pour l'attribution des subventions aux associations non conventionnées<sup>194</sup>, rappelant leur caractère non automatique (« *accordées de manière précaire, pour la réalisation d'une action dont l'intérêt est laissé à l'appréciation du conseil communautaire* ») ;
- un « *référentiel cadre* ».

Par rapport aux deux jugements précités qui faisaient apparaître un suivi lacunaire des associations subventionnées de la part des ex communautés de communes cantonales de Celles-sur-Belle et de Val de Boutonne, la situation s'est améliorée. L'obligation de conventionnement préalable<sup>195</sup> pour les subventions d'un montant supérieur ou égal à 23 K€ est respectée. Toutefois, les clauses des conventions relatives à la production des comptes certifiés sont très générales, stipulant que le bénéficiaire s'engage à les communiquer dans les meilleurs délais.

Une commission spécifique « *conventions et partenariats* » composée d'élus communautaires et d'un élu municipal est réunie tous les mois pour examiner les dossiers de

<sup>193</sup> Article D. 1617-19 du CGCT.

<sup>194</sup> Adopté par une délibération du 10 mai 2019.

<sup>195</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

demandes. Dans ce contexte, les demandes déposées par les associations, composées de plusieurs pièces (note de présentation, bilan, compte de résultat de l'année N-1, budget prévisionnel de l'année N, bilan moral N-1, rapport d'activité N-1, statuts et composition du bureau), ne faisaient pas l'objet de fiches de suivi et d'analyse financière.

Début 2020, le contrôle de l'emploi des subventions était en cours de structuration, avec l'objectif de confier le suivi des rapports financiers et moraux aux services opérationnels (et non plus la direction juridique), ce qui devait améliorer leur connaissance des associations. L'instauration d'un contrôle interne de chaîne des paiements de subventions était à l'étude.

En 2020, le délai légal de 6 mois, à partir de la clôture des comptes, pour produire le compte rendu financier des projets et actions soutenus<sup>196</sup> était prolongé de 3 mois<sup>197</sup> pour les comptes arrêtés entre le 30 septembre 2019 et le 10 août 2020 soit un mois après l'expiration de l'état d'urgence sanitaire. Cela devait procurer à la communauté de communes un délai pour consolider ses procédures. S'agissant d'une mesure d'ordre public, toute clause contraire mentionnée dans une décision de subvention ou une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens ne pouvait être opposée à l'association<sup>198</sup>.

Enfin, en juin 2020, la communauté de communes recensait les associations auxquelles elle avait attribué une subvention au titre de 2020, contraintes d'interrompre temporairement leur activité ou de reporter leurs projets en raison de l'épidémie de covid-19.

#### 5.4.2.3 Examen de certains dossiers

##### ➤ Association « Belle et Lambon »

Mellois en Poitou a clarifié l'ensemble des dispositifs dont bénéficiait antérieurement l'association « Belle et Lambon » dans des conditions peu transparentes. En effet, la convention conclue par l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle avait fixé à 90,2 K€ la subvention annuelle de fonctionnement. Elle avait régularisé un manquement, concernant des paiements d'acomptes de subventions effectués en 2011 en l'absence de convention, obligatoire pour une subvention supérieure ou égale à 23 K€<sup>199</sup>.

En 2017, la nouvelle communauté de communes reprenait la convention existante sans en maîtriser toute la logique, alors que son directeur financier avait été directeur général de l'ex communauté de Celles-sur-Belle. Un avenant signé le 25 avril 2017 incorporait 15 K€ d'honoraires du commissaire aux comptes pour « rendre conformes les comptes de résultat de l'association depuis trois ans et approuver ceux de 2016 », réglés en mai 2017. Après une transition au 1<sup>er</sup> semestre 2018, une nouvelle convention était conclue pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2018 au 31 décembre 2020, fixant la subvention au titre de 2018 à 161,7 K€. En 2019,

<sup>196</sup> 6<sup>ème</sup> alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>197</sup> Ordonnance n° 2020-318 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents et informations que les personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé sont tenues de déposer ou publier.

<sup>198</sup> Circulaire du Premier ministre du 06 mai 2020 relative aux mesures d'adaptation des règles de procédure et d'exécution des subventions au sens de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 10 avril 2000, attribuées aux associations, pendant la crise sanitaire.

<sup>199</sup> Nomenclature des pièces justificatives des dépenses du secteur public local annexée à l'article D. 1617-19 du CGCT.

suite à la déclaration d'intérêt communautaire des écoles de deux communes, son niveau était porté à 210 K€.

➤ *Ecole de musique*

Avant 2017, l'école de musique du pays mellois (300 adhérents, 18 salariés) percevait une subvention de fonctionnement de 125,5 K€ du syndicat mixte du pays mellois sur le fondement d'une convention du 12 juin 2015 valable jusqu'au 31 décembre 2016, reconduite par un avenant du 30 décembre 2016, à la veille de la création de la communauté de communes.

En 2018, elle percevait 144 K€ de subvention contre 141 K€ un an auparavant<sup>200</sup>. Elle enregistrait un excédent de 31 K€ en 2018 après un déficit de 31 K€ en 2017. Une convention signée pour la période 2020-2022 modifiait le calcul de la subvention dont le montant au titre de 2020 était fixé à 140,8 K€ comprenant un forfait de 50 K€ couvrant les charges fixes et des parts variables selon le nombre d'élèves et de points d'enseignement hors de Melle. Cela a donné une visibilité budgétaire à l'école de musique, dont le regroupement des activités sur un même site participe de l'optimisation du patrimoine intercommunal.

➤ *Association Toits etc*

L'association gère un centre d'hébergement et de réinsertion sociale situé à Chef-Boutonne, une résidence sociale, « *Insert Toit* » ainsi que, prochainement, une résidence habitat jeunes de 8 logements en cours de construction à Celles-sur-Belle, agréée par l'Etat. Au titre de 2016, l'ex-communauté du Mellois lui octroyait une subvention de 11 K€<sup>201</sup>. Une convention du 18 août 2017 conclue Mellois en Poitou en portait le montant à 29,5 K€ pour 2017 et 28,9 K€ pour 2018<sup>202</sup>. Le 19 mai 2017 était réalisé un audit financier par le commissaire aux comptes « *HSF audit* ». Une convention du 23 mai 2019 a prévu pour la période 2019/2021 une subvention de 29,5 K€ par an.

➤ *Office de tourisme*

La communauté de communes indique avoir engagé début 2021 une réflexion sur l'évolution statutaire de l'office de tourisme, créé en 2010 à Melle, lié initialement au syndicat mixte d'action pour l'aménagement du pays mellois par une convention. Dans le cadre d'une convention signée pour la période 2018-2020, elle lui a assigné 4 objectifs (assurer la promotion du territoire, renforcer les rencontres touristiques, valoriser les chemins et développer l'économie touristique) et ramené de 185 K€ à 178,4 K€ la subvention annuelle<sup>203</sup>, hors reversement du produit de la taxe séjour et de 20 K€ finançant un projet spécifique. Un avenant signé en 2019 en portait le montant à 182 K€<sup>204</sup>. En 2020, par suite de la fermeture des hôtels et des hébergements touristiques assimilés pendant le confinement, l'office de tourisme devrait subir une perte de ressources de taxe de séjour estimée à 4 K€ par la communauté de communes.

---

<sup>200</sup> Source : procès-verbal de l'assemblée générale de l'école de musique du 1<sup>er</sup> février 2020.

<sup>201</sup> Conformément à une convention du 9 juin 2016.

<sup>202</sup> Source : convention non signée, cachet de l'EPCI en date du 3 décembre 2018.

<sup>203</sup> Somme mentionnée à l'annexe C2 du compte administratif 2018.

<sup>204</sup> Source : avenant n°1 sans date de signature revêtu du cachet de l'EPCI du 3 mai 2019.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La structuration de la fonction financière a permis de régulariser des situations comptables héritées des EPCI fusionnés. L'architecture budgétaire a été rationalisée. En 2020, deux évolutions majeures sont intervenues : la dissolution du budget annexe REOM par suite de la généralisation de la TEOM et la transformation en régie à autonomie financière des budgets annexes à caractère industriel et commercial, ce qui est de nature à éviter de couvrir par l'impôt des dépenses devant être financées par les usagers. Le budget primitif pour 2020 a prévu une réduction du taux de la TEOM, élevé au regard des excédents accumulés par le budget annexe, tout en tenant compte des effets attendus de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes. La chambre rappelle que, selon la jurisprudence la plus récente, le produit de TEOM doit être proportionné aux dépenses occasionnées par le service.*

*Outre le budget annexe des zones d'activités, en difficulté chronique en raison de stocks de terrains invendus apportés par les ex EPCI, les risques financiers se situent au niveau des budgets du réseau chaleur de Lezay et de la base de loisirs du Lambon. Chaque année, le budget principal octroie à ce dernier une subvention d'équilibre de 0,3 M€ en moyenne, celle de 2017 ayant couvert également le déficit de 2016, soit 0,3 M€, que l'ex communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle alors compétente aurait dû prendre en charge.*

*Le réseau de chaleur de Lezay reste néanmoins pénalisé par une dette conséquente et une installation perfectible. Le budget annexe de la base de loisirs l'est, quant à lui, d'ores et déjà par l'absence de fréquentation des gîtes et l'interruption des activités périscolaires pendant le premier confinement. Ses produits de fonctionnement seront inévitablement très en-deçà du niveau de 2019, soit 0,4 M€.*

*L'effort de structuration du contrôle de l'emploi des subventions aux associations, trop récent pour pouvoir être évalué, apparaît indispensable, notamment à travers une analyse juridique et financière des bénéficiaires.*

*La mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire au printemps 2020 a amené la communauté de communes à développer des solutions pragmatiques, entraînant la mise à disposition auprès du CIAS de moyens matériels et humains rattachés au budget principal, impossibles à évaluer eu égard aux circonstances, notamment pour le portage de repas à domicile des personnes les plus vulnérables. L'impact global des mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19 est encore difficile à établir.*

---

## **6 ANALYSE FINANCIERE**

Au 31 décembre 2019, la communauté de communes présentait un résultat global cumulé de 9,7 M€ comprenant 7,2 M€ d'excédent cumulé de fonctionnement pour le budget principal et 0,5 M€ d'excédent cumulé d'investissement pour ce même budget. Le reste se répartissait entre trois budgets annexes à caractère administratif (TEOM, base de loisirs du Lambon, zones d'activités et patrimoine économique) et deux budgets annexes relatifs aux services publics industriels et commerciaux de la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères et du réseau chaleur. Les autres activités étaient retracées dans les comptes de régies dotées de l'autonomie financière créées en 2019 (GeMAPI) ou en 2020 (assainissement, photovoltaïque). Sauf indication contraire, l'analyse financière porte sur le budget principal.

Les données 2016 agrégées des ex communautés de communes et de l'ex syndicat mellois des piscines sont présentées sans retraitement des contributions de celles-ci au syndicat.

## 6.1 Budget principal

### 6.1.1 Une progression du résultat de fonctionnement due à la hausse des taux de fiscalité en 2018

#### 6.1.1.1 Excédent brut de fonctionnement

Correspondant au surplus des produits sur les charges de fonctionnement, hors produits et charges financiers et exceptionnels, l'excédent brut de fonctionnement 2017 s'élevait à 1 M€, soit deux fois moins que le solde consolidé 2016 des ex communautés de communes.

En 2018, un changement du mode de comptabilisation des frais des personnels affectés aux budgets annexes entraînait une réduction de 3,5 M€ tant des charges que des produits d'exploitation. Désormais, les budgets annexes supportaient directement leurs frais de personnel, ce qui mettait fin au système en vigueur en 2017, par lequel ils remboursaient au budget principal les masses salariales imputées dans la comptabilité de celui-ci.

Cet ajustement technique, sans effet sur l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement, était masqué par l'augmentation des produits de fiscalité liée au relèvement des taux des impositions, décidé par l'assemblée délibérante, et à des produits de cotisation à la valeur ajoutée des entreprises plus élevés que prévu (0,6 M€). Par suite, la baisse des ressources d'exploitation était totalement compensée par la progression des ressources fiscales propres.

En 2017, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) était ponctionné par des frais financiers et exceptionnels élevés dus :

- aux renégociations d'emprunts (0,3 M€ au compte « 6688 – *frais financiers autres remboursements anticipés* », pour un résultat financier de - 0,7 M€ environ) ;
- à deux éléments exceptionnels importants :
  - o 566 K€ de subventions en faveur du budget annexe de la base de loisirs du Lambon, destinés à financer le déficit 2017 et celui de 2016. La réintégration dans les autres charges de gestion de cette subvention courante (cf. *supra* 5.1.1) aurait ramené l'EBF 2017 à moins de 0,5 M€. La communauté de communes a pris en charge 0,3 M€ correspondant à une subvention 2016 qui aurait dû être financée par l'ex communauté de Celles-sur-Belle ;
  - o le règlement d'un dossier complexe hérité de l'ex SICTOM du Loubeau ayant amené la communauté de communes à annuler pour 0,2 M€ de titres de recettes que ce syndicat avait émis fin 2016 à l'encontre de la communauté d'agglomération du Niortais.

Par suite, la capacité d'autofinancement brute de 2017 était négative. Le résultat de fonctionnement de 2017 était déficitaire de 1,1 M€ environ. Sans les soldes des comptes 471 et 472 de recettes et de dépenses à classer en clôture de l'exercice (respectivement 322,5 K€ et 46,9 K€ soit 275,6 K€), le déficit de fonctionnement aurait pu être ramené à moins de 0,9 M€.



Pour pouvoir financer les investissements à venir à un rythme de dépenses annuelles évaluées à 2 M€ par un cabinet de conseil, le conseil communautaire décidait de relever les taux des impositions ménages. Or, le résultat de fonctionnement reporté s'élevait à 5,9 M€ correspondant à la somme des résultats de fonctionnement cumulés au 31 décembre 2016 des EPCI fusionnés (dont 1,2 M€ issus de Cœur du Poitou et 2,2 M€ du Mellois). Même après la reprise du déficit annuel, le résultat cumulé de fonctionnement au 31 décembre 2017 restait confortable, à 4,9 M€ environ. Cela permettait aisément de couvrir le besoin de financement de la section d'investissement, compte tenu d'un excédent cumulé d'investissement de 0,3 M€ environ à la clôture 2017. Une programmation pluriannuelle des investissements intégrant les financements correspondants aurait permis de réguler les dépenses pour les exercices à venir et de prendre de façon éclairée une décision en matière de taux de fiscalité.

En 2018, le relèvement des taux faisait passer les ressources fiscales propres à 14,4 M€ contre à 10,4 M€ en 2017, permettant de consolider les produits de gestion à 20,4 M€, tandis que les charges de gestion diminuaient à 15,7 M€ en raison de l'imputation directe aux budgets annexes de leurs frais de personnel respectifs et d'une maîtrise des charges à caractère général. Il en résultait un quadruplement de l'excédent brut de fonctionnement. Le retraitement en autres charges de gestion des subventions 2018 et 2019 en faveur du budget annexe de la base de loisirs (0,3 M€), inscrites à tort en charges exceptionnelles, n'inverse pas la tendance. La communauté de communes estime que ses marges de manœuvre seront réduites au cours des prochaines années en raison notamment des effets de la réforme de la taxe d'habitation qu'elle évalue à 1,1 M€ pour 2020 et 1,6 M€ pour 2021. La chambre régionale des comptes considère que cette présentation mérite d'être relativisée par deux éléments :

- le bloc communal bénéficie du transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties avec le cas échéant un mécanisme de compensation à l'euro près prévu par le législateur, décrit au point 6.1.1.2 ;
- s'il est vrai que le mécanisme de compensation est calculé par référence au taux de TH de 2017, antérieur à l'augmentation décidée par le conseil communautaire en 2018, ce dernier a voté, lors de sa séance du 25 juin 2020, la constitution d'une provision pour risques et charges de 1,5 M€ correspondant en réalité à la mise en réserve d'une fraction de l'excédent de 2019.

**Tableau n° 15 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement en K€**

	2016 (*)	2017	2018	2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 259,2	10 383,5	14 244,8	16 186,9
+ Ressources d'exploitation	3 295,8	6 289,8	2 437,5	2 767,3
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>15 555,0</b>	<b>16 673,2</b>	<b>16 682,3</b>	<b>18 954,1</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 134,8	3 488,1	3 508,2	3 861,6
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	118,2	16,4	237,8	<b>263,4</b>
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>4 253,0</b>	<b>3 504,5</b>	<b>3 746,1</b>	<b>4 125,0</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	6,3	0	0	0
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>19 814,3</b>	<b>20 177,8</b>	<b>20 428,4</b>	<b>23 079,1</b>
Charges à caractère général	4 153,2	4 862,0	4 457,6	5 060,5
+ Charges de personnel	9 307,2	12 350,7	9 319,8	10 801,9
+ Subventions de fonctionnement	1 170,2	1 519,6	1 407,9	1 627,5
+ Autres charges de gestion	3 145,5	320,4	564,6	1 183,2
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>17 776,2</b>	<b>19 052,7</b>	<b>15 749,9</b>	<b>18 673,4</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>2 038,1</b>	<b>1 125,0</b>	<b>4 678,5</b>	<b>4 405,7</b>
en % des produits de gestion	10,3%	5,6%	22,9%	19,1%
+/- Résultat financier	-430,0	-688,7	-364,0	-371,4
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	63,3	47,0	291,0	337,6
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	-71,6	-525,9	-403,5	-36,4
<b>= CAF brute</b>	<b>1 473,3</b>	<b>-136,5</b>	<b>3 620,0</b>	<b>3 660,4</b>
- Annuité en capital de la dette	-1 714,6	-787,9	-1 270,8	-2 886,7
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>-241,3</b>	<b>-924,5</b>	<b>2 349,2</b>	<b>773,7</b>

Source : retraitements effectués à partir des comptes de gestion du budget principal.

Note (\*) : Les données de l'exercice 2016 résultent de l'agrégation des soldes des budgets principaux des 4 communautés de communes fusionnées et du syndicat mellois des piscines.

### 6.1.1.2 Produits de gestion

#### ➤ Produits de la fiscalité

Globalement, les produits de fiscalité ont progressé en deux étapes : en 2018 sous l'effet d'un relèvement des taux des impositions ménages décidé par le conseil communautaire puis en 2019 par suite d'une réduction des reversements de fiscalité professionnelle aux communes (de 7 M€ à 5,2 M€) liée à la déclaration d'intérêt communautaire de plusieurs écoles ayant entraîné des transferts de charges venus en déduction des attributions de compensation des communes concernées.

En 2019, les impositions « ménages » rapportaient 19 M€ et les impositions « entreprises » 3 M€ dont 1,5 M€ de cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La hausse des taux de fiscalité « ménages » en 2018 portait leur produit global à 18,5 M€ contre 14,9 M€ en 2017. En 2019 et 2020, les niveaux de taux de 2018 étaient reconduits. Par

conséquent, la progression de 0,5 M€ des produits des impositions ménages en 2019 résultait uniquement de la hausse nationale des bases de 2,2 % décidée par la loi de finances.

En 2020, première année de mise en œuvre de la suppression de la taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à l'habitation principale (THRP), le budget intercommunal subissait une perte de 1,1 M€ de ressources afférentes à cette taxe, aux cotisations de taxes spéciales d'équipement (TSE), de taxe GEMAPI et de contributions additionnelles à la taxe d'habitation, les redevables éligibles au dégrèvement de ces impositions, prévu à l'article 5 de la loi de finances initiale pour 2018, l'étant en totalité au titre de 2020<sup>205</sup>. Environ 80 % des foyers fiscaux ne devaient plus acquitter la THRP en 2020<sup>206</sup>, même si le local assujéti était situé sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre ayant augmenté le taux de TH entre 2017 et 2019, ce qui était le cas de Mellois en Poitou.

Le nouveau schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements institué par le législateur<sup>207</sup> devait entrer en vigueur en 2021 avec le transfert au profit des entités du bloc communal de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties avec le cas échéant un mécanisme de correction prévu par la loi de finances initiale afin de respecter l'engagement gouvernemental d'une compensation à l'euro près. En 2021 et 2022, la THRP due au titre de ces deux années devait être perçue par l'Etat. En 2023, terme de la période de refonte de la fiscalité locale, plus aucun foyer fiscal ne devait payer la THRP. En revanche, la communauté de communes conserve le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

En 2020, la communauté de communes devait bénéficier d'une revalorisation de 0,9 % des valeurs locatives des locaux assujéti à la THRP<sup>208</sup> et de 1,2 % des valeurs locatives cadastrales des propriétés non bâties, des locaux industriels et de l'ensemble des autres propriétés bâties, hormis les locaux professionnels. En tout état de cause, compte tenu de la pyramide des âges de Mellois en Poitou et des réductions d'impôts dont bénéficient les personnes âgées de plus de 65 ans sous conditions de ressources, le potentiel de recettes fiscales supplémentaires paraît limité, toutes choses égales par ailleurs.

Les produits de fiscalité des entreprises étaient en hausse pour deux raisons :

- un supplément de recettes d'imposition forfaitaires des entreprises de réseau procurées par le développement du parc éolien ;
- une hausse sensible en 2019 du produit de la CVAE, difficile néanmoins à analyser compte tenu des paramètres de son évolution.

Avec un excédent cumulé de fonctionnement du budget principal au 31 décembre 2019 de 7,2 M€ et un excédent cumulé d'investissement de 0,5 M€, les niveaux des taux d'impositions paraissent inadaptés (sous réserve de réformes ultérieures), d'autant que la perte de 1,1 M€ de produit de TH enregistrée en 2020 suite au dégrèvement de la taxe d'habitation<sup>209</sup> devait être compensée par l'Etat.

Selon des analyses sommaires réalisées en interne, l'impact du confinement sur les plus gros contributeurs de CVAE devrait être limité (1,1 M€ de CVAE dont 0,6 M€ versés par les

<sup>205</sup> 2 du I de l'article 1414 C du code général des impôts, modifié par le a.

<sup>206</sup> Du 2° du A du I de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>207</sup> Article 16 de la loi de finances initiale pour 2020.

<sup>208</sup> Article 16 de la loi de finances initiale pour 2020.

<sup>209</sup> Source : budget primitif pour 2020.

20 plus gros contributeurs). Toutefois, des projections en matière de CVAE sont difficiles à établir. Dans le secteur touristique, les impacts financiers seraient très limités (11 K€ de CVAE seulement).

En conséquence, à la veille de l'état d'urgence sanitaire, le niveau d'excédent de fonctionnement ne devait pas être remis en cause. Pour autant, la communauté de communes a fait savoir qu'« au regard des projets d'investissements engagés et des projets à porter dans les années à venir, la baisse de la fiscalité n'est pas envisagée ». La chambre régionale des comptes considère, sous réserve d'une projection plus fine des investissements, qu'elle gagnerait à engager une remise à plat de son approche fiscale.

**Tableau n° 16 : Evolution de la fiscalité locale en K€**

	Bases 2017	Taux 2017	Produit 2017	Bases 2018	Taux 2018	Produit 2018	Bases 2019	Taux 2019	Produit 2019
<i>TFB</i>	33 826,2	10,05 %	3 399,5	34 765	12,56 %	4 366,5	NC	12,56 %	4 574
<i>TH</i>	41 914,2	18,75 %	7 858,9	42 855	23,43 %	9 994,1	NC	23,43 %	10 206
<i>TFNB</i>	4 220,4	29,67 %	1 252,2	4 272	37,08 %	1 584,1	NC	37,08 %	1 627
<i>CFE</i>	8 638,9	26,93 %	2 328,5	9 276	27,58 %	2 258,3	NC	27,58 %	2 631
<b>Total</b>			14 837,1			18 502,9			<b>19 038</b>

Source : comptes administratifs 2017 et 2018 – budget primitif pour 2019.

**Tableau n° 17 : Structure des impôts locaux en €**

	2017	2018	2019
<b>Impôts locaux</b>	<b>17 426 707</b>	<b>21 038 642</b>	<b>22 075 261</b>
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	7 065 380	7 078 591	5 920 010
dont prélèvement pour reversement d'attribution de compensation	7 056 057	7 031 691	5 710 415
dont prélèvement pour reversement de dotation de solidarité communautaire	0	0	150 000
<b>= Impôts locaux nets des restitutions</b>	<b>10 361 327</b>	<b>13 960 051</b>	<b>16 155 251</b>
dont Taxes foncières et d'habitation	14 880 367	18 511 320	19 077 953
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	1 328 465	1 259 840	1 539 765
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	382 868	349 538	361 104
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	739 028	830 141	950 455
+ Autres impôts locaux ou assimilés	95 979	87 803	145 984

Sources : comptes de gestion du budget principal.

Par ailleurs, la communauté de communes a institué, dans le cadre du budget primitif pour 2020, un fonds de concours de 1 M€ cofinancé et réservé aux très petites entreprises qui en feraient la demande, sans créer de dégrèvement exceptionnel de CFE.

➤ *Ressources institutionnelles*

Au sein des « *ressources institutionnelles* », deuxième poste des produits de gestion, la dotation globale de fonctionnement est restée stable en 2019 et 2020, à 2,3 M€. Elle est composée de deux parts : la dotation de compensation (1,2 M€) et la dotation d'intercommunalité (1,1 M€), qui a remplacé la dotation globale de fonctionnement bonifiée en vigueur en 2017 et 2018<sup>210</sup>.

### 6.1.1.3 Charges de gestion

De 2017 à 2019, le niveau des charges de gestion a évolué selon les modifications du périmètre de compétences, avec une baisse de 17 % en 2018 suivie d'une augmentation de 18,5 % en 2019. Le montant enregistré en 2017, soit 19,1 M€, était exceptionnellement élevé en comparaison de l'ensemble constitué des ex communautés de communes et du syndicat Mellois des piscines en 2016, soit 17,7 M€.

Premier poste des charges de gestion, les frais de personnel étaient affectés en 2017 par l'intégration automatique de toutes les compétences exercées au 31 décembre 2016 par les EPCI fusionnés<sup>211</sup>. En 2018, ils baissaient à 9,3 M€ en raison d'une réduction de 3,5 M€ due à un changement de méthode comptable, les budgets annexes prenant dorénavant à leur charge les masses salariales de leurs personnels sans rétrocession au budget principal. En 2019, ils remontaient à 10,8 M€ par suite de la déclaration d'intérêt communautaire de certaines écoles communales et divers recrutements. Selon la communauté de communes, l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions et de l'expertise professionnelle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 devait représenter une charge annuelle de 1,1 M€, hors « *clause de sauvegarde* » des régimes indemnitaires antérieurs les plus favorables, dont 120 K€ attribués aux agents qui en étaient dépourvus auparavant. La communauté de communes estime le coût de la clause de sauvegarde à 142,1 K€ et le surcoût de l'harmonisation des régimes à 60 K€.

Les charges à caractère général passaient de 4,8 M€ en 2017 à 4,5 M€ en 2018, suite notamment à une réduction des frais d'études et de diverses charges. En 2019, leur progression à 5,1 M€ environ résultait de l'extension de la compétence scolaire. De 2017 à 2018, les autres charges de gestion passaient de 320,4 K€ à 564,6 K€ par suite de l'adhésion aux syndicats de rivières auxquels Mellois en Poitou confiait la GeMAPI. A partir de 2019, les contributions à ces syndicats étaient réglées par la nouvelle régie GeMAPI, allégeant la charge pour le budget principal. Cependant, suite à la prise de la compétence des contingents communaux au service départemental d'incendie et de secours, les autres charges de gestion progressaient à 1,2 M€. La décision modificative n° 1 du budget 2020 du budget principal, votée le 25 juin 2020, inscrivait 600 K€ de crédits supplémentaires au compte « *6574 – subventions aux associations et autres organismes de droit privé* » afin d'alimenter un fonds d'aide aux entreprises institué par une délibération prise le même jour, dans le cadre du fonds de solidarité et de proximité mis en place par la région Nouvelle-Aquitaine.

## 6.1.2 Section d'investissement

A sa création, la communauté de communes reprenait environ 1,4 M€ d'excédents cumulés d'investissement au 31 décembre 2016 figurant dans les comptabilités des budgets principaux des ex EPCI, plusieurs opérations engagées par ceux-ci étant en phase d'études en

<sup>210</sup> Article 250 de la loi de finances initiale pour 2019.

<sup>211</sup> Article L. 5211-41-3 III alinéa 2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

2016, avant de donner lieu à des travaux. Ayant attribué les marchés de maîtrise d'ouvrage à partir de 2017, la nouvelle communauté de communes voyait son budget principal enregistrer naturellement un déficit d'investissement de 0,5 M€ fin 2018, d'autant que les projets majeurs et les réhabilitations d'écoles déclarées d'intérêt communautaire y étaient imputés. Fin 2019, il présentait un excédent cumulé d'investissement de 0,5 M€, du fait de mobilisations d'emprunts pour le financement de marchés non achevés à cette date.

#### 6.1.2.1 Un fonds de roulement net confortable malgré les extensions de compétences

Obtenu par différence entre les ressources stables et les emplois immobilisés, le fonds de roulement net global est positif sur toute la période examinée. Il a été affecté par des changements de périmètre fonctionnel (déclaration d'intérêt communautaire en 2018 et 2019 de diverses écoles ayant entraîné une augmentation du poste « *immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition* ») et par le basculement de certaines immobilisations en cours en immobilisations corporelles. Avec l'intégration de plusieurs écoles, le niveau des dotations a augmenté. Conjugué à un résultat de fonctionnement en nette hausse par suite du relèvement des taux des impositions ménages décidé en 2018 par l'assemblée délibérante, les ressources propres élargies ont progressé, entraînant un accroissement du fonds de roulement net global.

Tableau n° 18 : Fonds de roulement en K€

	2017	2018	2019
<i>Dotations, réserves et affectations</i>	52 788,5	51 574,7	59 167,0
<i>+/- différences sur réalisations</i>	-4 953,8	-5 527,8	-5 200,0
<i>+/- résultat de fonctionnement</i>	-1 052,8	2 738,4	2 858,2
<i>+ subventions</i>	18 247,7	18 340,8	21 078,7
<i>+ provisions pour risques et charges</i>	5,0	0	0
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>65 034,6</b>	<b>67 131,0</b>	<b>77 903,8</b>
<i>+ Dettes financières hors obligations</i>	12 458,3	14 688,0	14 748,6
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>77 492,8</b>	<b>81 819,0</b>	<b>92 652,4</b>
<i>Immobilisations propres nettes hors immobilisations en cours</i>	35 763,4	35 195,7	38 171,5
<i>Dont subventions d'équipement versées</i>	522,3	464,7	620,6
<i>Dont autres immobilisations corporelles</i>	839,3	922,6	1 042,6
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	34 020,3	33 426,7	36 127,1
<i>Dont immobilisations financières</i>	381,6	381,6	381,2
<i>+ immobilisations en cours</i>	6 385,5	8 660,0	10 584,8
<i>+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition</i>	12 793,9	12 519,5	12 493,5
<i>+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation</i>	17 378,1	18 855,1	23 689,6
<i>+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)</i>	26,8	26,8	0,0
<b>= emplois immobilisés (F)</b>	<b>72 347,8</b>	<b>75 257,1</b>	<b>84 939,4</b>
<b>Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>5 145,1</b>	<b>6 561,9</b>	<b>7 713,1</b>
<i>FRNG en nombre de jours de charges courantes</i>	95,1	148,6	147,8

Source: comptes de gestion du budget principal.

## 6.2 Une dette soutenable, gérée conformément aux bonnes pratiques

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, sous réserve des discordances entre le compte de gestion et le compte administratif (cf. *supra*), l'encours de la dette du budget principal était constitué pour l'essentiel d'emprunts issus des ex EPCI (10 819,6 K€ sur un total de 12 747,4 K€). L'encours de l'ensemble des budgets s'élevait à 19 313 K€ répartis entre 124 emprunts<sup>212</sup>. En 2018, pour financer les opérations, des emprunts étaient souscrits à hauteur de 3,5 M€. L'augmentation de la dette était soutenable eu égard au niveau de la CAF brute et de la capacité de désendettement (encours de la dette/CAF brute) de 4 ans environ. Au 31 décembre 2019, par suite de la reprise d'emprunts contractés par des communes dont les écoles venaient d'être déclarées d'intérêt communautaire, l'endettement du budget principal passait à 14 748,6 K€ et l'annuité en capital à 2 886 K€ (787 K€ en 2017). Tous budgets confondus, il s'établissait à 31 211,6 K€ au 1<sup>er</sup> janvier 2019, avec une capacité de désendettement de 4,36 années<sup>213</sup> et une CAF nette de 2 365 K€.

<sup>212</sup> Source : présentation en commission des finances de juillet 2017.

<sup>213</sup> La capacité de désendettement exprime le nombre d'années nécessaire pour rembourser la totalité du capital emprunté avec la totalité de l'épargne brute.

Au 31 décembre 2019, les budgets annexes « assainissement », TEOM, « patrimoine économique », « zones d'activités économiques » et « réseau de chaleur » présentaient les stocks de dette les plus élevés avec respectivement 6 418,4 K€, 1 046,3 K€, 1 335,1 K€, 3 898,5 K€ et 557,6 K€. Les dettes des budgets annexes « assainissement » et TEOM étaient en progression en raison de la souscription d'emprunts pour financer de nouveaux équipements. Celles des autres budgets annexes résultaient exclusivement d'emprunts contractés par les ex EPCI. A l'exception des budgets annexes ZAE (emprunt de 2,6 M€ contracté en 2018) et « réseau de chaleur », les niveaux d'endettement ne sont pas préoccupants au regard de la situation financière des budgets concernés (TEOM notamment). Mellois en Poitou suit sa dette à l'aide d'un outil logiciel qui a facilité le regroupement d'emprunts. Le nombre d'emprunts du budget principal est passé de 61 à 42 (59,7 K€ de gain en annuités).

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Avant la fusion, certains des EPCI fusionnés n'ont pas assumé des charges qui leur incombaient. Par ailleurs, en 2017, la nouvelle communauté de communes a dû régler 0,3 M€ de frais financiers liés à une renégociation des emprunts, positive sur le long terme. Son résultat de fonctionnement 2017 en a pâti. Il a été minoré du fait de dysfonctionnements comptables. Au 31 décembre 2019, l'excédent cumulé de fonctionnement du budget principal s'élevait à 7,2 M€. Sous réserve des répercussions de l'état d'urgence sanitaire, cela pourrait amener la communauté de communes à actualiser son approche fiscale, en lien avec le programme pluriannuel d'investissement.*

*Le budget primitif pour 2020 ne prenait pas en compte les répercussions financières de la période de confinement, difficiles à établir, à l'exception d'un fonds de concours en faveur des entreprises locales s'inscrivant dans le cadre d'un dispositif régional. La perte de ressources de 1,1 M€ liée au dégrèvement de taxe d'habitation sur les locaux meublés affectés à la résidence principale devait être compensée à l'euro près par l'Etat à partir de 2021. La réforme s'accompagne du transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties avec, le cas échéant, un mécanisme de correction.*

---



## ANNEXES

Annexe n° 1. Compétences obligatoires et optionnelles de la communauté de communes « <i>Mellois en Poitou</i> » .....	86
Annexe n° 2. Budgets annexes.....	89

## Annexe n° 1. Compétences obligatoires et optionnelles de la communauté de communes « *Mellois en Poitou* »

**Tableau n° 19 : Compétences obligatoires de la communauté de communes « *Mellois en Poitou* »**

Compétence	Actions mises en œuvre	Observations
1/ aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire dont les zones d'aménagement concerté ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale.	<p>Approbation du SCoT par délibération du 02 mars 2020</p> <p>Absence de schéma de secteur.</p> <p>Plan local d'urbanisme intercommunal</p>	Ajout par une délibération du 22 octobre 2018 des ZAC d'intérêt communautaire. Sans portée pratique en raison de l'absence de ZAC. Cette inscription visait à obtenir la DGF bonifiée comme recommandé par la préfecture.
2/ actions de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme.	Etude lancée fin 2019 en vue de la mise en œuvre d'un schéma de développement économique	dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT.
3/ aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.	Une seule aire (Melle).	
4/ collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.	Généralisation de la TEOM en 2020. Harmonisation des modes de collecte.	
5/ assainissement collectif et non collectif.	Entretien et réhabilitation du réseau	Restitution aux communes de la gestion des eaux pluviales, dissociée du reste de la compétence <sup>214</sup> (arrêté préfectoral du 26 décembre 2018)
6/ gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations <sup>215</sup> .	1 <sup>er</sup> janvier 2020, deux ans après l'échéance légale indépendamment de la volonté de l'EPCI <sup>216</sup> .	

*Source : statuts de la communauté de communes « Mellois en Poitou » en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020.*

<sup>214</sup> Article L. 2224-8 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018.

<sup>215</sup> Dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

<sup>216</sup> La délibération correspondante a été adoptée le 8 juillet 2019.

Tableau n° 20 : Compétences optionnelles de la communauté de communes « *Mellois en Poitou* »

Compétence	Actions mises en œuvre par la communauté de communes	Observations
protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.		
construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire.	<p><u>Intérêt communautaire défini par délibération 283C/2017 du 13 novembre 2017 (arrêté préfectoral du 26 décembre 2017)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Etude de programmation, construction, réhabilitation, maintenance, entretien, fonctionnement d'équipements et matériels sportifs et culturels d'intérêt communautaire comprenant les piscines publiques et équipements sportifs couverts (selon liste jointe à la délibération précitée),</li> <li>• Etude de programmation, construction, réhabilitation, maintenance, entretien, fonctionnement d'équipements et matériels de l'enseignement préélémentaire et élémentaire (selon liste jointe à délibération 283C/2017, étendue aux écoles de Brioux-sur-Boutonne et Paizay-le-Chapt par délibération du 22 octobre 2018 et de Celles-sur-Belle (rentrée 2019),</li> <li>• Organisation des activités pédagogiques dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, y compris le PEDT,</li> <li>• Construction, maintenance, entretien et fonctionnement des restaurants scolaires, confection des repas, y compris l'approvisionnement des sites.</li> </ul>	<p>Délibérations n° 282/2017 et 283/2017 du 13 novembre 2017, reçues en préfecture le 24 novembre, remplacées respectivement par des délibérations n° <a href="#">282C</a> et <a href="#">283C</a> pour compléter une omission matérielle (indication de la date d'effet à savoir le 1<sup>er</sup> janvier 2018), reçues en préfecture le 13 avril 2018</p> <p>Délibération n° 282C adoptée par 87 voix pour, 17 contre, un conseiller ne prenant pas part au vote.</p> <p>Délibération n° 283C : 85 voix pour, 15 contre, 4 abstentions, un élu ne prenant pas part au vote.</p>
Action sociale d'intérêt communautaire.	déclaration d'intérêt communautaire des services d'aide à domicile, par délibération du 22 octobre 2018, de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes « <i>les quatre saisons</i> » qui relevait du centre communal d'action sociale de Chef-Boutonne, géré à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2019 par le centre intercommunal d'action sociale.	
création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.	Ouverture d'une maison à Sauzé-Vaussais le 6 janvier 2020 et de 3 sites le 4 janvier 2021 : Chef-Boutonne, Lezay et La Mothe-Saint-Héray. Des implantations sont également envisagées à Celles-sur-Belle au 1 <sup>er</sup> trimestre 2021 et à Brioux-sur-Boutonne.	Convention avec « <i>France services</i> » autorisée par délibération du 03 février 2020.

Compétence	Actions mises en œuvre par la communauté de communes	Observations
<p>Politique du logement et du cadre de vie.</p>	<p><u>Liste fixée par délibération n° 278C du 13 novembre 2017</u>                      1/ Elaboration, suivi et mise en oeuvre d'une politique locale de l'habitat, y compris son financement, visant à répondre au besoin en logement et à assurer entre les communes une répartition équilibrée et diversifier l'offre en logement comprenant le pilotage de projets, opérations ou programmes (OPAH, opération programmée d'amélioration de l'habitat, PIG, programme d'intérêt général, PLH, programme local de l'habitat),                      2/ Construction, réhabilitation et aménagement des logements à usage de jeunes travailleurs dans le cadre des résidences de jeunes (FJT de Lezay, Chef-Boutonne, Sauzé-Vaussais, Brioux-sur-Boutonne) et en faveur du logement des personnes défavorisées, handicapées, âgées  <u>Liste complétée par délibération du 22 octobre 2018 :</u>                      logement social d'intérêt communautaire et d'opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées.</p>	

Source : statuts de la communauté de communes « Mellois en Poitou » en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

## Annexe n° 2. Budgets annexes

Tableau n° 21 : Budgets des ex EPCI 2016 et de « Mellois en Poitou » au budget primitif pour 2017

Nature du budget	CC cantonale de Celles-sur-Belle	Communauté de communes « Cœur de Poitou »	Communauté de communes du Mellois	CC Val de Boutonne	Syndicat mellois des piscines	Syndicat mixte du pays mellois	SICTOM du Loubeau
Budget principal		Budget principal Budget annexe cantines Budget portage de repas	Budget principal		Budget principal	Budget principal Tourisme Point info transport Délégation de crédits	
Budget zones d'activités		Budget ZA	ZA	Budget ZA			
Patrimoine économique		Bâtiments communaux		Ateliers relais Budget multiservices			
Redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères	Budget annexe « ordures ménagères »						
Taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères			Budget annexe ordures ménagères				Budget principal
Base de loisirs du Lambon	base de loisirs						
Service d'aide à domicile	Service d'aide à domicile			Service d'aide à domicile			
Assainissement		Assainissement					
Réseau de chaleur			Réseau de chaleur				
Photovoltaïque		Photovoltaïque					

Source : direction « finances » de la communauté de communes « Mellois en Poitou ».

**Tableau n° 22 : Résultats de fonctionnement 2016 des budgets annexes des ex EPCI en K€**

EPCI	Budget annexe	Charges	Produits	Résultat 2016	Résultat reporté	Résultat cumulé au 31 décembre 2016
Communauté de communes cantonale de Celles-sur-Belle	Redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères	1 013,7	1 038,4	24,7	129,4	154,1
	Aide à domicile	736,7	715,9	-20,7	Non déterminé	Non calculé
	Base de loisirs du Lambon	585,9	273,8	-312,0	0,1	-311,9
	Zones d'activité d'intérêt communautaire	1 863,9	1 910,2	46,2	626,9	673,1
CC « Cœur du Poitou »	Zones d'activités économiques	1 312,9	1 312,9	0	0	0
	Portage de repas	130,5	125,8	-4,7	14,1	9,5
	Photovoltaïque	4,9	5,3	0,4	-0,7	-0,3
	Assainissement	1 005,2	1 037,2	32,0	242,6	274,6
	Bâtiments communaux	232,1	252,5	20,4	0,3	20,7
	cantine	592,2	592,2	0	0	0
Communauté de communes du Mellois	Zones d'activités	410,0	410,5	0,5	0	0,5
	Réseau de chaleur	261,3	296,4	35,1	-315,5	-280,4
	Ordures ménagères	2 022,8	2 081,1	58,3	725,8	784,1
CC Val de Boutonne	Zones d'activités	266,5	268,4	1,9	0	1,9
	Bâtiments relais	50,4	46,0	-4,4	-15,7	-20,1
	Aide à domicile	721,4	653,9	-67,5	Non déterminé	Non calculé
	Multi services	9,1	7,0	-2,1	4,2	2,1
Syndicat mixte du pays mellois	Délégations de crédits	0	0	0	31,3	31,3
	Point info transports	218,1	218,1	0	0	0
	Tourisme et patrimoine	282,4	277,6	-4,9	1,7	-3,2

Sources : délibérations du 27 mars 2017 d'adoption des comptes administratifs 2016 des EPCI fusionnés.

**Tableau n° 23 : Résultats des budgets annexes en K€**

	2017			2018		
	Charges	Produits	Résultat 2017	Charges	Produits	Résultat 2018
zone d'activité	880,5	890,6	10,1	189,9	209,5	10,1
patrimoine économique	430,5	431,5	1,0	397,6	399,8	0,7
REOM	978,6	980,3	1,7	992,0	1 003,0	1,7
TEOM	4 370,3	4 372,9	2,6	4 049,8	5 069,3	2,7
Base de Loisir Lambon	465,2	780,8	315,6	453,8	454,0	315,7
Aide à domicile	1 532,9	1 351,7	-181,2		2 697,2	-181,2
Assainissement	920,1	870,2	-49,9	2 712,8	4,7	-49,9
photovoltaïque	920,1	3,9	-895,9	4,5	331,3	-895,9
réseau de chaleur	258,7	311,6	52,9	275,1	211,4	52,9
Spanc	0	0	0	226,3		0
Ass. Spanc	79,6	69,0	-10,6			-10,6
Syndicat Assainissement du mellois	1 240,7	1 227,1	-13,6			-13,6

Sources : comptes administratifs.

Note : SPANC : service public de l'assainissement non collectif.



Les publications de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine  
sont disponibles sur le site des juridictions financières :

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

**Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**

33, place des Grands Hommes CS30059

33064 BORDEAUX CEDEX

Adresse mél. : [nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr](mailto:nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr)



Melle, le 21 juin 2021

**Chambre régionale des comptes  
Nouvelle Aquitaine  
3, place des Grands Hommes  
CS30059  
33064 BORDEAUX CEDEX**

**Direction finances**  
Cécile CHAUMONT  
cecile.chaumont@melloisenpoitou.fr

**Objet :** Notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Melloise en Poitou

Madame, Monsieur,

Par votre courrier du 28 mai 2021, vous notifiez le rapport d'observations définitives.

Le paragraphe 1.1.3 relatif à l'équilibre institutionnel appelle les observations suivantes :

- Composition du Bureau et nombre de Vice-Présidents : Par délibération n° 16-07-2020-3, la composition du Bureau a été fixée à 12 Vice-Présidents élus et 17 membres du Bureau.
- Le Bureau est donc composé du Président et de 29 membres
- Les 12 Vice-Présidents sont réunis au sein d'une instance informelle (Réunion des Vice-Présidents) qui se réunit une fois par semaine. Les 12 vice-Présidents ont bien reçu par arrêtés signés en juillet 2020, une délégation de fonction et de signature. Il ne s'agit pas seulement de délégation de signature. Par ailleurs, trois vice-Présidents ont reçu une subdélégation (délégation de compétence) dans les domaines suivants :
  - o Décisions sur les créations modifications et suppressions de régies comptables (6<sup>ème</sup> Vice-Président)
  - o Décisions sur les baux d'habitation (12<sup>ème</sup> Vice-Présidents)
  - o Décisions sur l'attribution des aides COVID versée dans le cadre du règlement du dispositif d'aides aux entreprises adopté par délibération n°25.06.2020.33 du 25 juin 2020 (4<sup>ème</sup> Vice-Président)

En complément de ces observations, je vous informe que lors de la séance du 27 mai 2021, les conseillers communautaires ont adopté le Pacte de Gouvernance de Mellois en Poitou à l'unanimité après avis de 57 communes membres dont 56 se sont prononcé en faveur du Pacte (dont une avec proposition d'amendements). L'enjeu du Pacte de gouvernance est :

- d'identifier les outils permettant de renforcer les dispositifs et de conforter le lien commune communauté.
- d'identifier ces modalités dans le schéma de gouvernance.

Vous le trouverez joint au présent courrier.

Par ailleurs, en complément des points 1.3.2.5 Harmonisation en cours de la collecte des ordures ménagères et 5.3.5.1 Budget annexe réseau de chaleur, je vous informe que la juridiction administrative a rendu les décisions suivantes :

- Jugement du tribunal administratif de Poitiers du 4 février 2021 (n° 1903030) dans le cadre du recours en annulation porté par Monsieur Proust contre la délibération d'harmonisation du choix du mode de collecte et de son financement, rejet de la requête.

---

Siège administratif  
Les Arcades  
2, place de Strasbourg  
79500 MELLE

T 05 49 290 290  
accueil@melloisenpoitou.fr

[www.melloisenpoitou.fr](http://www.melloisenpoitou.fr)

- Décision de la cour administrative de Bordeaux du 31 mai 2021 dans le cadre du réseau de chaleur (Arrêt n° 18BX03444). Indemnisation de la communauté de communes à hauteur de 122 288.83 €, responsabilité partagée entre les entreprises ACE et SPIE Batignolles Energie SOPAC)

Depuis les derniers échanges avec monsieur Bourgin, les groupes de travail en cours ont poursuivi leurs réflexions malgré le contexte sanitaire qui n'a pas facilité les conditions de continuité des activités.

Ainsi, le projet de territoire poursuit son processus d'écriture. Le dernier temps fort a été un séminaire du comité de direction le 7 juin dernier. De même, le pacte financier et fiscal est toujours à l'étude avec une prochaine rencontre des élus prévue le 29 juin prochain dans l'objectif d'une adoption au conseil communautaire de décembre 2021.

En page 22, il faut corriger le taux cible visé par l'harmonisation de la TEOM qui était de 12,98% et non de 13,28%. C'est d'ailleurs ce taux de 12,98% qui a été voté en février 2021 lors de l'adoption du budget primitif 2021.

Pour information, en page 23 vous évoquez le travail en cours sur le PLPDMA. Ce projet sera soumis au conseil communautaire du 1<sup>er</sup> juillet prochain.

En page 27, la loi de finances rectificative n°3 pour 2020 a reporté à 2021 l'élaboration des pactes financiers et fiscaux des EPCI signataires d'un contrat de ville puisque ce sont les seules EPCI qui ont l'obligation d'adoption d'un pacte. Toutefois, Mellois en Poitou maintient sa volonté de réviser son pacte financier et fiscal, même si aucune obligation réglementaire ne la contraint en la matière.

En page 43, il est mentionné l'ouverture d'une autorisation de programme pour « l'audit patrimonial » sur le budget assainissement collectif. Cette autorisation de programme a été ouverte dès 2018 lors de la prise de compétence par Mellois en Poitou. Il s'agissait donc en 2020 d'un ajustement et non d'une ouverture d'AP.

En page 58, il est mentionné l'expérimentation du compte financier unique que Mellois en Poitou a souhaité à nouveau reporter. Une délibération de modification du calendrier de mise en œuvre sera donc présentée au conseil communautaire durant l'année 2021.

En page 58, il est précisé la justification de la recommandation n°3 sur la fiabilisation des annexes obligatoires des documents budgétaires.

Les annexes budgétaires au budget primitif 2021 et au compte administratif 2020 ont pris en compte les remarques de la Chambre en la matière. Un ajustement reste à opérer sur les états de la dette puisque des discordances ont été constatées avec le comptable public. Les opérations comptables de régularisation ont été intégrées au budget supplémentaire voté le 27 mai 2021. Les annexes au compte administratif 2021 et au budget primitif 2022 seront donc complètement fiabilisés.

En page 58 et 59, sont mentionnées les soldes des comptes 47 qui montrent un retard dans le traitement des recettes à régulariser.

En effet, malgré les efforts d'organisation de la direction des finances, l'antériorité n'arrive pas à être apuré. Aussi, un recrutement est en cours afin de traiter spécifiquement du sujet des recettes de façon générale (voir note de cadrage du projet ci jointe). Il faut toutefois préciser les soldes des comptes concernés aux comptes de gestion 2020 :

- Au budget principal, le solde du compte 471 est créditeur au 31/12/2020 de 569 K€ contre 1 030 K€ au 31/12/2019 soit une diminution de près de 50% sur l'exercice.  
Le compte 4711 – versement des régisseurs est créditeur de 3 K€ fin 2020 alors que la balance d'entrée était de 14 K€.

- Au budget annexe SPANC, le solde du compte 471 était créditeur de 173 K€ au 31/12/2019 du fait du versement par le Département du remboursement des opérations sous mandat imputé par erreur par le comptable public sur ce compte. Cela a été régularisé sur l'exercice 2020 mais a faussé de façon importante le solde du compte 471.  
Le compte 4711 présente, lui, un solde nul au 31/12/2020 ce qui régularise le solde créditeur important au 31/12/2019.
- Au budget annexe REOM, le solde créditeur important au 31/12/2019 s'explique par le remboursement par un prestataire d'un trop perçu sur ce budget (somme refacturée sur le budget TEOM). Les annulations de mandat émises en 2019 n'avaient pas été émargées avec le remboursement par le prestataire par le comptable public. Les paiements figuraient donc au compte 471 par erreur. Le rapprochement a été fait courant 2020 par le comptable public.
- Au budget annexe base de loisirs, le solde du compte 4711 est créditeur de 337 € au 31/12/2020 (358 € à fin 2019).
- Au budget annexe assainissement collectif, en 2019 et en 2020, le compte 4711 présente un solde nul.

Ainsi, les comptes relatifs aux régies recettes présentent des soldes bien meilleurs que fin 2019 sur l'ensemble des budgets. Les autres comptes 471 restent à suivre mais présentent aussi des soldes bien inférieurs à ceux présents dans les comptes de gestion antérieurs. Un suivi accru sera assuré lorsque le processus de gestion des recettes sera mis en place grâce au recrutement attendu à la direction des finances.

En page 60, on trouve les remarques concernant les provisions pour risques et charges. Il faut distinguer l'analyse des 2 provisions différentes constituées en 2020 :

- Au budget primitif 2020, figure une provision pour charges de 1,5M€ afin d'anticiper les charges de fonctionnement que va générer la mise en œuvre du projet de territoire qui est en cours d'écriture. Comme les principes comptables de prudence et de sincérité l'exigent, lorsqu'une charge probable est prévisible, il convient de constituer une provision. Ainsi, sans qu'il y ait de lien avec le montant de l'excédent 2019, une provision de 1,5M€ a été proposée à l'assemblée délibérante car nul doute que l'élaboration du projet de territoire générera des charges nouvelles de diagnostic, d'études ou de développements (aides ou subventions par exemple). Il ne s'agit là en aucun cas d'une dérogation ou substitution au principe d'affectation des résultats qui est pratiquée de façon régulière lors de l'adoption des comptes administratifs chaque année.
- En décision modificative du 20 janvier 2021, une provision pour charges de 1,1M€ a été constituée afin de comptabiliser le ticket modérateur que l'Etat va prélever au titre de la réforme de la taxe d'habitation.  
En effet, contrairement à ce que vous indiquez pages 60, 77, 79 et 84, la réforme de la taxe d'habitation n'est pas compensée en totalité par l'Etat puisque le taux de référence est celui de l'année 2017.  
Ainsi, l'évolution du taux de TH en 2018 par Mellois en Poitou (25%) n'est pas prise en compte par l'Etat. Le montant de la recette pour Mellois en Poitou était (base 2020 x taux 2018) alors que la compensation de l'Etat est (base 2020 x taux 2017). La loi de finances 2020 prévoyait donc que l'Etat versait une compensation à taux plein et prélevait un ticket modérateur correspondant à la différence entre le taux de référence et le taux 2018. Cette perte a été estimée à 1,1M€ pour Mellois en Poitou.  
Cependant, les services fiscaux nous ont indiqué qu'un retard dans la mise en œuvre de la réforme ne permettait pas à l'Etat de prélever ce ticket modérateur sur l'exercice 2020.  
Ainsi, s'agissant d'une dépense certaine, une provision a été mise en place. Un rattachement à l'exercice aurait été préférable et plus régulier au regard des

règles comptables mais, comme vu avec les services fiscaux, le montant du ticket modérateur ne pouvait pas être défini de manière certaine car certains arbitrages étaient encore attendus. Il ne s'agit donc pas là d'anticiper une baisse pérenne de ressources fiscales mais bien d'anticiper une dépense ponctuelle certaine qui aurait dû impacter l'exercice 2020.

Par ailleurs, contrairement à ce que vous indiquez page 84, la compensation de la réforme de la taxe d'habitation n'est pas assurée par l'Etat par le transfert du taux département de la TF (règle applicable dans les communes) mais par une fraction de TVA (règle applicable aux EPCI).

En page 64 est indiqué le compte budgétaire à utiliser pour la comptabilisation de la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe base de loisirs du Lambon. Le compte administratif 2020 présenté au conseil communautaire du 27/05/2021 acte la mise en œuvre de cette demande.

En page 71, figurent les éléments relatifs à la recommandation n°5 sur la production des documents budgétaires au comptable public lors de la transmission du compte administratif. Le compte administratif 2020 adopté en conseil communautaire du 27/05/2021 a été transmis au comptable public le 18/06/2021. Les comptes certifiés conformes des associations visées par le CGCT ont été joints lors du même envoi et sont par ailleurs transmis en pièce justificative du versement du solde des subventions.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de mes sincères salutations.

Le Président,

Fabrice MICHELET



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

29 JUIN 2021

NOUVELLE-AQUITAINE



REPUBLIQUE FRANCAISE

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS**

**CONSEIL COMMUNAUTAIRE DU 27 MAI 2021**

N° C27-05-2021-1 - Pacte de gouvernance de Mellois en Poitou – Approbation (Annexe)

Nombre de conseillers	En exercice	Présents	Absents représentés	Absents supplés	Total votants	Absents
Titulaires	90	53	10	8	71	19

Pour : 70	Abstentions : 1	Contre : 0
-----------	-----------------	------------

Date de convocation : 20 mai 2021

L'an deux mil vingt-et-un, le vingt-sept mai, les délégués des communes membres de la communauté de communes Mellois en Poitou, se sont réunis à 18 h 30 à la salle des fêtes de Celles-sur-Belle, sur convocation adressée par Monsieur Fabrice MICHELET, Président.

Titulaires Présents : ARCHIMBAUD Guénaëlle, BALLAND Cyril, BAUDON Christian, BERTHONNEAU Frédéric, BINET Frédérique, BLANCHET Philippe, BOUCHEREAU Isabelle, BOURDIER Christine, BRILLAUD Chantal, BROSSARD François, BRUNET Sylvie, CACLIN Philippe, CHARPENTIER Patrick, CHASSIN Julien, CHOURRÉ Gilles, COLLET Gérard, COUSIN Sylvie, DELEZAY Gaëtan, DODIN Patrick, DOLBEAU Alain, DUPIN Jacques, FOUCHÉ Étienne, FOUCHE Patrice, GAYET Olivier, GIRAULT Anne, GRASSWILL François, GRIFFAULT Sylvain, GUÉRY Patrice, HEURTEBISE-DANIAUD Murielle, KOHLER Marie, MAGNAN Jean-Christophe, MERCIER Sébastien, MICHELET Fabrice, MORIN Patrick, NIVELLE Jean-Pierre, OUVRARD Pierre, PAILLAUD Raymond, PELTIER Jérôme, PICARD Marylène, POINAS Sylviane, POUVREAU Lise, RAGOT Nicolas, ROUXEL Patricia, SABOURIN-BENELHADJ Muriel, SAINTIER Marie-Emmanuelle, SARRAZIN Nathalie, SUIRE Catherine, TEXIER Jérôme, THELLIER Odile, THIBAUT Evelyne, TROCHON Patrick, WATTEBLED Frédéric, YOU Thierry

Suppléants votants : BIRAUD Alain, BOUCHETA Jamila, BREGEAS Arnaud, GOUINAUD Eric, MANN Grégory, MARTIN François, MARTIN Patrick, PILARD Christophe

Absents représentés : BAUMGARTEN Christian (a donné pouvoir à ROUXEL Patricia), BERNARD Eric (a donné pouvoir à GUERY Patrice), DALLAUD Hélène (a donné pouvoir à GIRAULT Anne), GABOREAU Bernard (a donné pouvoir à NIVELLE Jean-Pierre), HAYE Jean-Marie (a donné pouvoir à SARRAZIN Nathalie), KLINGLER Sarah (a donné pouvoir à TEXIER Jérôme), LABROUSSE Christophe (a donné pouvoir à GRIFFAULT Sylvain), LECULLIER Lysiane (a donné pouvoir à BOURDIER Christine), NOUREAU Dominique (a donné pouvoir à BLANCHET Philippe), VEQUE Marie Claire (a donné pouvoir à WATTEBLED Frédéric)

Titulaires absents excusés : AUDE Laurent, BONNET Line, HOELLINGER Gilbert, HUCTEAU Patrice, RICHARD Yoann

Titulaires absents non excusés : BARILLOT Dorick, BARRÉ Daniel, BARRÉ Gérard, BELAUD Bernard, BERTON Jacques, CAQUINEAU Emmanuel, CROMER Maïté, FERRÉ Nicolas, JOUANNET Paul, PICARD Christian, RACINE Eric, TRICHET Jacques, VALERY Nicolas, VINCENT Bernard

Le quorum étant atteint, le conseil peut délibérer.

Secrétaire de séance : Monsieur Philippe CACLIN

\*\*\*\*\*

### **Pacte de gouvernance de Mellois en Poitou – Approbation (Annexe)**

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L.5211-10-1 et L.5211-11-2 ;

Vu l'article 4 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire ;

Par une délibération du 22 octobre 2020 (N° C22-10-2020-3), le conseil communautaire a décidé, après un débat, d'élaborer un Pacte de gouvernance entre les communes et la communauté de communes. Un projet de Pacte de gouvernance a été présenté lors de la Conférence des Maires du 14 janvier 2021.

L'enjeu du Pacte de gouvernance est :

- d'identifier les outils permettant de renforcer les dispositifs et de conforter le lien commune communauté.
- d'identifier ces modalités dans le schéma de gouvernance.

Sont notamment évoqués dans le projet de Pacte de gouvernance de Mellois en Poitou :

- La présentation du schéma de gouvernance et la place des communes dans les instances consultatives.
- Les modalités de participations des communes dans la gouvernance
- Les orientations sur le Projet de territoire, le Pacte financier et fiscal et le schéma de mutualisation
- Les conditions dans lesquelles l'établissement public peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres ;
- Le rôle renforcé de la conférence des maires qui sera destinataire des ordres du jour du prochain conseil communautaire. Le conseil communautaire sera par ailleurs informé des points examinés en conférence des maires.

Après en avoir délibéré, le conseil communautaire, par 70 voix pour et 1 abstention :

- Approuve le Pacte de gouvernance de Mellois en Poitou.

Fait et délibéré les jours, mois et an que dessus.

Au registre sont les signatures.

Pour extrait conforme.

Le président,

Fabrice MICHELET

Envoyé en préfecture le 09/06/2021

Reçu en préfecture le 09/06/2021

Affiché le 09/06/2021

SLO

ID : 079-200069755-20210527-D\_27\_05\_21\_1-DE



# Pacte de gouvernance de Mellois en Poitou

---

Adopté lors du conseil communautaire du 27 mai 2021

# PACTE DE GOUVERNANCE DE MELLOIS EN POITOU

## Préambule

Par arrêté préfectoral, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, a été créée la communauté de communes issue de la fusion de la communauté cantonale de Celles-sur-Belle, des communautés de communes Cœur du Poitou, du Mellois, et Val de Boutonne, du syndicat mixte du pays Mellois, du syndicat Mellois des piscines, du syndicat SICTOM de Loubeau. Le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le syndicat d'assainissement du Mellois fusionne avec la communauté de communes.

Ce regroupement constitue une étape supplémentaire dans un processus de coopération déjà ancien dans le mellois. Mais la réalisation de cette étape a été marquée par des sujets importants : il est intervenu en milieu de mandat, sans que l'échéance ait été décidée et même souhaitée par les collectivités concernées. C'est la première fois que l'intercommunalité n'est pas mise en œuvre du fait d'une initiative locale. Ce regroupement fait disparaître des organes de gouvernance composés d'élus qui avaient pourtant été désignés par le scrutin universel en 2014. Il a été demandé notamment aux communes de désigner, parmi leurs élus communautaires, ceux qui sont maintenus dans le nouveau conseil communautaire, les autres perdant de façon inédite leur fonction en cours de mandat.

Dans ce contexte très spécifique, à l'issue du renouvellement de 2020 et dans le cadre de la loi « engagement et proximité », les élus de Mellois en Poitou considèrent qu'une attention particulière doit être portée sur le mode de gouvernance et notamment la place de la commune en son sein.



## Chiffres clés



**1000**  
 conseillers  
 municipaux



**62**  
 communes  
 au 1<sup>er</sup> janv. 2020



**143**  
 conseillers  
 communautaires  
 (titulaires et  
 suppléants)



**La communauté de communes Mellois en Poitou, au niveau départemental, c'est :**

- ✓ la 1<sup>ère</sup> en nombre de communes,
- ✓ la 2<sup>ème</sup> pour sa superficie après le Bocage Bressuirais,
- ✓ la 3<sup>ème</sup> en nombre d'habitants (après Niort Agglo et le Bocage Bressuirais).

**49 194 habitants**

**1 292,5 km<sup>2</sup>**

**38 habitants/km<sup>2</sup>**

**Cet échelon administratif a pour objectif d'associer les communes au sein d'un espace de solidarité.** La Communauté de communes exerce, en lieu et place des communes, des compétences de deux niveaux : obligatoires et supplémentaires.

 **Compétences obligatoires :**

- Aménagement de l'espace, SCOT
- Actions de développement économique,
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI),
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
- Assainissement des eaux usées.

 **Compétences supplémentaires :**

- Protection et mise en valeur de l'environnement,
- Politique du logement et du cadre de vie,
- Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire
- Action sociale d'intérêt communautaire,
- Création et gestion de structures France services,
- Etablir et exploiter le réseau de communications électroniques à Très Haut Débit en fibre optique jusqu'aux abonnés, inscrits dans le Schéma Directeur Territorial Numérique des Deux-Sèvres,
- Petite enfance, enfance, jeunesse, temps d'activités périscolaires et restauration scolaire,
- Sites, circuits et équipements touristiques,
- Transports,
- Bâtiments liés à un service public
- Actions de promotion et de développement territorial : soutien au tissu associatif et participation financière pour les associations ayant un rayonnement communautaire défini dans le cadre du règlement d'intervention ou, le cas échéant, de conventions d'objectifs triennales
- Gestion du label « Pays d'art et d'histoire »,
- Définition, animation, suivi et évaluation du Contrat Local de Santé
- Contribution au Service Départemental d'Incendie et de Secours,
- Infrastructures de charge : création, entretien et exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables, ainsi que des points de ravitaillement en gaz ou en hydrogène pour véhicules,
- Actions d'animations, de planification et de conseil pour la gestion de la qualité et de la quantité de la ressource en eau sur le bassin de la Boutonne notamment à travers le Schéma d'Aménagement et de gestion des eaux de la Boutonne.

## TITRE 1 : LES INSTANCES REGLEMENTAIRES

### ARTICLE 1 : LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE

#### Article L.5211-6 du CGCT :

Le conseil communautaire est l'organe délibérant de la communauté de communes Mellois-en-Poitou. Il est composé de 90 conseillers communautaires :

COMMUNES	NOMS	PRENOMS
AIGONDIGNE	AUDE	Laurent
	BAUMGARTEN	Christian
	BOURDIER	Christine
	LECULLIER	Lysiane
	ROUXEL	Patricia
	THIBAUT	Evelyne
	TROCHON	Patrick
ALLOINAY	CHARTIER	Bernard
	GOUINAUD	Eric
ASNIERES EN POITOU	PAILLAUD	Raymond
	MORIN	Christine
AUBIGNE	BLAUD	Philippe
	BREGEAS	Arnaud
BEAUSSAIS – VITRE	FERRÉ	Nicolas
	PUAUT	Gwendoline
BRIEUIL SUR CHIZE	PICARD	Marylène
	GUERINEAU	François
BRIOUX SUR BOUTONNE	HAYE	Jean-Marie
	SARRAZIN	Nathalie
CAUNAY	Baudon	Christian
	Sicault	Jean-Claude
CELLES SUR BELLE	BERTHONNEAU	Frédéric
	BRUNET	Sylvie
	COUSIN	Sylvie
	CROMER	Maité
DOLBEAU	Alain	
	PICARD	Christian
	SAINTIER	Marie-Emmanuelle
LA CHAPELLE POUILLOUX	GALLE	Perrine
	KOHLER	Marie
CHEF BOUTONNE	MICHELET	Fabrice
	VEQUE	Marie Claire
	WATTEBLED	Frédéric

Envoyé en préfecture le 09/06/2021

Reçu en préfecture le 09/06/2021

Affiché le 09/06/2021

**SLO**

ID : 079-200069755-20210527-D\_27\_05\_21\_1-DE

COMMUNES	NOMS	PRENOMS
CHENAY	VIGNAULT-LALOT	José
	NEE	Nicole
CHERIGNE	GABOREAU	Bernard
	MOREAU	Olivier
CHEY	MAGNAN	Jean-Christophe
	BRUNET	Catherine
CHIZE	BARRÉ	Daniel
	MOUNOURY	Didier
CLUSSAIS LA POMMERAIE	FOUCHÉ	Étienne
	DUCROCQ	Alain
COUTURE D'ARGENSON	RACINE	Eric
	BABIN	Catherine
ENSGNE	BELAUD	Bernard
	JAUNEREAU	Monique
EXOUDUN	HEURTEBISE-DANIAUD	Murielle
	BRUNET	Eric
FONTENILLE ST MARTIN	DELEZAY	Gaëtan
	BOUFFARD	Christian
FONTIVILLIE	YOU	Thierry
	DUBOIS	Mickaël
LES FOSSES	ARCHIMBAUD	Guénaëlle
	GAGNAIRE	Laurent
FRESSINES	BRILAUD	Chantal
	FOUCHE	Patrice
JUILLE	JOUANNET	Paul
	FAZILLEAU	Yannick
LEZAY	BINET	Frédérique
	GAYET	Olivier
	MORIN	Patrick
LIMALONGES	MACHET	ANNETTE
	BIRAUD	ALAIN
LORIGNE	HOELLINGER	GILBERT
	CASTANEDA-NUNEZ	FRANCIS
LOUBIGNE	BALLAND	Cyril
	GARANDEAU	Anick
LOUBILLE	COLLET	Gérard
	ROUSSEAU	Delphine
LUCHE SUR BRIOUX	RICHARD	Yoann
	MANN	Grégory
LUSSERAY	DURGAND	François
	MARTIN	Patrick

COMMUNES	NOMS	PRENOMS
MAIRE LEVESCAULT	BARILLOT	Dorick
	MARQUET	Pierrick
MAISONNAY	GUÉRY	Patrice
	BÉCHON	Michel
MARCILLE	BERNARD	Eric
	CHAUVET	Jean-François
MELLE	DALLAUD	Hélène
	GIRAULT	Anne
	GRIFFAULT	Sylvain
	KLINGLER	Sarah
	LABROUSSE	Christophe
	OUVRAD	Pierre
	SABOURIN- BENELHADJ	Muriel
	SUIRE	Catherine
	TEXIER	Jérôme
MELLERAN	MERCIER	Sébastien
	AIRVAULT	Jean-Luc
MESSE	DODIN	Patrick
	MORISSET	Mireille
MONTALEMBERT	GRASSWILL	François
	GRANDIN	Bernard
LA MOTHE SAINT HERAY	BLANCHET	Philippe
	NOUREAU	Dominique
PAIZAY LE CHAPT	BERTON	Jacques
	BRENET	François
PERIGNE	POUVREAU	Lise
	GARLOPEAU	Ambroise
PERS	GUERIN	Marie-Claire
	PILARD	Christophe
PLIBOU	BARRÉ	Gérard
	DESFONTAINES	Catherine
PRAILLES-LA COUARDE	CACLIN	Philippe
	MÉCHIN	Yannick
ROM	PICHON	Gilles
	BOUCHETA	Jamila
SAINT-COUTANT	THELLIER	Odile
	MAUZÉ	Marie-Madeleine
SAINT-ROMANS-LES-MELLE	PELTIER	Jérôme
	MAYOT	Bertrand
SAINT-VINCENT-LA-CHATRE	TRICHET	Jacques
	INGRAND	Emmanuel

COMMUNES	NOMS	PRENOMS
SAINTE-SOLINE	CHASSIN	Julien
	DE CONINCK	Christine
SAUZE-VAUSSAIS	BOUCHEREAU	Isabelle
	RAGOT	Nicolas
SECONDIGNE SUR BELLE	VALERY	Nicolas
	TEXIER	Aurélia
SELIGNE	DUPIN	Jacques
	ARCHAIMBAULT	Monique
SEPVRET	CHARPENTIER	Patrick
	BUTRÉ	Sabrina
VALDELAUME	CAQUINEAU	Emmanuel
	GARÇONNET-SILLON	Mathilde
VANCAIS	BONNET	Line
	PETIT	Serge
VANZAY	BROSSARD	François
	GERMAIN	Yves
VERNOUX SUR BOUTONNE	LONGEAU	Daniel
	MARTIN	François
LE VERT	POINAS	Sylviane
	NOQUET	Patrice
VILFOLLET	NIVELLE	Jean-Pierre
	GUIBET	Mireille
VILLEMAIN	VINCENT	Bernard
	RICHARD	Eric
VILLIERS EN BOIS	HUCTEAU	Patrice
	MALVAUD	Gérard
VILLIERS SUR CHIZE	CHOURRÉ	Gilles
	BONNAUD	Stéphane

Maire
Adjoint ou Conseiller municipal

Cette composition a été fixée par l'arrêté préfectoral n° AP-18-10-2019 du 18 octobre 2019 dans les conditions de droit commun.

Le conseil, qui rassemble tous les conseillers communautaires, est l'instance de décision. Il définit les grandes orientations de la politique communautaire et détermine les actions prévues dans le projet de territoire.

Pour répondre à l'objectif d'efficacité de la gestion communautaire, le conseil peut déléguer au Président et au Bureau le pouvoir de prendre des décisions dans certains domaines.

Ces décisions, prises par le Président et le Bureau par délégation, sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations du conseil communautaire. Le Président doit par ailleurs en rendre compte à chacune des réunions du conseil communautaire.

## ARTICLE 2 : LE PRESIDENT

Le Président est l'organe exécutif de la communauté de communes. Il préside le bureau, la conférence des maires et le conseil communautaire.

Il prépare les délibérations du conseil communautaire et il est le garant de la mise en œuvre des décisions. Il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes. Il représente la communauté dans tous ses actes de la vie civile et judiciaire.

Les Vice-présidents exercent leurs délégations octroyées par le Président, sous sa responsabilité.

L'administration de la communauté de communes est placée sous la seule responsabilité du Président.

## ARTICLE 3 : LES VICE-PRESIDENTS

### Article L.5211-10 du CGCT :

Le nombre de Vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder quinze Vice- présidents.

L'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de Vice-présidents supérieur à celui qui résulte de l'application des deuxième et troisième alinéas, sans pouvoir dépasser 30 % de son propre effectif et le nombre de quinze.

En référence à l'article L.2122-23 alinéa 2 du CGCT, les Vice-présidents assurent les fonctions que leur a déléguées le Président, sous sa surveillance et sa responsabilité.

Par délibération en date du 30 juillet 2020, le nombre de vice-présidents a été fixé à 12 :

VP1 - Pôle solidarité	COUSIN	Sylvie	Celles-sur-Belle
VP2 - Urbanisme - Aménagement	GRIFFAULT	Sylvain	Melle
VP3 - Enfance Jeunesse	PICARD	Marylène	Brieuil-sur-Chizé
VP4 - Attractivité économique et touristique	RAGOT	Nicolas	Sauzé-Vaussais
VP5 - Animation du territoire	BRUNET	Sylvie	Celles-sur-Belle
VP6 - Finances	PELTIER	Jérôme	Saint-Romans-les-Melle
VP7 - Politique scolaire	SAINTIER	Marie-Emmanuelle	La Chapelle-Pouilloux
VP8 - Politique de l'eau	CACLIN	Philippe	Prailles-La Couarde
VP9 - Contractualisation et ressources	BRILLAUD	Chantal	Fressines
VP10 - Politique des déchets	CHOURRÉ	Gilles	Villiers-sur-Chizé
VP11 - Projet de territoire	KLINGLER	Sarah	Melle
VP12 - Pôle patrimoine	PICHON	Gilles	Rom

#### ARTICLE 4 : LE BUREAU COMMUNAUTAIRE

##### Article L.5211-10 du CGCT :

Le bureau de la communauté de communes est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres. Sa composition est déterminée lors de la première réunion du conseil communautaire, immédiatement après l'élection du président.

Par délibération en date du 30 juillet 2020, le Bureau est composé du Président, des 12 vice-présidents et de 17 autres membres :

1er membre du bureau	POUVREAU	Lise	Périgné
2e membre du bureau	MERCIER	Sébastien	Melleran
3e membre du bureau	GAYET	Olivier	Lezay
4e membre du bureau	ROUXEL	Patricia	Aigondigné
5e membre du bureau	HAYE	Jean-Marie	Brioux-sur-Boutonne
6e membre du bureau	BLANCHET	Philippe	La-Mothe-Saint-Héray
7e membre du bureau	CAQUINEAU	Emmanuel	Valdelaume
8e membre du bureau	CHARPENTIER	Patrick	Sepvret
9e membre du bureau	FOUCHE	Patrice	Fressines
10e membre du bureau	THELLIER	Odile	Saint-Coutant
11e membre du bureau	CHASSIN	Julien	Sainte-Soline
12e membre du bureau	THIBAUT	Evelyne	Aigondigné
13e membre du bureau	HEURTEBISE-DANIAUD	Murielle	Exoudun
14e membre du bureau	NIVELLE	Jean-Pierre	Villefollet
15e membre du bureau	BARILLOT	Dorick	Mairé-l'Evescault
16e membre du bureau	GUERY	Patrice	Maisonnay
17e membre du bureau	BINET	Frédérique	Lezay

Le Président, les Vice-présidents ayant reçu délégation ou le Bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception :

1. Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
2. De l'approbation du compte administratif ;
3. Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;



4. Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;
5. De l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;
6. De la délégation de la gestion d'un service public ;
7. Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le Président rend compte des travaux du Bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

Le Bureau donne un avis sur questions portées à l'ordre du jour du Conseil communautaire.

## **ARTICLE 5 : LA CONFERENCE DES MAIRES**

### **Article L5211-11-3 du CGCT :**

La création d'une conférence des maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

La conférence des maires est présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Outre le président de l'établissement, elle comprend les maires des communes membres et les Vice-Présidents. Les maires délégués ne sont pas présents. En cas d'absence du maire, une suppléance est mise en place par le 1<sup>er</sup> adjoint de la commune.

Elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires. Le bureau peut également décider d'inscrire un point d'intérêt communautaire à l'ordre du jour de la conférence des maires, par décision de la majorité de ses membres.

Son rôle est de donner des avis sur des projets stratégiques pour le territoire, et d'être un lieu de débat. En cas d'échanges amenant à un vote à main levée, le vote de Vice-Présidents non maires ne sera pas pris en compte. La conférence des maires est une instance non publique.

## **ARTICLE 6 : LES COMMISSIONS, COMITES DES REFERENTS ET GROUPES DE TRAVAIL**

### **Article L2121-22 et L5211-40-1 du CGCT :**

Les commissions intercommunales sont créées par délibération du conseil communautaire qui fixe le nombre de conseillers siégeant dans chaque commission et désigne ceux qui y siégeront.

Elles sont chargées d'étudier les dossiers de leur compétence et préparer les délibérations et décisions qui seront soumises au conseil communautaire. Elles n'ont aucun pouvoir de décision. Elles émettent de simples avis ou formulent des propositions.

Les commissions sont convoquées par le Président, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent.

Les séances des commissions ne sont pas publiques. Les commissions peuvent entendre des personnes qualifiées extérieures au conseil communautaire.

La convocation, accompagnée de l'ordre du jour, est adressée, au moins 5 jours avant la tenue de la réunion, à chaque conseiller, par voie dématérialisée.

Les commissions statuent à la majorité des membres présents.

Peuvent siéger au sein de ces commissions des conseillers municipaux des communes membres de la communauté. Les élus municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation qui ne sont pas membres de cette commission peuvent également assister aux séances de celle-ci, sans participer aux votes.

En cas d'empêchement, le membre d'une commission peut être remplacé pour une réunion par un conseiller municipal de la même commune désigné par le maire. Ce dernier veille, dans sa désignation, à respecter le principe de la représentation proportionnelle défini au dernier alinéa du même article L2121-22 du CGCT.

Par ailleurs, un certain nombre de comités des référents intègrent des représentants conseillers municipaux dans un certain nombre de politiques publiques. Le rôle est le même que celui d'une commission avec de surcroît le nécessaire lien avec la commune. Dans le comité des référents, un conseiller municipal ne peut être remplacé.

Enfin, des groupes d'élus peuvent être créés pour travailler sur un projet spécifique. Ces groupes de travail ont une vocation temporaire. Il n'y a pas de remplacement possible des conseillers municipaux.

#### **Il existe 3 commissions intercommunales et 3 conseils d'exploitation permanents :**

- Finances
- Associations
- PLPDMA
- Assainissement
- Photovoltaïque
- GEMAPI

#### **Il existe 5 comités des référents :**

- Prévention et gestion des déchets
- Affaires scolaires
- Assainissement
- Urbanisme
- Planification et ADS

### **ARTICLE 7 : LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT**

#### **Article L5211-10-1 du CGCT :**

Un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En dessous de ce seuil, un conseil de développement peut être mis en place par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public.

La composition du conseil de développement est déterminée par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes et le nombre des femmes ne soit pas supérieur à un et afin de refléter la population du territoire concerné, telle qu'issue du recensement, dans ses différentes classes d'âge.

Les conseillers communautaires ne peuvent être membres du conseil de développement.

Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.

La communauté de communes Mellois en Poitou a adopté le 5 mars 2018, le principe de la création d'un Conseil de développement et définit le nombre de collèges le 22 octobre 2018.

Au terme d'un appel à candidature réalisé en septembre 2018 sur tous les supports de communication à disposition du public (site internet, flyers, affichage, journaux intercommunaux et municipaux...), le groupe de pilotage en charge de la mise en place du Conseil de développement (constitué d'anciens membres du Conseil de développement créé au sein du syndicat mixte du pays Mellois et d'élus de la communauté de communes Mellois en Poitou), a procédé le 8 janvier dernier à la sélection des candidatures, des membres dans les différents collèges du Conseil de développement.

Plusieurs critères de sélection ont été pris en considération dont notamment la parité, la représentation intergénérationnelle, l'arrivée chronologique des candidatures et une représentation géographique équilibrée sur le territoire.

Lors de la réunion du conseil communautaire du 28 janvier 2019, la communauté de communes Mellois en Poitou a adopté la liste des candidatures en qualité de membres du Conseil de développement.

## **TITRE II : LA GOUVERNANCE**

### **ARTICLE 1 : TRANSPARENCE ET REPRESENTATIVITE DES COMMUNES**

#### **A - Droit à l'information des conseillers communautaires et municipaux**

Tout membre du conseil a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la communauté de communes qui font l'objet d'une délibération (article L2121-13 du CGCT).

Les conseillers municipaux des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale qui ne sont pas membres de son organe délibérant sont informés également des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération (article L5211-40-2 du CGCT). Ils sont destinataires d'une copie de la convocation adressée aux conseillers communautaires avant chaque réunion du conseil communautaire accompagnée de la note explicative de synthèse. Leur sont également communiqués les rapports mentionnés au deuxième alinéa de l'article L2312-1 et au premier alinéa de l'article L5211-39 ainsi que le compte rendu des réunions de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les documents sont transmis ou mis à disposition de manière dématérialisée par l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont consultables en mairie par les conseillers municipaux, à leur demande.

Les conseillers municipaux sont destinataires chaque année du rapport d'activité de la communauté de communes.

Une newsletter dématérialisée leur sera adressée régulièrement pour les informer des actions de la communauté de communes.

## **B - Participation des communes à la gouvernance de la Communauté de communes**

Une cohérence est recherchée pour désigner les représentants dans les divers syndicats et organismes extérieurs. De même un équilibre est recherché le plus possible (géographique, femmes-hommes) dans les commissions et comités de référents.

Des rencontres seront périodiquement organisées entre les membres de l'exécutif de la communauté de communes et des conseillers municipaux sur des thématiques préalablement définies par ces derniers. Afin de faciliter les échanges, ces rencontres auront lieu dans un cadre restreint de 2 ou 3 communes, sur le territoire de l'une d'entre elles.

Mellois en Poitou appliquera l'article L.5211-57 du CGCT conformément au tableau annexé. Les décisions du conseil communautaire dont les effets juridiques ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision est prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale.

Par ailleurs, les communes seront prévenues par les services de Mellois-en-Poitou de la réalisation de travaux sur leur territoire préalablement à leur réalisation par la communauté de communes ou ses prestataires.

Mellois en Poitou travaillera à créer les conditions dans lesquelles l'établissement public peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres.

De même, un travail se concrétisera en 2021 concernant la mise en place d'une convention cadre de prestations de services avec chaque commune, conformément à l'article L5214-16-1 du CGCT. Cette convention regroupera celles qui existent actuellement, et simplifiera la mise en œuvre.

Enfin, un travail de mutualisation de la commande publique s'engagera. En vertu du nouvel article L5211-4-4 I du code général des collectivités territoriales (CGCT), institué par l'article 65 de la loi, lorsqu'un groupement de commandes est constitué entre des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou entre ces communes et cet établissement public, les communes peuvent confier à titre gratuit à cet établissement public, par convention, si les statuts de l'établissement public le prévoient expressément, indépendamment des fonctions de coordonnateur du groupement de commandes et quelles que soient les compétences qui lui ont été transférées, la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution d'un ou de plusieurs marchés publics au nom et pour le compte des membres du groupement. Ainsi, un EPCI peut désormais passer des marchés publics au nom et pour le compte de ses communes membres réunies en groupement de commandes, même s'il n'est pas membre de ce groupement de commandes et ne détient pas les compétences concernées.

### **ARTICLE 2 : LE RYTHME DECISIONNEL**

Afin de permettre une bonne anticipation et organisation, les réunions seront autant que possible fixées selon le rythme suivant :

- Réunion du Bureau communautaire le jeudi à 18 heures une fois par mois en moyenne
- Réunion du Conseil communautaire le jeudi à 18 heures 30 environ 8 fois par an
- Réunions des Vice-Présidents chaque jeudi après-midi
- Réunion de la Conférence des maires le jeudi 18 heures dans les deux semaines précédant un Conseil communautaire

Le Bureau fixe les orientations et la feuille de route des commissions thématiques qui sont chargées d'étudier les dossiers du ressort de leur compétence, faire des propositions, et statuer par délégation du Conseil.

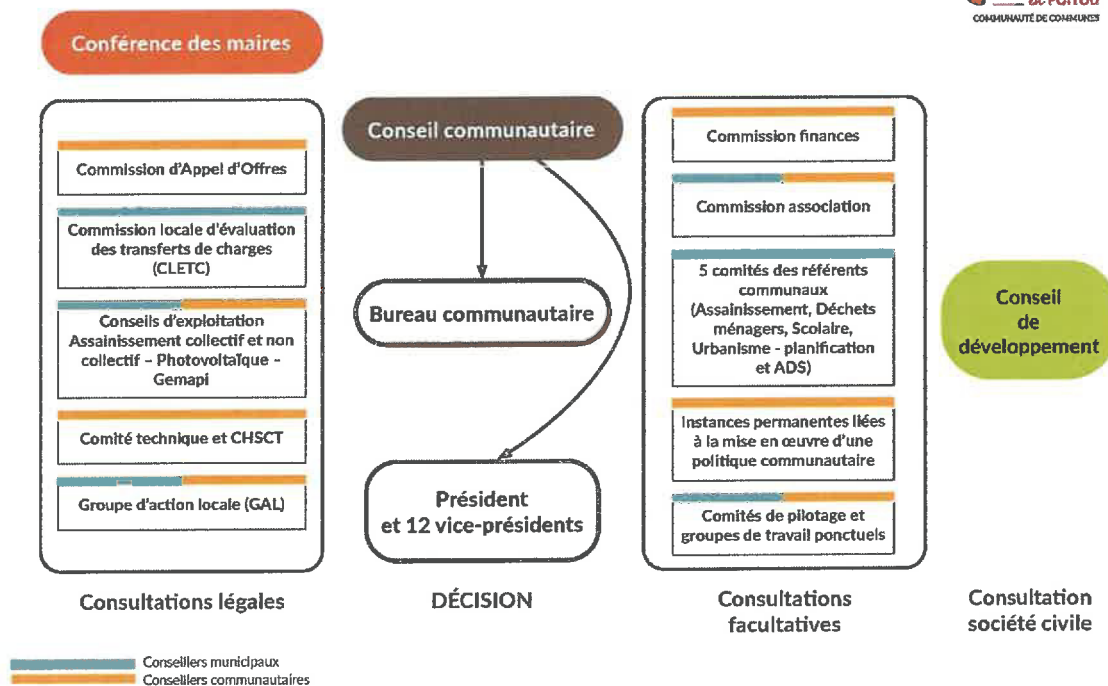
La Conférence des maires est consultée sur le projet de territoire, les grandes orientations stratégiques et les points d'étape.

Par délibération du 16 juillet 2020, le conseil communautaire a défini les lieux suivants pour la tenue des assemblées :

- Brioux-sur-Boutonne – Salle La Boutonnaise
- Celles-sur-Belle – Salle des fêtes
- Lezay – Salle des fêtes
- Melle – Salle Jacques Prévert
- Melle - Le Métallum

### ARTICLE 3 : SCHEMA DE GOUVERNANCE

## Les instances consultatives dans la gouvernance



Le schéma de gouvernance traduit une volonté de donner une place importante aux communes dans la gouvernance. Hormis les commissions très « internes », la présence active des communes est souhaitée dans une majorité d'instance.

### ARTICLE 4 : LE PRINCIPE DE SOLIDARITE

La communauté est fondée géographiquement et économiquement sur la complémentarité entre des espaces, un réseau de villes et villages qui contribuent à l'équilibre du territoire et à sa qualité patrimoniale et environnementale. Chacune de ces entités développe des services pour les habitants du

territoire : emploi, activité, formation, équipements, espace naturel, habitat, aménités... Chacune est soumise à des difficultés propres : - les villes les plus importantes font face à des charges dites de centralité (gestion d'équipements, du parc social ...) - les communes plus petites qui sont contraintes dans leur développement et voient leur potentiel de ressource fiscale limité. La bonne conduite de l'action demande que ces situations soient appréhendées avec justesse, ceci conditionnant une action collective juste et solidaire.

Le Pacte Financier et Fiscal doit être ré écrit en 2021. Cet exercice doit être l'occasion de poser les bases, à l'échelle des 62 communes, d'une politique active de solidarité communautaire qui prendra en compte l'ensemble de ces spécificités dans l'objectif d'une allocation juste et optimale des moyens sur le territoire. Le Pacte de Solidarité a prioritairement comme objectifs :

- La correction des écarts de richesse,
- Le soutien de la capacité financière des communes,
- L'optimisation du levier fiscal à l'échelle du bloc local,
- L'optimisation des possibilités de subventions et de financement extérieur.

Le Pacte constitue un cadre de concertation permettant d'assurer la justesse des relations financières entre communes et intercommunalités ; entre les polarités urbaines, amenées à porter le développement territorial, et les villages préservés au titre de la qualité environnementale du territoire. Le Pacte Financier et Fiscal permet de coordonner la programmation des investissements entre communes et communauté de communes, de définir les priorités, de s'accorder sur les stratégies fiscales en vue d'optimiser les ressources et la capacité d'investissement du territoire. Il a vocation à évoluer dans le temps, ce qui signifie qu'il est un élément cadre de la gouvernance, soumis à évaluation permanente et à clause de revoyure, dans un objectif de conduite de l'intercommunalité.

## **ARTICLE 5 : MUTUALISATION**

L'intercommunalité est attendue pour améliorer le service aux populations. Ceci induit nécessairement des charges supplémentaires. Pour répondre à cette demande dans un contexte de baisse des dotations et de raréfaction de l'argent public, elle doit maîtriser ses coûts de fonctionnement et consacrer sa capacité à des actions d'intérêt communautaire. La recherche de maîtrise de coût doit également être profitable aux communes. Ceci passe par une généralisation des pratiques de mutualisation entre les communes et la communauté de communes, véritable « boîte à outils » librement consentie : mise à disposition de services, mise en place de services communs, mise en commun de moyens techniques et matériels, mise en commun des achats. Un premier schéma de mutualisation des services sera rédigé en 2020. La mutualisation débutera avec le CIAS. La démarche de mutualisation sera volontaire. Elle progressera uniquement à la demande des communes qui, en réponse à des besoins spécifiques et précis, pourront solliciter le recours à un service commun ou à des moyens mutualisés, existants ou à développer. La recherche de l'appui porté aux communes doit être une constante de la dynamique de mutualisation.

## **ARTICLE 6 : LE PROJET DE TERRITOIRE**

Ces 4 dernières années ont permis une consolidation de la communauté de communes, notamment grâce à l'harmonisation des compétences et à l'optimisation de l'organisation des services. A l'aube d'un nouveau mandat, il s'agit désormais d'écrire une histoire commune à l'échelle de Mellois en Poitou : c'est l'objet de l'élaboration du projet de territoire, qui doit permettre à notre collectivité de se projeter dans les dix prochaines années.

A partir d'une vision commune de notre territoire, il s'agira de définir une stratégie adaptée à notre identité, à nos valeurs, et nos ressources, déclinée en une feuille de route qui sera le fil conducteur du mandat. Il sera le pivot autour duquel seront construits nos politiques, notre organisation, notre pacte de gouvernance, notre pacte financier et fiscal, notre schéma de mutualisation, et nos relations avec nos partenaires.

Démarche structurante et fédératrice, l'élaboration du projet de territoire se veut résolument participative, impliquant l'ensemble des élus du territoire, mais aussi nos partenaires institutionnels et associatifs, et nos habitants.

Un 1<sup>er</sup> séminaire s'est tenu en février 2020, qui a réuni près d'une centaine de personnes qui ont planché sur les représentations du territoire. Les travaux ont été suspendus au regard de la situation sanitaire, mais reprendront à partir de 2021.

**Annexe 1 : Application de l'art. L.5211-57 du CGCT**

Simple information (la décision concerne une seule commune sans effet juridique sur elle)	Avis de l'art. L.5211-57 (la décision concerne une seule commune et a des effets juridiques sur elle)
<b>La commune est informée du projet avant l'adoption de la décision communautaire</b>	<b>La commune délibère pour donner son avis avant l'adoption de la décision communautaire</b>
<b>Aménagement du territoire (exemples)</b>	
Implantation parc éolien	Modification / Révision PLU
<b>Gestion domaniale (exemples)</b>	
Cession / Acquisition d'une parcelle à un tiers	Cession / Acquisition d'une parcelle à la commune
Cession / Acquisition d'un bâtiment à un tiers	Cession / Acquisition d'un bâtiment à la commune
Baux et autorisation d'occupation temporaire délivrés à un tiers	Baux et autorisation d'occupation temporaire délivrés à la commune
Convention de servitude conclue avec un tiers	Convention de servitude conclue avec la commune
	Convention de mise à disposition d'équipements
<b>Outils de mutualisation avec une seule commune (exemples)</b>	
	Convention de prestation de service public
	Création d'un service commun
	Convention de fonds de concours
	Convention de mise à disposition ascendante et descendante
<b>Opérations de grands projets (exemples)</b>	
Travaux (construction, réutilisation, réhabilitation, aménagement)	Convention de maîtrise d'ouvrage déléguée et de transfert de maîtrise d'ouvrage



Envoyé en préfecture le 09/06/2021

Reçu en préfecture le 09/06/2021

Affiché le 09/06/2021

SLO

ID : 079-200069755-20210527-D\_27\_05\_21\_1-DE

---

*Siège administratif  
Les Arcades  
2, place de Strasbourg  
79500 MELLE*

T 05 49 290 290  
*accueil@melloisenpoitou.fr*

[www.melloisenpoitou.fr](http://www.melloisenpoitou.fr)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE BORDEAUX

N° 18BX03444

SOCIETE SPIE BATIGNOLLES  
ENERGIE-SOPAC

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Fabienne Zuccarello  
Présidente

La cour administrative d'appel de Bordeaux

Mme Agnès Bourjol  
Rapporteure

3<sup>ème</sup> chambre

Mme Béatrice Molina-Andréo  
Rapporteure publique

Audience du 3 mai 2021  
Décision du 31 mai 2021

39-06-01-04

C

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure .*

La communauté de communes du Mellois, venant aux droits de la communauté de communes du Lézayen, a demandé au tribunal administratif de Poitiers de condamner in solidum les sociétés Bureau d'études thermiques ACE et SPIE Batignolles Energie-SOPAC à lui payer les sommes de 21 117,13 euros hors taxes au titre des travaux de remise en état de la chaufferie à bois déchiqueté implantée dans la commune de Lezay, somme actualisée selon l'indice BT01, et de 74 703,72 euros hors taxes au titre de la réfection des réseaux enterrés ainsi que la somme de 121 217,13 euros hors taxes en réparation de son préjudice financier, et de condamner in solidum les sociétés précitées à lui rembourser la somme de 9 583,15 euros correspondant aux honoraires et frais payés par elle à l'expert judiciaire.

Par un jugement n° 1503179 du 18 juillet 2018, le tribunal administratif de Poitiers a d'une part, condamné in solidum la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et la société ACE à verser à la communauté de communes du Mellois la somme de 154 257,73 euros toutes taxes comprises au titre des désordres affectant la chaufferie à bois et le réseau de chaleur de la commune de Lezay, et d'autre part, condamné la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC à garantir la société ACE à hauteur de 80 %, et a condamné la société ACE à garantir la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC à hauteur de 20 % de la condamnation solidairement

prononcée à leur encontre, mis les frais d'expertise liquidés et taxés à la somme de 9 383,15 euros à leur charge définitive et solidaire, et rejeté le surplus des conclusions des parties.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 14 septembre 2018 et le 9 décembre 2019, la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC, représentée par Me Duflos, demande à la cour :

1°) à titre principal, d'annuler ce jugement, de rejeter l'ensemble des demandes présentées par la communauté de communes du Mellois et l'appel en garantie de la société ACE à son encontre ;

2°) à titre subsidiaire, de condamner la société ACE à la garantir et à la relever indemne des condamnations prononcées à son encontre ;

3°) de mettre à la charge de la communauté de communes du Mellois la somme totale de 5 000 euros au titre des frais exposés tant en première instance qu'en appel et non compris dans les dépens.

Elle soutient que :

- sa responsabilité ne saurait être engagée, dès lors que les désordres affectant la chaufferie à bois et le réseau de chaleur ne relèvent pas de la garantie décennale ; l'expert a constaté que les désordres affectant le réseau extérieur enterré ne rendent pas l'ouvrage impropre à sa destination et que les points 13.1.1. (fuites sur le réseau de chaleur dans les regards de visites) et 13.1.2. (corrosion des réseaux dans les regards de visites) étaient apparents lors de la réception sans réserve de l'installation ; les liens contractuels ayant pris fin à la date de réception des travaux, sa responsabilité contractuelle ne saurait davantage être recherchée ;

- sa responsabilité ne saurait être engagée au titre des désordres affectant la chaudière bois, dès lors que, lors des opérations d'expertise, le simple constat visuel de l'état des tuyaux de la chaudière bois ne permet pas de déterminer à lui seul la cause des fuites ; le maître d'ouvrage a remplacé les canalisations litigieuses en dehors de tout constat contradictoire des désordres allégués ; la société Compte R., chargée de l'installation et de la mise en service de la chaudière bois, a manqué à son devoir de conseil en n'émettant aucune réserve sur l'absence de traitement d'eau, ce qui a été relevé par l'expert ; titulaire du lot n°6, elle n'était chargée que du raccordement de la chaudière bois au réseau hydraulique de sorte que le tribunal ne pouvait lui opposer sa connaissance de l'absence de système de traitement d'eau ;

- son contrat de maintenance ne comprenait pas l'entretien de la chaudière bois, qui restait à la charge de la communauté de communes, de sorte que le défaut de débouage en cours d'exploitation ne saurait lui être imputé ; si elle a procédé avant la mise en service de la chaudière au rinçage et au débouage du réseau de chaleur, l'expert n'établit aucun lien entre le débouage et la dégradation de la chaudière ;

- le bureau d'études thermiques ACE, maître d'œuvre, est entièrement responsable dans la réalisation des désordres en lien avec l'absence de traitement d'eau, résultant d'erreurs de conception ; le bureau d'études ACE ne lui a pas confié l'installation d'un traitement d'eau particulier ;

- à titre subsidiaire, si le maître de l'ouvrage évalue le coût des travaux relatifs au débouage, l'adoucisseur d'eau, et le traitement anticorrosion, à 21 117,13 euros hors taxes, l'expert, au titre des travaux de remise en état, ne met à sa charge que le débouage du réseau, qu'il chiffre à la somme de 8 888,84 euros ;

- le coût estimé de reprise du réseau au niveau des regards de visites est disproportionné, dès lors que quelques portions du réseau souffrent d'oxydation sur leur seule partie extérieure ;

- elle ne peut être tenue pour responsable de la défectuosité des compteurs, livrés par la société Sappel ;

- le coût des travaux de retubage et rebutage des premiers et second parcours en chaufferie, chiffré par le maître de l'ouvrage à 28 559,72 euros, qui n'a pas été retenu par l'expert, ne saurait être mis à sa charge ;

- les prétendus préjudices financiers subis par le maître de l'ouvrage ne sont pas fondés ; en effet, les travaux de reprise de la chaudière bois, estimés par l'expert à 17 928,04 euros, sur la base d'un devis de la société COMPTE R., est forfaitaire et ne peut servir de base à l'évaluation du préjudice ; la surconsommation en fioul, chiffrée à 28 249,52 euros, et en eau, chiffrée à 1 500 euros, n'est pas démontrée ; le coût d'interventions ponctuelles et onéreuses, évalué à 42 215,49 euros hors taxes, ont été réalisées depuis le dépôt du rapport d'expertise, et qui n'ont pas remédié aux désordres, ne saurait être mis à sa charge ;

- la société ACE doit être condamnée à la garantir de toutes condamnations qui seraient prononcées à son encontre, dès lors que sa responsabilité est engagée au titre de sa mission de conception en vertu de l'article 10.5.2. du cahier des clauses administratives particulières, au titre de sa mission de suivi d'exécution en vertu de son acte d'engagement, de l'article 24 du cahier des clauses administratives particulières, qui aurait dû attirer l'attention du maître de l'ouvrage sur les défectuosités faisant obstacle à une réception sans réserves ;

- les désordres affectant le réseau enterré sont imputables à la société ACE pour défaut de conseil, de coordination et de surveillance.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 27 novembre 2018 et le 23 janvier 2020, la communauté de communes du Mellois, représentée par Me Froidefond, conclut au rejet de la requête de la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire de la société Spie Batignolles Energie-SOPAC et de la société ACE la somme de 14 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les désordres affectant la chaufferie à bois déchiqueté et le réseau de chaleur consistant en des fuites multiples apparues après la réception des travaux, qui n'étaient pas apparents au moment de la réception, et qui sont apparus au cours de l'hiver 2007-2008 peu de temps après la mise en service de la chaudière, trouvent leur origine dans un défaut d'exécution des travaux, notamment le défaut de désembouage du réseau hydraulique, l'expert ayant relevé dans son rapport que le désembouage réalisé par la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC était insuffisant compte tenu de l'importance de l'ouvrage ; le caractère récurrent des fuites est établi ; la responsabilité du bureau d'études ACE est engagée au titre de son mauvais contrôle des travaux s'agissant de l'absence de traitement d'eau sur le réseau, révélant une faute de conception selon l'expert ; compte tenu des qualifications de la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC, celle-ci aurait dû présenter une variante « traitement d'eau » à son offre ; ces désordres rendent l'ouvrage impropre à sa destination ; la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC ne saurait s'exonérer de sa responsabilité en opposant un défaut d'entretien de la chaudière bois de sa part ;

- les travaux nécessaires à la remise en état de l'installation concernent le désembouage, l'adoucisseur d'eau, et le traitement anticorrosion, qui s'élèvent à 25 256,09 euros toutes taxes comprises selon le devis de la société Saint Eloi Fougere du 13 février 2013 ; les travaux de réfection de l'ensemble du réseau en regard de visites, jugés non conformes, sont évalués à 50 000 euros toutes taxes comprises ;

- elle est fondée à obtenir l'indemnisation de ses préjudices financiers, liés à des travaux de réparation, de surconsommation d'eau, et de fioul, compte tenu de la substitution de la chaudière fioul à la chaudière bois pour pallier son dysfonctionnement, afin d'assurer la continuité de la fourniture en énergie des abonnés, chiffrés à la somme de 79 001,64 euros.

Par des mémoires, enregistrés le 20 août 2019, le 29 octobre 2020 et le 7 avril 2021, la société Architectes Associés, représentée par Me Veyrier, conclut à la confirmation du jugement attaqué en tant qu'il l'a mis hors de cause et à ce qu'il soit mis à la charge de la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC ou de toute partie défaillante la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'elle n'a commis aucune faute et n'a pas participé aux désordres en cause.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 17 octobre 2019, le 18 février 2020 et le 26 mars 2021, la société Bureau d'études thermiques ACE, représentée par Me Loubeyre, conclut :

1°) à titre principal, à la réformation du jugement attaqué en tant qu'il l'a condamné in solidum avec la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC à verser à la communauté de communes du Mellois la somme de 154 257,73 euros et au rejet des demandes présentées par la communauté de communes du Mellois ;

2°) à titre subsidiaire, à ce que la part de responsabilité imputable à la communauté de communes du Mellois soit fixée à 50 % du montant des préjudices dont elle demande réparation ;

3°) au rejet de la demande tendant à l'allocation de sommes toutes taxes comprises ;

4°) à la limitation de sa part de responsabilité à 5 % du montant des condamnations prononcées à son encontre ;

5°) à ce que la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et la société Architectes Associés soient condamnées à la garantir et à la relever indemne des condamnations prononcées à son encontre ;

6°) au rejet de l'appel en garantie de la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC à son encontre ;

7°) à ce qu'il soit mis à la charge de la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et de la société Architectes Associés la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Elle fait valoir que :

- le caractère déccnnal des désordres en cause n'est pas démontré dès lors qu'ils ne sont pas de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination ; la partie du réseau oxydée n'est pas intégrée dans la mission de maîtrise d'œuvre qui lui a été confiée ; deux fuites ponctuelles sur un réseau d'une longueur de 3,2 km ne peuvent être considérées comme des désordres généralisés ;

- elle établit qu'elle n'a commis aucune erreur de conception qui serait à l'origine des désordres affectant la chaudière, dès lors qu'ils ne sont pas liés à l'absence de traitement d'eau ; la documentation technique de la chaudière n'imposait pas la mise en place d'un tel dispositif ;

- le tribunal administratif a entaché son jugement d'erreur de droit en excluant la responsabilité du maître de l'ouvrage dans la réalisation des désordres, dès lors que la communauté de communes est en partie responsable pour n'avoir pas conclu de contrat de maintenance, l'entretien de la chaudière ayant été confié à un agent non qualifié qui a ajouté de l'eau non traitée pour maintenir la chaudière sous pression, et que ces ajouts d'eau non traitée ont contribué à l'embouage du réseau, engendrant les désordres affectant la chaudière bois ;

- les travaux de raccordement des logements HLM situés rue Vaugru étaient exclus de sa mission de maîtrise d'œuvre ; ces travaux ont été réalisés par la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC après la réception des lots n°6 et n°7 qui est seule responsable, laquelle n'a pas isolé les canalisations ;

- si la présence de boue est à l'origine du dysfonctionnement du compteur d'énergie SAPPÉL, celle-ci ne lui est pas imputable ;

- elle n'a pas manqué à sa mission d'assistance aux opérations de réception, dès lors que les désordres liés à des fuites d'eau n'étant pas apparents au moment de la réception des travaux, lesquels sont apparus plusieurs années après, de sorte qu'elle n'avait pas à conseiller au maître de l'ouvrage de refuser la réception le 30 novembre 2007 ;

- le jugement attaqué devra être réformé dès lors que les conditions mises par la jurisprudence à une condamnation solidaire ne sont pas remplies en ce qui la concerne ;

- les condamnations prononcées à son encontre par le tribunal ne pouvaient être prononcées toutes taxes comprises, dès lors que la communauté de communes du Mellois bénéficie d'un régime fiscal lui permettant de récupérer la TVA ;

- si le maître de l'ouvrage demande la somme de 21 117,13 euros hors taxes, au titre de la remise en état de la chaudière bois, consistant en des travaux de désembouage, l'installation d'un adoucisseur d'eau avec traitement inhibiteur, ce poste de dépense s'analyse comme une plus-value ;

- les travaux de remise en état du réseau, évalués à 50 000 euros selon l'expert, portent sur la partie du réseau sur laquelle elle n'a pas reçu de mission de maîtrise d'œuvre ;

- au titre des préjudices financiers allégués, la communauté de communes du Mellois ne peut réclamer qu'une somme de 14 990 euros hors taxes ; elle ne peut récupérer des sommes toutes taxes comprises ; les factures produites concernent des travaux conservatoires qui n'ont pas été réalisés sous sa maîtrise d'œuvre ; la facture d'eau ne distingue pas la consommation liée aux fuites correspondant aux travaux réalisés hors marché de la consommation liée aux deux fuites survenues sur le réseau réalisé sous sa maîtrise d'œuvre ; le maître de l'ouvrage ne peut être indemnisé que de la différence entre la surconsommation de fioul et l'économie réalisée sur la consommation de bois ;

- les désordres étant exclusivement liés à des défauts d'exécution imputables à la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et aux ajouts d'eau non traitée par le maître de l'ouvrage, sa part de responsabilité ne saurait excéder 5 % des condamnations prononcées ;

- c'est à tort que les premiers juges ont rejeté son appel en garantie dirigé contre la société Architecte Associés, dès lors que le groupement de maîtrise d'œuvre est solidaire ;

- la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC n'est pas fondée à l'appeler en garantie dès lors qu'elle n'a pas commis de faute au titre de la mission de direction dans l'exécution des travaux pour des travaux réalisés hors marché, à la demande du maître de l'ouvrage.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- l'ordonnance du 11 décembre 2013, par laquelle le président du tribunal administratif de Poitiers a liquidé et taxé les frais de l'expertise réalisée par M. Jacques Kerjan.

Vu :

- le code des marchés publics ;
- le code civil ;
- la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée ;
- le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Agnès Bourjol,
- les conclusions de Mme Béatrice Molina-Andréo, rapporteure publique,
- et les observations de Me Asselin, représentant la communauté de communes du Mellois, de Me Karpinski, représentant le bureau d'études ACE et Me Pérotin, représentant la société Architectes Associés.

Considérant ce qui suit :

1. La communauté de communes du Lézayen, devenue par la suite communauté de communes du Mellois (Deux-Sèvres), a confié en 2007 à la société SBE-Sopac devenue SPIE Batignolles Energie-SOPAC l'exécution des lots n°6 (tranchées-réseau de chaleur) et n°7 (chauffage fioul-sous station) dans le cadre de la construction dans la commune de Lezay d'une chaufferie à bois déchiqueté et d'un réseau de chaleur de 3,2 km devant assurer le chauffage de différents sites. Une mission de maîtrise d'œuvre a par ailleurs été attribuée à la société Architectes Associés et au Bureau d'études thermiques ACE, mandataire. Les travaux ont été réceptionnés avec réserves le 30 novembre 2007, celles-ci ayant été levées le 25 avril 2008 pour le lot n°7 et le 14 mai 2008 pour le lot n°6. A la suite de la mise en service de l'installation pendant l'hiver 2007-2008, des dysfonctionnements, dont de nombreuses fuites, affectant la chaudière bois et le réseau extérieur enterré sont apparus et une expertise a été ordonnée le 27 mars 2012 par le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers à la demande de la communauté de communes. L'expert a rendu son rapport le 18 novembre 2013. La communauté de communes du Mellois, venant aux droits de la communauté de communes du Lézayen, a demandé au tribunal administratif de Poitiers la condamnation solidaire des sociétés ACE et SPIE Batignolles Energie-SOPAC à lui verser les sommes de 21 117,13 euros hors taxes au titre des travaux de remise en état de la chaufferie et de 74 703,72 euros hors taxes au titre de la réfection du réseau de chaleur enterré ainsi que la somme de 121 217,13 euros hors taxes en réparation de son préjudice financier. Le tribunal, par jugement du 18 juillet 2018, a condamné in solidum la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et la société ACE à verser à la communauté de communes du Mellois la somme de 154 257,73 euros toutes taxes comprises au titre des désordres affectant la chaufferie à bois et le réseau de chaleur de la commune de Lezay, ainsi que la somme de 9 583,15 euros au titre des frais d'expertise. La société SPIE Batignolles Energie-SOPAC relève appel de ce jugement. La société ACE présente des conclusions d'appel incident et provoqué.

#### Sur la responsabilité décennale des constructeurs :

En ce qui concerne le principe de la mise en jeu de la responsabilité décennale des constructeurs :

2. Il résulte des principes qui régissent la garantie décennale des constructeurs que des désordres apparus dans le délai d'épreuve de dix ans, de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination dans un délai prévisible, engagent leur responsabilité, même s'ils ne se sont pas révélés dans toute leur étendue avant l'expiration du délai de dix ans.

3. La réception des travaux des lots n° 6 et n° 7 dont la société requérante était titulaire, a été prononcée le 30 novembre 2007 avec réserves, lesquelles ont été levées respectivement le 25 avril 2008 pour le lot n° 7 et le 14 mai 2008 pour le lot n° 6. Ces réserves étaient sans lien avec les désordres qui font l'objet du présent litige.

4. Il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise déposé le 18 novembre 2013, qu'après la mise en service du réseau de chauffage le 30 novembre 2007, de manière fréquente et récurrente entre 2009 et 2013, de nombreuses fuites nécessitant d'importants appoints d'eau ont affecté en différents endroits le réseau de chaleur enterré et la chaufferie à bois objet du marché en cause, provoquant notamment une corrosion prématurée des canalisations et de divers accessoires. Il ressort des constatations de l'expert ainsi que des documents techniques produits par les parties, que ces désordres ont pour origine un défaut d'exécution des travaux, et notamment le défaut de désembouage du réseau hydraulique et l'absence de traitement de l'eau, provoquant une détérioration importante des canalisations et robinetteries qui n'avaient pas été protégées contre la corrosion et de la chaudière à bois, dont la turbine de la pompe de distribution a dû être remplacée en 2010 nécessitant ainsi une reprise complète. Ces nombreux dysfonctionnements ont conduit à l'utilisation à titre principal de la chaudière au fioul à la place de la chaudière à bois initialement prévue.

5. Pour soutenir que les désordres n'entraient pas dans le champ de la garantie décennale, les sociétés appelantes font valoir que la cause de ces désordres étaient apparents lors de la réception des travaux, que les seuls sondages réalisés ne démontrent pas que la corrosion était généralisée et que les désordres ont été constatés sur des portions de réseau qui ne faisaient pas l'objet du marché en cause.

6. Toutefois, d'une part il résulte de l'instruction que si l'expert a indiqué que les désordres étaient apparents lors de la réception des travaux, cette allégation qui n'est étayée par aucun élément, est nécessairement erronée dès lors que les fuites et corrosions ne pouvaient se produire qu'après la mise en service de l'installation et la réception des travaux, c'est à dire après une certaine période de fonctionnement. D'autre part, la détection des fuites et corrosion sur des parties de réseau sondées qui ne faisaient pas l'objet du marché en cause, implique nécessairement, compte tenu de la nature des désordres et de leur cause, que ces fuites et corrosion étaient généralisées sur l'ensemble du réseau.

7. Il résulte de ce qui précède, que compte tenu de la nature des désordres et de leur importance, les désordres précités ont rendu la chaufferie à bois impropre à sa destination et sont dès lors susceptibles d'engager la responsabilité des constructeurs au titre de la garantie décennale.

En ce qui concerne l'origine et l'imputabilité des désordres :



8. Les constructeurs dont la responsabilité est recherchée sur le fondement des principes régissant la garantie décennale peuvent s'exonérer de leur responsabilité en invoquant la force majeure ou la faute du maître de l'ouvrage.

S'agissant de la responsabilité des constructeurs :

9. Il résulte de l'instruction, et notamment du rapport de l'expert judiciaire que les désordres décrits au point 4 du présent arrêt affectant la chaudière bois et le réseau de chaleur résultent d'un désembouage très insuffisant du circuit hydraulique, conséquence d'un défaut d'exécution des travaux découlant de la méconnaissance du cahier des clauses techniques particulières du lot n° 6 dont la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC était titulaire. Cette dernière, qui avait notamment pour mission la mise en service et les essais, le récolement et le nettoyage du réseau de chaleur, ne pouvait, compte tenu de ses qualifications, ignorer la nécessité d'un ouvrage de traitement d'eau comportant un adoucisseur et un traitement complémentaire par pompe doseuse et produit anticorrosion et anti-boues. Les désordres, en ce qu'ils sont imputables à l'absence de traitement de l'eau, doivent également être attribués à une erreur de conception lors de l'établissement des documents techniques par le Bureau d'études thermiques ACE, et à un défaut de contrôle des travaux. Si la société ACE fait valoir que les documents techniques de la chaudière à bois n'exigeaient pas l'installation d'un dispositif de traitement de l'eau, ces documents alertaient clairement l'utilisateur sur la nécessité de surveiller la qualité de l'eau et indiquaient qu'il était souhaitable d'installer un adoucisseur d'eau. Compte tenu de l'importance de l'installation qui desservait 18 bâtiments collectifs, la société ACE aurait dû préconiser un tel dispositif. Ces désordres sont également imputables à des défaillances dans l'accomplissement de sa mission de direction des travaux et en outre à ce qu'elle n'a pas signalé au maître de l'ouvrage les risques encourus par une installation ainsi conçue, lors de la réception des travaux.

S'agissant des causes exonératoires :

10. La société SPIE Batignolles Energie-SOPAC soutient que la société Compte R., chargée de l'installation et de la mise en service de la chaudière bois, a manqué à son devoir de conseil en n'émettant aucune réserve sur l'absence de traitement d'eau. Elle ajoute que le maître de l'ouvrage a commis une faute ayant participé aux désordres en ne vérifiant pas que l'eau ajoutée au réseau comportait les qualités exigées par le constructeur.

11. Toutefois, d'une part, il n'appartenait pas à l'installateur de la chaudière à bois de s'assurer que l'entreprise chargée du raccordement et de la mise en service du réseau procéderait aux travaux de désembouage suffisants, ni de vérifier qu'un dispositif de traitement de l'eau serait installé conformément aux spécifications du fabricant qu'il avait fourni. Par suite, la société Compte R. ne peut être regardée comme responsable des désordres affectant la chaudière bois. D'autre part, la circonstance que le maître de l'ouvrage ait ajouté une eau non conforme, alors qu'il y a été conduit en raison des fuites importantes dans un réseau qui de surcroît n'avait pas fait l'objet d'un désembouage suffisant, ne saurait être regardée comme une faute de nature à exonérer les constructeurs.

12. Il résulte de ce qui précède que la communauté de communes du Mellois était fondée à rechercher sa responsabilité in solidum avec le Bureau d'études thermiques ACE sur le fondement des principes régissant la garantie décennale des constructeurs. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient l'appelante, c'est à bon droit que les premiers juges ont prononcé sa condamnation in solidum vis-à-vis du maître de l'ouvrage.

### Sur les préjudices indemnisables :

13. Le montant du préjudice dont le maître de l'ouvrage est fondé à demander réparation aux constructeurs en raison des désordres affectant l'ouvrage qu'ils ont réalisé correspond aux frais générés par les travaux de réfection indispensables, sans que ces travaux puissent apporter une plus-value à l'ouvrage.

#### En ce qui concerne le coût des travaux de remise en état de l'installation de chauffage :

14. Il ressort du jugement attaqué que la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC a été condamnée in solidum avec la société ACE, bureau d'études thermiques, à verser à la communauté de communes du Mellois la somme de 25 256,09 euros toutes taxes comprises au titre des travaux destinés à reprendre les désordres affectant l'installation de chauffage, outre la somme de 50 000 euros pour la réfection de l'ensemble du réseau, soit la somme de 75 256,06 euros TTC pour l'installation de chauffage et la réfection du réseau.

15. Il résulte de l'instruction et notamment du rapport d'expertise que le coût des travaux nécessaires pour remédier aux désordres, correspondant à la remise en état de l'installation de chauffage, qui consistent en un débouage, l'installation d'un adoucisseur d'eau et un traitement anticorrosion et antitartre par pompe à chaleur, s'élève à la somme de 25 256,09 euros, au 13 février 2013, date à laquelle l'expert a estimé ce coût. Toutefois, et ainsi que le soutient la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC, la pose d'un adoucisseur d'eau constitue nécessairement une plus-value dès lors que le maître de l'ouvrage aurait dû le financer si le maître d'œuvre l'avait intégré au cahier des clauses techniques particulières comme il aurait dû le faire. Dès lors, il y a lieu de réformer le jugement contesté sur ce point et de retirer de la somme de 25 256,09 euros, la somme de 3 719,38 euros correspondant à l'ouvrage de traitement de l'eau. Il y a donc lieu de fixer le préjudice correspondant aux travaux de remise en état de l'installation à la somme totale de 71 536,71 euros TTC.

#### En ce qui concerne le préjudice financier découlant des dépenses exposées pour tenter de remédier aux désordres :

16. Il ressort du jugement attaqué que la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC a été condamnée in solidum avec la société ACE, bureau d'études thermiques, à verser à la communauté de communes du Mellois la somme de 79 001,64 euros toutes taxes comprises en réparation des préjudices financiers subis découlant des dépenses pour tenter de remédier aux désordres.

17. Ainsi qu'en a jugé à bon droit le tribunal, la communauté de communes du Mellois était en droit d'obtenir une somme correspondant aux dépenses engagées pour tenter de remédier aux désordres, dont elle a justifié au cours des opérations d'expertise en produisant des factures suffisamment détaillées, correspondant à des interventions sur les installations de chaufferie pour un montant de 24 190,16 euros, des travaux sur la chaudière bois d'un montant de 17 928,04 euros, des factures liées à une surconsommation d'eau pour compenser les fuites d'un montant de 1 500 euros, et d'interventions effectuées à titre conservatoire, qu'elle chiffre à 7 133,92 euros. Si le tribunal a également inclus dans le montant de la condamnation, la somme de 28 249,52 euros correspondant à des factures de fioul du fait de la substitution de la chaudière au fioul en remplacement de la chaudière bois, la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC soutient, sans aucun contredit, que l'arrêt de la chaudière au bois a entraîné une économie de dépense en bois compensant la consommation inhérente au chauffage au fioul. Il y a lieu, dès lors, de déduire la dépense afférente aux factures de fioul du préjudice indemnisable.

18. Il résulte de ce qui précède que la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal a inclus les factures de fioul, d'un montant de 28 249,52 euros, au montant total du préjudice financier indemnisable. Il y a donc lieu de fixer le montant du préjudice financier supporté par la collectivité à la somme de 50 752,12 euros TTC.

19. Il y a lieu de réformer le jugement attaqué en réduisant le montant de l'indemnisation totale du préjudice résultant des travaux nécessaires à la remise en état de l'installation de chauffage et du préjudice financier subi par la communauté de communes du Mellois à 122 288,83 euros.

En ce qui concerne la TVA :

20. Le montant du préjudice dont le maître d'ouvrage est fondé à demander la réparation aux constructeurs à raison des désordres affectant l'immeuble qu'ils ont réalisé correspond aux frais qu'il doit engager pour les travaux de réfection. Ces frais comprennent, en règle générale, la taxe sur la valeur ajoutée, élément indissociable du coût des travaux, à moins que le maître de l'ouvrage ne relève d'un régime fiscal qui lui permet normalement de déduire tout ou une partie de cette taxe de celle dont il est redevable à raison de ses propres opérations. Il appartient aux constructeurs mis en cause d'apporter au juge tout élément de nature à remettre en cause la présomption de non assujettissement des collectivités territoriales à la taxe sur la valeur ajoutée et à établir que le montant de celle-ci ne devait pas être inclus dans le montant du préjudice indemnisable. Alors même que le bureau d'études ACE demande en appel que le montant de la réparation soit évalué hors taxes, il ne remet pas en cause la présomption de non assujettissement de la communauté de communes du Mellois à la taxe sur la valeur ajoutée.

Sur les appels en garantie :

21. La société Bureau d'études thermiques ACE et la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC demandent chacune que l'autre soit condamnée à la garantir des condamnations prononcées contre elle et à la limitation de la part de responsabilité mise à sa charge.

22. En premier lieu, il résulte de l'instruction et notamment du rapport d'expertise, que les désordres ont pour cause l'absence de désembouage et l'absence de traitement de l'eau. L'absence de désembouage est due à une mauvaise exécution des travaux par la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et à une défaillance de contrôle de la part du maître d'ouvrage. L'absence de traitement de l'eau est également due à un défaut de conception par le maître d'ouvrage et à un manquement à sa mission d'assistance apportée au maître de l'ouvrage en ne lui signalant pas lors de la réception des travaux les risques encourus par l'installation dépourvue de dispositif de traitement de l'eau. Dans ces conditions, il sera fait une juste appréciation des fautes commises respectivement par la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et par la société ACE, bureau d'études thermiques, en fixant leurs responsabilités respectives à 50 % en ce qui concerne la société ACE, bureau d'études thermiques, et à 50 % en ce qui concerne la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC.

23. En second lieu, si la société ACE demande à être garantie par la société Architectes associés en se prévalant du tableau de répartition des missions et des honoraires, annexé à l'acte d'engagement du groupement de maîtrise d'ouvrage, toutefois, ce tableau n'est pas suffisamment précis pour pouvoir déterminer les prestations incombant à chacun des membres du groupement

et individualiser leurs fautes. Par suite, la société ACE, bureau d'études thermiques, n'est pas fondée à appeler en garantie la société Architectes associés.

24. Il résulte de tout ce qui précède que la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC est seulement fondée à demander que sa condamnation in solidum avec la société ACE soit réduite à la somme de 122 288,83 euros toutes taxes comprises, et à ce que la société ACE la garantisse à hauteur de 50 %, et ce qu'elle garantisse cette dernière à hauteur de 50 % de cette condamnation.

#### **Sur les frais d'expertise :**

25. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de confirmer la répartition des frais d'expertise, taxés et liquidés à la somme de 9 383,15 euros par une ordonnance du 11 décembre 2013, opérée par la présidente du tribunal administratif de Poitiers en les mettant définitivement à la charge solidaire de la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et de la société Bureau d'études thermiques ACE.

#### **Sur les frais d'instance :**

26. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à aucune des conclusions des parties présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La somme que la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et la société ACE ont été condamnée in solidum à verser à la communauté de communes du Mellois est ramenée de 154 257,73 euros toutes taxes comprises à 122 288,83 euros toutes taxes comprises.

Article 2 : La société ACE est condamnée à garantir la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC à hauteur de 50 % de la condamnation in solidum prononcée à son encontre.

Article 3 : La société SPIE Batignolles Energie-SOPAC est condamnée à garantir la société AC à hauteur de 50 % de la condamnation in solidum prononcée à son encontre.

Article 4 : Les frais d'expertise sont mis à la charge définitive et solidaire de la société SPIE Batignolles Energie-SOPAC et de la société Bureau d'études thermiques ACE.

Article 5 : Le jugement du tribunal administratif de Poitiers du 18 juillet 2018 est réformé en ce qu'il est contraire au présent arrêt.

Article 6 : Le surplus des conclusions d'appel des parties est rejeté.

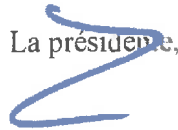
Article 7 : Le présent arrêt sera notifié à la SPIE Batignolles Energie-SOPAC, à la société Bureau d'études thermiques ACE, à la société Architectes Associés et à la communauté de communes du Mellois.

Délibéré après l'audience du 3 mai 2021 à laquelle siégeaient :

Mme Fabienne Zuccarello, présidente,  
Mme Déborah de Paz, première conseillère,  
Mme Agnès Bourjol, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 31 mai 2021.

La présidente,



Fabienne ZUCCARELLO

La République mande et ordonne au ministre de la cohésion des territoires en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE POITIERS

N° 1903030

---

M. PROUST

---

Mme Maïta Geismar  
Rapporteur

---

M. Frédéric Plas  
Rapporteur public

---

Audience du 21 janvier 2021  
Décision du 4 février 2021

---

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Poitiers

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 14 décembre 2019, M. Francis Proust demande au tribunal d'annuler la délibération du 14 octobre 2019 de la communauté de communes de Mellois en Poitou décidant de l'harmonisation du mode de financement du service déchets ménagers.

Il soutient que :

- les simulations transmises aux conseillers communautaires étaient insuffisantes ;
- les modalités de lissage de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères engendrent une rupture d'égalité devant les charges publiques, notamment eu égard à l'augmentation non simulée des charges relatives aux valeurs locatives supérieures à la moyenne des maisons.

Par un mémoire, enregistré le 25 juin 2020, la communauté de communes de Mellois en Poitou, représentée par la SCP Drouineau, Bacle, Le Lain, Baroux, Verger, Nouri, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée au 10 septembre 2020 par une ordonnance du 2 juillet 2020.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Geismar,
- les conclusions de M. Plas, rapporteur public,
- et les observations de Me Porchet, avocat de la communauté de communes de Mellois en Poitou.

Considérant ce qui suit :

1. La communauté de communes de Mellois en Poitou, issue de la fusion de 4 communautés de communes, exerce la compétence « déchets ménagers ». Par une délibération du 14 octobre 2019, elle a procédé à l'harmonisation de la gestion et du financement de ce service sur l'ensemble de son territoire. Dans ce cadre, le conseil communautaire s'est prononcé en faveur d'un financement de ce service par le biais de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. En outre, un lissage sur deux ans avec progressivité des taux et application d'un taux cible a été décidé. M. Proust demande l'annulation de cette délibération.

2. Aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre.* ». Et selon l'article L. 2121-13 de ce code : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.* »

3. En l'espèce, les conseillers communautaires ont été convoqués le 8 octobre 2019. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la gestion du service d'enlèvement des ordures ménagères et son financement ont fait l'objet de documents, de réunions, et ont déjà été abordés à l'occasion de délibérations précédentes. Ainsi, une étude d'harmonisation et d'optimisation du service déchets ménagers, lancée le 23 janvier 2018, visait notamment à analyser les modes de financement et les charges de ce service en prenant en compte quatre scénarios possibles. De plus, la direction départementale des finances publiques a transmis des documents résumant les différences entre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, au sein desquels figuraient des diaporamas relatifs au lissage des taux et des simulations, notamment sur la généralisation de la redevance. Enfin, le sujet a été évoqué et débattu en conseil communautaire les 20 décembre 2018 et 2 avril 2019. Ainsi, le requérant, qui se borne à soutenir que les simulations s'agissant du lissage de la TEOM étaient insuffisantes, sans préciser la teneur des informations qui auraient, selon lui, dû être transmises aux conseillers communautaires, et sans démontrer que ceux-ci ont sollicité des pièces dont l'accès leur a été

refusé, n'est pas fondé à soutenir que les élus ont été insuffisamment informés. Le moyen tiré de ce vice de procédure doit donc être écarté.

4. M. Proust soutient que les modalités de lissage de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères fixées par la délibération litigieuse engendrent une rupture d'égalité devant les charges publiques dans la mesure où les contribuables résidants sur le territoire de l'ancienne communauté de communes de Celles-sur-Belles ne bénéficient pas d'un mécanisme de lissage.

5. La délibération litigieuse prévoit un lissage des taux de la TEOM sur deux ans, avant d'atteindre le « taux cible » pour les territoires correspondant aux anciennes communautés de communes qui appliquaient déjà la TEOM. En revanche, la communauté de communes de Celles-sur-Belle qui appliquait, avant fusion, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), est directement soumise au taux cible de la TEOM. A l'échéance des deux années, l'ensemble du territoire sera donc soumis au même taux de la TEOM. Ainsi, la circonstance que le taux cible de la TEOM soit directement applicable sur la partie du territoire antérieurement soumise à la REOM ne constitue pas, en soi, une rupture d'égalité devant les charges publiques dès lors que ce territoire se trouve dans une situation différente de celui des anciennes communautés de communes antérieurement soumise à la TEOM. Dans ces conditions, et à défaut d'allégations plus étayées, la délibération qui a pour objet de mettre fin aux disparités existantes s'agissant du financement du service des ordures ménagères et qui, transitoirement, prévoit un taux différent de la TEOM en vue d'un objectif cible ne méconnaît pas le principe d'égalité devant les charges publiques.

6. En outre, le requérant soutient que les valeurs locatives sont supérieures sur son territoire, engendrant ainsi une rupture d'égalité devant les charges publiques. Toutefois, l'éventuelle différence de traitement pour celui-ci par rapport à d'autres contribuables ne résulte pas directement des décisions et du taux voté par la collectivité, mais de l'assiette applicable, fixée par le législateur. Le moyen tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques à l'encontre de la délibération du 14 octobre 2019 doit donc être écarté.

7. Il résulte de ce qui précède que M. Proust n'est pas fondé à solliciter l'annulation de la délibération du 14 octobre 2019.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête est rejetée.



Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. Francis Proust et à la communauté de communes de Mellois en Poitou.

Délibéré après l'audience du 21 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Lemoine, président,  
Mme Geismar, conseiller,  
M. Fernandez, conseiller.

Rendu public par mise à disposition du greffe le 4 février 2021.

Le rapporteur,

Le président,

signé

signé

M. GEISMAR

D. LEMOINE

La greffière,

signé

G. FAVARD

La République mande et ordonne au préfet des Deux-Sèvres en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme  
Pour le greffier en chef,  
La greffière

G. FAVARD