

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



Le 10 mars 2025

Le Président

Dossier suivi par : Yann Leclerc
Greffier de section
T : 02 40 20 71 47
yann.leclerc@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr - Greffière

Réf. : ROD 2025-209

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

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

Monsieur le Président,

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 Le Gesnois Bilurien, pour les exercices 2019 et suivants, ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil communautaire. 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 et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification¹, ce document pourra être publié par la chambre et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Monsieur André Pigné

Président de la communauté de communes Le Gesnois Bilurien
Parc des Sittelles
783 route des Sittelles
72450 MONTFORT-LE-GESNOIS

¹ Conditions prévues par l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue du décret du 29 juin 2023.

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 conseil communautaire 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 conseil communautaire, 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 sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

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 prévoit 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.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Luc HÉRITIER

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LE GESNOIS BILURIEN

(Département Sarthe)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LE GESNOIS BILURIEN N'EST PAS PLEINEMENT OPÉRATIONNELLE	9
1.1 Issue d'une fusion, la communauté de communes bénéficie de sa proximité avec l'agglomération mancelle	9
1.2 Une gouvernance heurtée	10
1.2.1 L'absence de projet de territoire.....	10
1.2.2 La difficulté des instances à prendre des décisions et à en suivre l'application.....	10
1.2.3 La communauté de communes doit établir un rapport d'activité.....	12
1.2.4 Des démarches à conforter en matière de prévention des atteintes à la probité et de déontologie	12
1.2.4.1 La prévention des atteintes à la probité	12
1.2.4.2 Un référent déontologue pour les agents doit être nommé	14
1.3 Une très faible intégration communautaire	14
1.3.1 Un exercice effectif des compétences obligatoires réduit	14
1.3.2 Une absence de mutualisation	15
1.3.3 Les équilibres financiers intercommunaux	16
1.3.3.1 Les flux associés à la répartition des compétences et des charges désavantagent la communauté de communes	16
1.3.3.2 Les flux associés à la solidarité communautaire.....	17
1.3.3.3 Une faible intégration fiscale.....	18
1.3.3.4 Absence de stratégie financière et fiscale.....	19
2 L'INTERCOMMUNALITÉ NE S'EST PAS DONNÉE LES MOYENS DE MAÎTRISER LES PRINCIPAUX RISQUES DE SON ORGANISATION	20
2.1 Le contrôle interne comptable et financier est en cours de documentation	20
2.2 Les risques juridiques ne sont pas maîtrisés.....	21
2.2.1 Des défaillances dans le suivi des contrats.....	21
2.2.1.1 La délégation de service public relative à l'assainissement non collectif.....	21
2.2.1.2 La délégation de service public relative à la gestion de la piscine	22
2.2.2 La cession de la maison de santé de Thorigné-sur-Dué	23
2.2.3 Une politique achat à structurer	24
2.3 Des systèmes d'information non pilotés qui génèrent des risques	24
2.3.1 L'environnement informatique est insuffisamment documenté.....	24

2.3.2 Absence de stratégie sur les systèmes d'information.....	25
2.3.3 La mise en conformité au règlement général sur la protection des données est à parachever	25
3 UNE DIFFICULTÉ À SE MOBILISER AVEC EFFICIENCE SUR SES PRINCIPALES COMPÉTENCES.....	27
3.1 La compétence petite enfance, enfance, jeunesse répond au besoin de la population mais elle n'est pas maîtrisée financièrement.....	27
3.1.1 Une réponse adaptée aux besoins du territoire.....	27
3.1.2 Des moyens croissants consacrés à la politique de la petite enfance, enfance, jeunesse	28
3.1.3 Les dysfonctionnements du service enfance jeunesse.....	30
3.1.3.1 L'inadaptation de certains locaux.....	30
3.1.3.2 Les taux d'encadrement ne sont pas toujours respectés	31
3.1.4 Le pilotage de la compétence enfance jeunesse doit être renforcé	32
3.2 Une mobilisation trop limitée sur la compétence obligatoire développement économique	34
3.2.1 Les dépenses fléchées sur le développement économique sont peu élevées	34
3.2.2 Une stratégie non pilotée et peu suivie d'effets	34
3.2.3 Des ressources humaines et des moyens financiers à dégager.....	35
3.3 La compétence aménagement de l'espace n'est pas pleinement opérationnelle faute de documents d'urbanisme réguliers	35
3.3.1 Un objectif législatif de sobriété foncière renforcé avec l'entrée en vigueur prochaine du dispositif « zéro artificialisation nette » (ZAN).....	35
3.3.2 Une difficulté à s'appuyer sur des documents conformes.....	37
3.3.2.1 Le territoire n'est pas couvert par un SCoT approuvé.....	37
3.3.2.2 Le PLUiH approuvé en octobre 2022 rencontre des difficultés majeures d'application, ce qui bloque la mise en œuvre de certains projets.....	38
3.3.3 Une efficacité foncière relativement faible en raison de la Ligne à grande vitesse	39
3.3.4 La production de logements n'atteint pas les objectifs fixés par le PLUiH	39
4 LES RESSOURCES HUMAINES DOIVENT ÊTRE MIEUX PILOTÉES	40
4.1 L'organisation des services	40
4.2 Une forte augmentation des effectifs qui doit être mieux documentée.....	41
4.3 Les heures complémentaires sont en forte hausse sur la période	42
4.4 L'utilisation du compte épargne temps pourrait être assouplie.....	43
4.5 L'absentéisme est en augmentation.....	43
4.6 La mise en œuvre du régime indemnitaire est source d'inégalité entre les agents.....	44
4.6.1 La mise en place en deux temps du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)	44
4.6.2 L'absence d'harmonisation du régime indemnitaire au moment de la fusion	45

4.7 Une attractivité à améliorer	46
5 UNE SITUATION FINANCIERE DEGRADÉE	48
5.1 La qualité de l'information financière doit être améliorée.....	48
5.1.1 La mise en place d'un règlement budgétaire et financier.....	48
5.1.2 Les débats d'orientations budgétaires	48
5.1.3 Les notes explicatives de synthèse relatives aux budgets primitifs et aux comptes administratifs sont insuffisantes	49
5.1.4 Les états financiers et annexes aux documents budgétaires.....	49
5.1.5 La mise en ligne des informations financières est insuffisante.....	50
5.2 La fiabilité des comptes doit être améliorée.....	50
5.2.1 Une procédure pourrait formaliser le rattachement des charges et des produits	50
5.2.2 Les provisions sont incomplètes	51
5.2.3 Le suivi du patrimoine doit être fiabilisé	52
5.2.3.1 L'absence d'inventaire physique	52
5.2.3.2 L'inventaire comptable présente de nombreux écarts avec l'état de l'actif.....	52
5.2.3.3 Les amortissements sont correctement réalisés	53
5.3 Une situation financière tendue qui ne permet pas d'investir	53
5.3.1 Des performances financières en dégradation et inférieures aux autres intercommunalités du département.....	53
5.3.2 Le budget principal ne permet pas de dégager des marges de manœuvre pour investir significativement	53
5.3.3 Le budget annexe enfance-jeunesse équilibré grâce aux apports croissants du budget principal	55
5.3.4 Le budget annexe ordures ménagères a une trésorerie très tendue	55
5.3.5 Des décisions à prendre pour dégager des marges de manœuvre pour l'avenir	56
ANNEXE.....	58
Annexe n° 1. Compétences déléguées à des syndicats.....	59

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté de communes Le Gesnois Bilurien de 2019 à la période la plus récente. Issue d'une fusion entre la communauté de communes du Pays Bilurien et de la communauté de communes du Pays des Brières et du Gesnois, cette communauté de communes a été créée le 1^{er} janvier 2017. Située à l'est de l'agglomération mancelle, elle bénéficie de la proximité de ce bassin d'emploi et d'un cadre de vie favorable. Rassemblant 22 communes pour 30 708 habitants, elle est la deuxième intercommunalité du département après la communauté urbaine du Mans (205 229 habitants).

Ses dépenses s'élèvent en 2023 à 17,7 M€ en fonctionnement et 2,4 M€ en investissement et elle emploie environ 131 agents.

La communauté de communes n'est pas pleinement opérationnelle

Les élus ne se sont pas dotés d'un projet stratégique et n'ont pas défini de pacte de gouvernance. Dès lors, les instances communautaires rencontrent des difficultés à prendre des décisions et à en suivre l'application.

L'intégration communautaire est relativement faible, aucune mutualisation de service n'a été mise en œuvre. Plus de la moitié des compétences obligatoires sont confiées à des syndicats. L'intercommunalité doit veiller à ne pas se départir de sa capacité à réfléchir globalement aux enjeux de son territoire. Par ailleurs, elle se distingue par l'exercice, en grande partie en direct, des compétences optionnelles enfance, jeunesse et petite enfance dont les coûts prennent une part croissante dans son budget.

Les élus n'ont pas réussi à s'accorder sur une stratégie financière et fiscale, ce qui réduit la capacité de l'établissement à projeter son action dans le temps.

L'établissement ne s'est pas donné les moyens de maîtriser certains risques juridiques, ce qui l'expose à des surcoûts, notamment en matière de suivi des délégations de service public. L'opération de cession gratuite de la maison de santé de Thorigné-sur-Dué à la commune est particulièrement critiquable.

Le caractère stratégique des systèmes d'information n'a pas été perçu et l'établissement doit se doter d'une stratégie en la matière.

Une difficulté à se mobiliser avec efficience sur ses principales compétences

La mise en œuvre des compétences en matière de petite enfance, enfance et jeunesse répond au besoin du territoire. Toutefois, l'absence de décision claire sur l'organisation et le dimensionnement de l'offre a conduit à des difficultés de fonctionnement des services et à une croissance importante des dépenses, limitant la capacité de l'établissement à se projeter sur ses compétences obligatoires, sans que ce sujet ait réellement fait l'objet de débats. La chambre recommande à la communauté de communes de définir les objectifs de la politique enfance jeunesse en cohérence avec une maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

Dans le domaine du développement économique, en dépit d'une stratégie adoptée en 2018, l'intercommunalité n'a pas dégagé les moyens humains et financiers adaptés pour déployer les actions prévues.

La compétence aménagement de l'espace n'est pas pleinement opérationnelle : le plan local d'urbanisme intercommunal, adopté en 2022, comporte des irrégularités, empêchant la mise en œuvre de certains projets et entraînant des surcoûts. Les objectifs de construction de logements sont déconnectés de la capacité des acteurs à construire de nouveaux logements.

Les ressources humaines doivent être mieux pilotées

Les données produites par l'établissement en matière de ressources humaines doivent être fiabilisées alors que ses effectifs sont en augmentation sur la période sous contrôle. Les heures complémentaires sont en hausse, ce qui est le signe d'une tension sur l'organisation, notamment dans le service enfance-jeunesse.

L'établissement rencontre des difficultés à être attractif dans ses recrutements, la rémunération proposée est plus faible que dans les intercommunalités comparables. L'absentéisme est en forte augmentation sur la période. La communauté de communes doit engager une réflexion globale sur la manière d'améliorer son attractivité.

Une situation financière tendue qui ne permet pas d'investir significativement

L'établissement doit améliorer la qualité de l'information financière apportée aux élus et aux citoyens en enrichissant notamment ses rapports d'orientations budgétaires.

La fiabilité des comptes doit être améliorée en complétant le provisionnement des risques et en fiabilisant le suivi du patrimoine immobilier.

Les performances financières se dégradent sous la période sous contrôle et sont inférieures aux intercommunalités comparables. Le budget principal n'est pas en capacité de dégager des marges de manœuvre pour investir significativement alors que sa participation au budget annexe enfance-jeunesse est croissante. Le budget annexe ordures ménagères connaît une situation de trésorerie très tendue.

La chambre recommande à la communauté de communes de se doter d'une stratégie financière pluriannuelle, notamment en se fixant des objectifs financiers.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Se doter d'outils de pilotage pour tracer les décisions et suivre leur mise en œuvre.

Recommandation n° 2. : Établir un rapport d'activité annuel et le transmettre aux maires, conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3. : Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts.

Recommandation n° 4. : Prendre des arrêtés déterminant les questions pour lesquelles les personnes intéressées doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences conformément au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

Recommandation n° 5. : Formaliser un pacte financier et fiscal.

Recommandation n° 6. : Formaliser sans délai le contrôle des délégations de service public.

Recommandation n° 7. : Se doter d'une stratégie en matière de systèmes d'information s'appuyant sur un diagnostic de l'existant.

Recommandation n° 8. : Définir les objectifs de la politique enfance jeunesse en cohérence avec une maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

Recommandation n° 9. : Mettre en œuvre un plan de lutte contre l'absentéisme des agents de la communauté de communes.

Recommandation n° 10. : Appliquer les dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT en constituant des provisions notamment dès l'ouverture d'un contentieux indemnitaire.

Recommandation n° 11. : Tenir un inventaire physique, justifiant la réalité physique des biens et permettant une connaissance précise des biens de la communauté de communes.

Recommandation n° 12. : Poursuivre et achever les travaux de rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif, afin que le bilan reflète la valeur réelle des immobilisations.

Recommandation n° 13. : Se doter d'une stratégie financière pluriannuelle.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté de communes Le Gesnois Bilurien de 2019 à la période la plus récente.

Le contrôle a porté sur l'intégration communautaire, la gouvernance et l'organisation de la communauté de communes, l'exercice des compétences enfance-jeunesse et le développement économique, la gestion des ressources humaines, la politique d'aménagement foncier et enfin la gestion comptable et financière.

Les entretiens de début et de fin de contrôle se sont tenus les 30 mai et 6 juin 2024 puis les 5 et 13 septembre 2024 avec les ordonnateurs en fonctions durant la période sous contrôle.

Les observations provisoires ont été délibérées par la chambre le 1^{er} octobre 2024. Un rapport d'observations provisoires a été adressé le 22 octobre 2024 aux deux ordonnateurs en fonctions durant la période sous contrôle qui ont apporté des réponses. Cinq tiers, les maires de Torcé-en-Vallée, de Thorigné-sur-Dué, de Savigné-l'Évêque, de Connerré et le directeur régional d'une entreprise ont apporté des réponses aux extraits leur ayant été adressés. La comptable publique a également répondu à la communication administrative lui ayant été adressée. La chambre s'est réunie pour délibérer sur les observations définitives le 28 janvier 2025.

1 LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LE GESNOIS BILURIEN N'EST PAS PLEINEMENT OPÉRATIONNELLE

1.1 Issue d'une fusion, la communauté de communes bénéficie de sa proximité avec l'agglomération mancelle

La communauté de communes Le Gesnois Bilurien, créée le 1^{er} janvier 2017, est issue de la fusion de la communauté de communes du Pays Bilurien et de la communauté de communes du Pays des Brières et du Gesnois. Cette fusion, conduite contre l'avis des élus selon l'ancien ordonnateur, a été rendue nécessaire par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui fixe un seuil minimal de 15 000 habitants pour les établissements de coopération intercommunale¹.

Située à l'est de l'agglomération mancelle, elle bénéficie de la proximité de ce bassin d'emploi et d'un cadre de vie favorable. Elle est desservie par des infrastructures importantes. Deuxième intercommunalité du département après la communauté urbaine du Mans (205 229 habitants), elle rassemble, en 2024, 22 communes pour 30 708 habitants. La commune de Fatines (823 habitants) s'est retirée fin 2022 pour rejoindre la communauté urbaine du Mans. La communauté de communes avait émis un avis négatif à ce retrait. Le siège de l'intercommunalité se situe à Monfort-le-Gesnois (2 955 habitants), la commune la plus peuplée étant Savigné-l'Évêque avec 4 139 habitants, suivie de Montfort-le-Gesnois et de Connerré (2 942 habitants).

Le territoire du Gesnois Bilurien est relativement hybride avec une opposition entre l'Ouest périurbain, plus attractif, et l'Est, plus rural et moins dynamique. La comparaison du périmètre de la communauté de communes avec d'autres périmètres socio-économiques conforte ce constat d'hétérogénéité : le territoire recouvre cinq bassins de vie² (dont quatre relèvent d'intercommunalités voisines) et trois zones d'emploi³, ce qui pose la question des déplacements et de la mobilité des actifs. La communauté de communes adhère à deux syndicats mixtes : le Pays du Mans, pour les compétences relatives au schéma de cohérence territoriale (SCoT) et à la mobilité, et le Perche Sarthois pour le tourisme et le développement économique.

Dans un contexte de relative déprise démographique du département, le territoire enregistre une augmentation de sa population ainsi qu'un vieillissement moindre⁴, la politique menée en faveur de l'enfance et de la jeunesse pourrait être un facteur explicatif (cf. *infra*). Toutefois, la dynamique démographique est très hétérogène entre les communes.

L'offre de logements neufs est peu diversifiée et inadaptée au desserrement des ménages. Le nombre de logements vacants est en augmentation, ils sont situés principalement dans les centres-bourgs. Le parc locatif est plus restreint que la moyenne départementale avec moins de logements sociaux (5,7 % contre 14,2 %).

¹ [Codifié à l'article L.5210-1-1 du CGCT.](#)

² Soit selon l'INSEE le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants : Connerré, Le Mans, Le Grand-Lucé, Bonnétable et Saint-Calais.

³ Soit selon l'INSEE un espace à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent La Ferté-Bernard, Le Mans et Vitré.

⁴ Source : Observatoire des territoires.

Les dépenses de la communauté de communes s'élèvent en 2023 à 17,7 M€ en fonctionnement et 2,4 M€ en investissement. Elle emploie 131 agents en 2022.

1.2 Une gouvernance heurtée

1.2.1 L'absence de projet de territoire

Le président de la communauté de communes est en fonctions depuis le 16 juillet 2020, il est également maire de la commune d'Ardenay-sur-Mérisse. Son prédécesseur était jusqu'en 2020 maire de la commune de Connerre.

Les élus ne sont pas parvenus à s'accorder sur un projet portant une ambition politique et stratégique pour le territoire dépassant les différences entre les deux anciennes communautés de communes : opposition entre le périurbain et le rural, intercommunalité de projet ou intercommunalité de service, appartenance au Pays du Mans et au Perche Sarthois. Selon l'ancien ordonnateur, la fusion des deux anciennes communautés de communes n'a pas été suffisamment accompagnée par l'État, ce qui n'a pas aidé la nouvelle entité à élaborer un projet de territoire.

L'élaboration d'une feuille de route politique a été amorcée en 2021 à l'occasion de deux séminaires. Si des objectifs et des axes de travail ont été fixés, ils n'ont donné lieu à aucune formalisation concrète.

En décembre 2021, la communauté de communes a signé un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) avec l'État. Ce contrat, conclu pour six ans, vise à associer les collectivités au plan de relance et à les accompagner dans leur projet de territoire, vers un nouveau modèle de développement résilient sur le plan écologique, productif et sanitaire⁵. Le contrat décline un plan d'actions jusqu'en 2026. Sur les 164 actions recensées, seules 14 relèvent de la responsabilité de la communauté de communes, les autres relevant des communes. Cette faible proportion (8,5 %) témoigne de la difficulté à se mobiliser pour porter des projets intercommunaux.

1.2.2 La difficulté des instances à prendre des décisions et à en suivre l'application

Après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI doit inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public (article [L. 5211-11-2 du CGCT](#)). Or, ce débat n'a pas été organisé. La communauté de communes ne s'est pas dotée d'un document (charte, pacte) formalisant les modalités de sa gouvernance.

⁵ [Circulaire NOR PRMX2032558C du 20 novembre 2020](#).

Le conseil communautaire est composé de 45 membres. Il compte un président et 12 vice-présidents. À l'issue de chaque réunion du conseil communautaire, un procès-verbal doit être rédigé et doit contenir « les délibérations adoptées et les rapports au vu desquels elles ont été adoptées, les demandes de scrutin particulier, le résultat des scrutins précisant, s'agissant des scrutins publics, le nom des votants et le sens de leur vote, et la teneur des discussions au cours de la séance⁶ ». Or, la pratique n'est pas conforme puisque les procès-verbaux ne mentionnent pas le sens des votes des élus⁷. L'ordonnateur s'est engagé au cours du contrôle à régulariser la situation, ce qui a été fait à compter de juillet 2024

Le bureau communautaire est composé de 28 membres dont le président et les vice-présidents. Cette instance a notamment pour rôle d'étudier les grands dossiers et de préparer les propositions qui seront soumises au conseil communautaire. Durant la période sous contrôle de la chambre, toutes les réunions n'ont pas fait l'objet de procès-verbaux.

L'examen des délégations du conseil communautaire au président en fonctions, du conseil communautaire au bureau, du président aux vice-présidents et du président à certains fonctionnaires n'appelle pas d'observations particulières.

Tous les maires n'étant pas membres du bureau, la communauté de communes est tenue d'organiser une conférence des maires (article [L. 5211-11-3 CGCT](#)). Celle-ci se réunit régulièrement.

Outre les commissions d'appels d'offres (CAO) ou de délégation de service public, légalement obligatoires (articles [L. 1411 5](#) et [L. 1414 2](#) du CGCT), 12 commissions intercommunales « chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres » selon les termes de l'articles [L. 2121 22](#) et [L. 5211-40-1](#) du CGCT, ont été créées par délibération du 27 août 2020. Celles-ci comprennent également des conseillers municipaux.

La chambre relève que les instances communautaires rencontrent des difficultés à trancher. Le contenu des procès-verbaux illustre la difficulté à prendre position de manière pérenne sur des sujets qui reviennent régulièrement : dimensionnement de la compétence enfance-jeunesse, stratégie en matière de développement économique, rétrocession de compétences, partage du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Ces commissions ne disposent pas toujours de l'éclairage juridique et financier pour prendre position. Au surplus, certaines commissions, à l'instar de la commission enfance jeunesse, comportent une majorité d'élus communaux, lesquels ne disposent pas nécessairement d'une connaissance suffisante des enjeux financiers de l'intercommunalité.

Cette difficulté des élus à décider a des conséquences sur les conditions de travail des agents et est une explication du départ de certains cadres⁸.

Les élus et la direction générale ne disposent pas d'outils et de tableaux de bord éclairant les décisions et traçant les actions à mener pour les mettre en œuvre. La chambre recommande à l'établissement de se doter d'outils de pilotage pour tracer les décisions et suivre leur mise en œuvre.

⁶ Articles [L. 2121-15](#) et [L. 5211-1](#) du code général des collectivités territoriales.

⁷ Par exemple : PV CC 14/12/2023, 09/11/2023, 02/03/2023.

⁸ Pv du bureau de juin 2022.

Recommandation n° 1. : Se doter d'outils de pilotage pour tracer les décisions et suivre leur mise en œuvre.

1.2.3 La communauté de communes doit établir un rapport d'activité

Durant la période sous contrôle de la chambre, la communauté de communes n'a pas établi de rapport d'activité. Il s'agit pourtant d'une obligation d'établir un rapport annuel rendant compte de son activité et de le transmettre aux maires des communes membres (article L. 5211-39 du CGCT).

L'établissement n'a pas non plus élaboré le rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la communauté de communes, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Cette obligation a été instituée par la loi n° 2014-873 du 4 août 2014⁹ pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Lors du contrôle de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir élaboré un premier plan d'actions sur l'égalité femmes-hommes, lequel débouchera sur le rapport susmentionné.

La chambre recommande à la communauté de communes de se conformer à ses obligations en élaborant un rapport d'activité annuel et en le transmettant aux maires, conformément aux règles prévues par le CGCT.

Recommandation n° 2. : Établir un rapport d'activité annuel et le transmettre aux maires, conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

1.2.4 Des démarches à conforter en matière de prévention des atteintes à la probité et de déontologie

1.2.4.1 La prévention des atteintes à la probité

Lors de la séance d'installation du conseil communautaire en juillet 2020, le président a bien donné lecture et diffusé aux conseillers communautaires la charte de l' élu local consacrée aux conditions d'exercice des mandats locaux, conformément aux dispositions de [l'article L. 5211-6 du CGCT](#).

⁹ Cette obligation est codifiée à [l'article L.2311-1-2 du CGCT](#)

La [loi n° 2016-1691](#) du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique et les [décrets n° 2017-519](#) du 10 avril 2017 et [n° 2017-564](#) du 19 avril 2017¹⁰ ont renforcé les dispositifs applicables aux collectivités en matière de transparence et de prévention des atteintes à la probité des élus et des agents territoriaux. Ils ont été complétés par la [loi du 21 mars 2022](#)¹¹, relative à la protection des lanceurs d'alerte et le [décret du 3 octobre 2022](#)¹² abrogeant celui du 19 avril 2017.

Dans ses recommandations¹³ en date de décembre 2020, élaborées conformément aux dispositions du 2° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 précitée, l'Agence française anticorruption (AFA) expose que « *La stratégie de gestion des risques doit s'appuyer sur une cartographie des risques.* ». La communauté de communes n'a pas mis en place de cartographie des risques d'atteinte à la probité ni, a fortiori, de stratégie de prévention et de détection des atteintes à la probité.

L'article 2 de la [loi du 11 octobre 2013](#)¹⁴ relative à la transparence de la vie publique a défini pour la première fois la notion de « conflit d'intérêts » comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Les règlements intérieurs successifs adoptés durant la période sous contrôle de la chambre ne formalisent pas de disposition particulière pour la prévention des conflits d'intérêts.

La chambre recommande à la communauté de communes de formaliser par voie d'arrêtés, l'obligation de retrait en cas de conflit d'intérêts.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que des arrêtés de déports avaient été pris à l'occasion de la passation de la délégation de service public sur les établissements d'accueil des jeunes enfants. Il s'engage par ailleurs à formaliser dans son règlement intérieur des dispositions sur la prévention des conflits d'intérêts.

Recommandation n° 3. : Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts.

¹⁰ Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique et décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État.

¹¹ Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

¹² Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

¹³ Recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme,

https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations_20AFA.pdf

¹⁴ [Décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.](#)

Recommandation n° 4. : Prendre des arrêtés déterminant les questions pour lesquelles les personnes intéressées doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences conformément au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

1.2.4.2 Un référent déontologue pour les agents doit être nommé

L'article [L. 124-2](#) du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que tout agent public a le droit de consulter un référent déontologue. Celui-ci a pour mission de conseiller les agents sur le respect des obligations et des principes déontologiques auxquels ils sont soumis en vertu des articles L. 121-1 à L. 124-26 du CGFP.

Plus récemment, l'article 218 de la loi du 21 février 2022 dite 3DS¹⁵ a étendu cette obligation au bénéfice des élus. Ce référent déontologue doit apporter tout conseil utile aux élus locaux pour respecter les principes déontologiques fixés par la charte de l'élu local. Ces dispositions ont été précisées par [décret le 6 décembre 2022](#)¹⁶.

La communauté de communes s'est conformée partiellement à ses obligations, dans la mesure où si un référent déontologue a été nommé en septembre 2023 pour les élus, aucun ne l'a été pour les agents. La chambre l'invite à se doter d'un référent déontologue pour ses agents et à communiquer auprès d'eux sur les modalités de saisine.

1.3 Une très faible intégration communautaire

1.3.1 Un exercice effectif des compétences obligatoires réduit

Les statuts de la communauté de communes du Gesnois Bilurien, dont la dernière actualisation date de 2021, prévoient l'exercice en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires prévues par la loi ([article L. 5214-16](#) du CGCT) : aménagement de l'espace, développement économique, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets des ménages, eau et assainissement des eaux usées.

L'intercommunalité s'est également vue transférer des compétences optionnelles (protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, action sociale d'intérêt communautaire : petite enfance, enfance et jeunesse,) et facultatives (assainissement non collectif, action culturelle, technologie de l'information et de la communication, maison de santé intercommunale, entretien des lits et berges de rivière, sentiers de randonnées, etc.).

¹⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, codifiée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT.

¹⁶ Décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local.

L'exercice de plus de la moitié des compétences obligatoires figurant dans les statuts est confié en partie ou en totalité à des syndicats¹⁷. Si la délégation de l'exercice de tout ou partie des compétences à des syndicats mixtes est tout à fait régulière, la communauté de communes doit toutefois veiller à être présente dans la gouvernance de ces instances et à débattre régulièrement sur ces compétences dans ses instances, faute de quoi, elle risque de perdre sa capacité à réfléchir globalement sur les enjeux de son territoire.

Par ailleurs, la communauté de communes n'exerce pas encore les compétences eau et assainissement des eaux usées. Si la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, prévoyait ce transfert obligatoire au 1^{er} janvier 2020, il a depuis été repoussé à 2026¹⁸. Puis, un projet de loi supprimant ce transfert obligatoire pour les communautés de communes ne disposant pas de la compétence a été adopté en première lecture au Sénat le 17 octobre 2024. La chambre invite l'établissement à suivre la procédure législative de ce texte pour adapter ses travaux préparatoires juridiques et financiers sur ce sujet.

Au final, la communauté de communes exerce en direct deux compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace pour la partie plan local d'urbanisme et les actions de développement économique. Le présent rapport examine plus loin la performance de l'établissement sur ces sujets.

L'intercommunalité se distingue par l'exercice en grande partie en direct des compétences optionnelles enfance, jeunesse et petite enfance (rattachée à la compétence action sociale d'intérêt communautaire) dont les coûts prennent une part croissante dans son budget (cf. *infra*). Cette situation résulte du choix d'un alignement « par le haut » des compétences exercées par les deux anciennes communautés de communes lors de la création de la communauté de communes en 2017.

1.3.2 Une absence de mutualisation

La communauté de communes ne dispose pas de siège en tant que tel. Le président n'a pas de bureau et il n'y a aucune salle de réunion suffisamment grande pour accueillir les conseils communautaires, ceux-ci se tenant dans les communes. En réponse à l'extrait des observations provisoires lui ayant été adressé, l'ancien ordonnateur fait valoir qu'il s'agissait d'un signal de proximité donné aux habitants.

¹⁷ Le détail figure en annexe

¹⁸ 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 permet aux communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à la date de la publication de la loi, les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement, de s'opposer au transfert de ces compétences, dès lors que 25 % d'entre elles, représentant au moins 20 % de la population, s'expriment en ce sens. Ce transfert est alors repoussé de 2020 à 2026.

La mutualisation est un partage de moyens de différentes natures entre les communes et la communauté de communes. Elle permet de dégager des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement, d'accroître le niveau d'expertise et d'améliorer le niveau de service rendu à la population. Bien qu'obligatoire jusqu'en 2019¹⁹, l'EPCI n'a pas adopté de schéma de mutualisation. Selon l'ancien ordonnateur, de nombreuses réunions se sont tenues sur le sujet, elles n'ont pas abouti, faute d'objectifs partagés.

Au-delà des compétences transférées, aucun service commun n'a été créé. Les mutualisations existantes recouvrent principalement la mise en œuvre de la compétence enfance-jeunesse avec la mise à disposition de locaux par les communes à l'intercommunalité.

La communauté de communes met à disposition gratuitement du matériel aux communes, sans que les coûts associés qu'elle supporte soient évalués. Selon l'ordonnateur, les demandes des communes de prêt de matériel sont en augmentation. La mutualisation des commandes est relativement faible, seulement trois groupements de commandes sont actifs : un groupement coordonné par la commune de Connerré relatif à l'élaboration de repas pour les écoles et l'accueil de loisirs et deux groupements avec d'autres communautés de communes sur l'exercice de la compétence GEMAPI.

La feuille de route politique débattue en 2021 (*cf. supra*) pose le constat qu'une meilleure collaboration est nécessaire entre l'intercommunalité et les communes et contient un axe « accentuer les pistes de mutualisation ». L'ordonnateur indique que des réunions d'échanges entre les directeurs généraux des services et les secrétaires de mairie des communes et de la communauté de communes ont été organisées depuis 2023. Toutefois, aucune action concrète n'a été engagée.

1.3.3 Les équilibres financiers intercommunaux

1.3.3.1 Les flux associés à la répartition des compétences et des charges désavantagent la communauté de communes

En application du principe de neutralité budgétaire, la communauté de communes se substitue aux communes membres pour la perception d'une partie de la fiscalité et leur reverse en contrepartie une attribution de compensation (AC), calculée en fonction de l'évaluation faite des charges liées aux transferts de compétences ([art. 1609 nonies C du code général des impôts](#)).

Ces AC ont été instituées à compter de 2018, date à laquelle la communauté de communes a évolué vers le régime de la fiscalité professionnelle unique. Or, depuis cette date, l'intercommunalité a procédé à l'évaluation de la seule compétence en matière d'enfance-jeunesse (pour les communes membres de l'ex CC Brière et Gesnois) et a fait le choix, ensuite, de sanctuariser le montant de ces AC, quelles que soient les augmentations de charges pour l'intercommunalité. Puis, ce n'est que par une délibération du 2 mars 2023 que le conseil communautaire a acté la mise à jour des transferts de charges pour l'école de musique, la GEMAPI et la mobilité et l'évaluation du transfert de charges pour l'entretien des ZAE devenues communautaires en 2017.

¹⁹ Article [L. 5211-39-1](#) du CGCT modifié par la loi du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité » : établissement d'un rapport, transmission pour avis aux conseils municipaux, communication annuelle sur son avancement à l'organe délibérant.

Tableau n° 1 : Attribution de compensation

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (BP)
<i>Attribution de compensation brute (perçue)</i>	3 043	3 043	3 043	3 043	3 043	6 348
<i>+ Reversements d'attribution de compensation</i>	-2 538 961	-2 527 554	-2 527 554	-2 527 554	-2 453 190	-2 421 396
<i>Charges enfance jeunesse sanctuarisées en 2019</i>	653 881	653 881	653 881	653 881	653 881	653 881

Source : CRC d'après les comptes de gestion 2019 à 2023 et BP 2024

Le choix de sanctuariser le montant des attributions de compensation, c'est-à-dire de ne pas le réviser en fonction des augmentations de charges pour la communauté de communes a eu pour conséquences de conforter la situation financière des communes au détriment de celle de l'intercommunalité.

En effet, les charges de gestion du budget annexe enfance-jeunesse ont augmenté de 732 064 € de 2019 à 2023, passant de 2 939 258 € à 3 671 322 €. Dans le même temps, la fiscalité perçue par l'intercommunalité a augmenté de 340 092 €, passant de 5 197 745 € en 2019 à 5 537 837 € en 2023. La communauté de communes a par conséquent dû dégager près de 400 000 € sur son autofinancement pour financer l'augmentation de cette politique.

Tableau n° 2 : Impact de la croissance des dépenses liées à l'enfance jeunesse sur les finances intercommunales

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023
<i>Charges enfance jeunesse sanctuarisées en 2019 par la CLECT</i>	653 881	653 881	653 881	653 881	653 881	-
<i>charges de gestion BA enfance jeunesse</i>	2 939 258	3 131 225	3 222 226	3 619 918	3 671 322	732 064
<i>Impôts locaux nets des restitutions (dont fraction de TVA à partir de 2021)</i>	5 197 745	5 057 920	5 104 931	5 323 053	5 537 837	340 092
<i>Solde à la charge de la communauté de communes</i>						391 972

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les rapports CLECT

1.3.3.2 Les flux associés à la solidarité communautaire

La communauté de communes n'a pas mis en place de dotation de solidarité communautaire. Facultative pour les communautés de communes, cette dotation vise à réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes²⁰.

Afin de préserver son niveau d'épargne, elle ne verse pas de fonds de concours aux communes. Durant la période sous contrôle, elle a perçu un fonds de concours de 100 000 € de la commune de Bouloire pour participer au financement de la réhabilitation de l'école de musique intercommunale.

²⁰ Article [L 5211-28-4 du CGCT](#).

Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un mécanisme national de péréquation horizontale des ressources intercommunales et de leurs communes²¹. Il se caractérise par le prélèvement d'une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités qui est ensuite reversée à des collectivités plus défavorisées.

Dans le cadre des discussions sur un pacte financier et fiscal (*cf. infra*), proposition avait été faite de verser l'intégralité de l'enveloppe FPIC à l'intercommunalité, ce qui a été refusé par certaines communes. Toutefois, les élus ont fait le choix d'une répartition dérogatoire qui avantage l'intercommunalité par rapport au droit commun.

1.3.3.3 Une faible intégration fiscale

Durant la période sous contrôle, soit de 2019 à 2023, les ressources fiscales locales perçues par les communes et la communauté de communes ont augmenté de 14,2 %.

Dans le détail, les ressources fiscales perçues par les communes ont été beaucoup plus dynamiques que celles perçues par l'intercommunalité (+ 17 % contre + 8 %)²². Dès lors, la part de la fiscalité intercommunale dans le total décroît sur la période, passant de 31,6 % en 2019 à 29,9 % en 2023.

Au surplus, l'intercommunalité reverse aux communes une partie de la fiscalité qu'elle perçoit via les attributions de compensation (41,8 % de la fiscalité levée par le groupement en 2023).

Le choix de sanctuariser le montant des attributions de compensation en ne prenant pas en compte l'augmentation des dépenses de la communauté de communes prive l'intercommunalité du bénéfice d'une partie de la dynamique fiscale du territoire.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)²³ permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Le CIF de la communauté de communes reste à un niveau très en deçà de la moyenne de sa catégorie.

Tableau n° 3 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>CC Le Gesnois Bilurien</i>	0,304108	0,286021	0,285104	0,302998	0,30435	0,299205
<i>Moyenne CC à fiscalité professionnelle unique</i>	0,372909	0,3810299	0,4080042	0,38957	0,397788	0,398328

Source : DGCL

²¹ Article [L. 2336-1 du CGCT](#).

²² La fraction de TVA perçue en lieu et place de la CVAE à compter de 2023 est comprise dans les ressources fiscales comptabilisées pour l'intercommunalité.

²³ Article [L. 5211-29 du CGCT](#).

Au niveau national, les sommes affectées aux communautés de communes pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement sont réparties à raison de 30 % pour la dotation de base et 70 % pour la dotation de péréquation. Les attributions au titre de la dotation de base sont réparties en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et de la population des EPCI. Les attributions au titre de la dotation de péréquation sont calculées en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale (CIF). La communauté de communes n'a pas mené de stratégie d'optimisation de son CIF pour augmenter ses dotations.

1.3.3.4 Absence de stratégie financière et fiscale

Le pacte financier et fiscal constitue un outil qui permet de financer les objectifs d'une intercommunalité. Il vise à mieux connaître le territoire d'un point de vue financier et fiscal afin d'en analyser les capacités budgétaires pour réaliser les projets du bloc communal constitué des communes et de l'EPCI.

La communauté de communes s'est donnée les moyens de forger une stratégie en établissant une analyse financière et fiscale de chacune des communes.

Lors d'un séminaire en décembre 2022, les élus ont travaillé à l'élaboration d'un pacte fiscal et financier puis statué en conseil communautaire du 2 mars 2023 sur les propositions suivantes :

- révision des conventions enfance jeunesse pour retenir la fréquentation des structures (nombre d'heures enfant) comme unique critère de calcul de la participation financière de la communauté de communes aux frais de fonctionnement des bâtiments ;
- instauration des conventions de partage de fiscalité sur le foncier bâti économique sur les extensions de ZAE existantes ;
- révision des AC suite aux transferts de compétences non valorisés jusqu'à présent ;
- évolution de la fiscalité directe locale : maintien des taux de FB, FNB et de CFE après hausse de 30 % en 2021. Lancement d'un travail d'optimisation des bases ;
- accord d'un partage 50/50 du FPIC en 2023.

Lors du contrôle de la chambre, des suites effectives avaient été données sur la valorisation des transferts de compétence et sur la révision des conventions enfance jeunesse, mais trois communes²⁴ ont refusé cette nouvelle convention.

En bureau communautaire du 27 juin 2024, les élus ont décidé d'affecter la totalité des dotations obtenues de la région dans le cadre du contrat régional 2026 à des projets initiés par la communauté de communes, soit 884 000 €. La chambre relève que la communauté de communes devra s'organiser pour respecter les principales règles d'utilisation de ce fond, à savoir une participation financière de sa part de 30 % au minimum et une transmission à la région au plus tard en octobre 2025 des notifications de marchés et des devis signés pour réaliser les projets.

²⁴ Lombron, Connerré, Savigné-L'Évêque.

La chambre observe que l'absence de formalisation d'une stratégie financière et fiscale ne permet pas à la communauté de communes de projeter des réalisations structurantes sur son territoire. Elle recommande à la communauté de communes de formaliser un pacte financier et fiscal avec les communes s'appuyant sur des projets prioritaires et définissant le niveau d'engagement de tous les acteurs.

Recommandation n° 5. : Formaliser un pacte financier et fiscal.
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les élus ne se sont pas dotés d'un projet stratégique et n'ont pas défini de pacte de gouvernance. Dès lors, les instances communautaires rencontrent des difficultés à prendre des décisions et à en suivre l'application.

L'intégration communautaire est relativement faible, aucune mutualisation de service n'a été mise en œuvre. Plus de la moitié des compétences obligatoires sont confiées à des syndicats. L'intercommunalité doit veiller à ne pas se départir de sa capacité à réfléchir globalement aux enjeux de son territoire.

Par ailleurs, elle se distingue par l'exercice, en grande partie en direct, des compétences optionnelles enfance, jeunesse et petite enfance dont les coûts prennent une part croissante dans son budget.

Les élus n'ont pas réussi à s'accorder sur une stratégie financière et fiscale, ce qui réduit la capacité de l'établissement à projeter son action dans le temps.

2 L'INTERCOMMUNALITÉ NE S'EST PAS DONNÉE LES MOYENS DE MAÎTRISER LES PRINCIPAUX RISQUES DE SON ORGANISATION

2.1 Le contrôle interne comptable et financier est en cours de documentation

Les procédures comptables et financières sont peu formalisées dans la mesure où peu d'acteurs interviennent. Des contrôles ont néanmoins été mis en place que l'établissement a commencé à formaliser à la faveur du contrôle de la chambre.

La chambre invite la communauté de communes à structurer davantage sa préparation budgétaire, actuellement très consommatrice de temps et source d'erreurs, en établissant un calendrier en amont et en formalisant les arbitrages.

2.2 Les risques juridiques ne sont pas maîtrisés

La communauté de communes ne compte pas de juriste dans ses effectifs permanents. Si un juriste a été recruté sur un contrat d'un an en mars 2024 pour pallier le départ du directeur général des services, les élus ont décidé de ne pas reconduire son contrat. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué vouloir réétudier l'emploi d'un juriste.

2.2.1 Des défaillances dans le suivi des contrats

L'établissement ne s'est pas donné les moyens de suivre ses contrats, aucun suivi formalisé n'a été mis en place.

2.2.1.1 La délégation de service public relative à l'assainissement non collectif

La communauté de communes a confié la gestion de son service public d'assainissement non collectif à une entreprise par un contrat d'affermage conclu en mai 2018 et pour une durée de cinq ans. Le vice-président en charge de l'environnement a rappelé en bureau d'octobre 2021, puis du 30 juin 2022, la nécessité de débattre sur le mode de gestion de ce service avant l'échéance du contrat prévue le 31 mai 2023.

Le bureau communautaire a décidé en juin 2022 de conduire une étude sur la gestion en régie de ce service, compte tenu, de « l'incapacité du délégataire (...) à remplir ses obligations ». Toutefois, aucun débat n'a eu lieu, ni d'étude produite et le contrat n'a pas été renouvelé avant l'échéance prévue. La communauté de communes a décidé en avril 2023 de le prolonger pour six mois. Or, l'entreprise n'a finalement pas souhaité poursuivre l'exploitation, invoquant le caractère déficitaire du contrat. Elle a proposé d'assurer la continuité du service dans le cadre d'un marché de prestation. Un premier marché de service a été conclu en juillet 2023, suivi d'un deuxième en avril 2024 qui s'est terminé en décembre 2024. La chambre relève que le coût de la prestation dans les comptes de l'établissement a augmenté : 1 550 € en 2022, 12 442 € en 2023 et 12 407 € pour le seul 1^{er} semestre 2024. En réponse à l'extrait qui lui a été envoyé, l'entreprise a indiqué que l'évolution de sa rémunération dépendait du nombre de contrôles effectués.

Le cadre juridique²⁵ prévoit la transmission par le concessionnaire chaque année d'un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Ce rapport permet à l'établissement d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte.

²⁵ [Article L3131-5 du code de la commande publique](#)

Le contrat reprend cette obligation et précise les indicateurs techniques et financiers que le délégataire doit fournir à l'établissement. Or, les rapports pour les exercices 2021 et 2022 ont été transmis par le délégataire seulement le 12 février 2024. Selon les pièces consultées par la chambre, ce n'est que fin 2023 que l'établissement a formellement demandé la communication de ces rapports. La communauté de communes n'a pas fait usage de son droit de contrôle permanent pourtant prévu au contrat.

La chambre relève que les lacunes dans le suivi du contrat et dans la prise de décision sur la suite à donner au contrat ont exposé l'intercommunalité à des surcoûts qui auraient pu être évités.

2.2.1.2 La délégation de service public relative à la gestion de la piscine

La communauté de communes a confié la gestion et l'exploitation de sa piscine à une entreprise par un contrat de concession conclu en 2018 pour une durée de cinq ans, soit jusqu'au 31 août 2023. Or, ce n'est qu'en mai 2023 que le conseil communautaire a approuvé le principe de renouvellement de la gestion de la concession.

Afin de pouvoir mener une réflexion sur le portage financier des investissements à réaliser, le conseil communautaire a décidé de prolonger la délégation de service public jusqu'au 31 décembre 2023. La communauté de communes a désigné un assistant à maîtrise d'ouvrage pour l'aider à dresser le bilan du contrat de délégation et préparer le suivant. Le nouveau contrat de délégation a été attribué à la même société en décembre 2023.

L'avenant de prolongation adopté en conseil communautaire de juillet 2023 augmente de 6 % le contrat initial.

L'établissement, ayant insuffisamment anticipé le renouvellement du contrat, ne s'est pas mis en situation de refuser cette demande d'augmentation des tarifs et s'est donc exposé à des surcoûts. Au final, pour l'exercice 2023, les compensations des contraintes de service public versées par l'établissement ont augmenté de 43 090 € par rapport à l'exercice 2022, passant de 496 459 € à 539 734 €.

De 2019 à 2023, les compensations des contraintes de service public se sont élevées à 2,4 M€. Dans le même temps, l'intercommunalité a initié des travaux sur le bâtiment pour un coût de 0,48 M€. Il ne ressort pas des pièces examinées par la chambre que des échanges se soient tenus avec le délégataire pour répartir les travaux de grosses réparations relevant de sa responsabilité, des travaux incombant à la communauté de communes.

Lors du contrôle, la communauté de communes a indiqué que les échanges avec le délégataire étaient menés en direct par la vice-présidente. La chambre observe que, faute de pièce probante attestant du contrôle juridique et financier de cette délégation, l'établissement n'a pas exercé de véritable contrôle sur cette concession dont le coût est pourtant élevé au regard de son budget. Ce n'est qu'en juillet 2024 qu'une réunion avec le concessionnaire a été formalisée par un compte rendu.

La chambre recommande à la communauté de communes de formaliser le contrôle de ses délégations de service public.

Recommandation n° 6. : Formaliser sans délai le contrôle des délégations de service public.

2.2.2 La cession de la maison de santé de Thorigné-sur-Dué

Les élus ont décidé en session du conseil communautaire du 9 juin 2022 de supprimer la compétence facultative « construction, aménagement, entretien et gestion de la maison de santé intercommunale de Thorigné-sur-Dué » et de céder par conséquent le bien immobilier à la commune.

En conseil communautaire du 25 janvier 2024, les élus ont décidé de céder gratuitement la maison médicale communautaire à la commune. La gratuité est motivée par les dépenses effectuées par la commune pour l'installation d'un atelier de maroquinerie sur son territoire pour des aménagements qui relèvent normalement de la communauté de communes ([article L. 5214-16 I. 2° du CGCT](#)), seule compétente en matière de développement économique. Selon la délibération, le coût de ces derniers avoisine la valeur de la maison médicale qui devra par ailleurs faire l'objet de travaux de mise en accessibilité du public. Conformément aux règles applicables ([article L 5211-37 du CGCT](#)), la communauté de communes a saisi France Domaine qui a estimé le bien à 350 000 €, valeur assortie d'une marge d'appréciation de 15 % portant la valeur minimale de cession à 295 000 €. Une agence immobilière a estimé la valeur entre 290 000 € et 310 000 €.

Cette opération est critiquable pour plusieurs raisons.

Premièrement, les statuts de l'établissement n'avaient pas fait l'objet d'une modification lors du contrôle de la chambre. Par conséquent, l'établissement n'était pas formellement dessaisi de sa compétence sur cette maison de santé.

Deuxièmement, dans le procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2024, le vice-président indique que ces dépenses ont été engagées par la commune pour le compte de la communauté. Or, la communauté de communes n'a pas expressément mandaté la commune de Thorigné-sur-Dué pour réaliser à sa place des travaux en matière de développement économique. Cette décision pourrait par conséquent constituer un précédent que d'autres communes pourraient faire valoir.

Troisièmement, cette opération méconnaît le principe d'universalité budgétaire. En application de l'[article L. 2311-1 du CGCT](#) et des nomenclatures budgétaires applicables sur la période²⁶, ce principe participe à garantir la transparence des fonds publics. Il impose notamment la présentation distincte des dépenses et des recettes, sans compensation ou contraction : le montant brut de chaque recette et chaque dépense doit être intégralement mentionnée au budget.

Enfin, selon les éléments transmis à la chambre, le coût estimé des travaux pris en charge par la commune s'élève à 302 000 €. La chambre observe que ces coûts ne sont pas définitifs car plusieurs postes n'ont fait l'objet que de devis. Par ailleurs, la commune a reçu près de 14 000 € de subvention et a dû récupérer une partie de la TVA qu'elle a payée.

²⁶ [M14 tome 2, chapitre 1, l'universalité budgétaire](#) et [M57 annexe n°2 – tome II – titre 1 – chapitre 1, l'universalité budgétaire](#)

Au final, la chambre considère que cette opération n'est pas juridiquement régulière.

2.2.3 Une politique achat à structurer

La communauté de communes n'a pas structuré de politique d'achat consistant à définir son besoin en amont afin de pouvoir déterminer la procédure la plus intéressante économiquement pour le satisfaire. Si elle dispose d'un calendrier annuel des procédures à relancer, elle n'a pas de tableau de bord pour l'ensemble de ses marchés publics.

Ce n'est que depuis novembre 2023 qu'elle compte dans ses effectifs un agent opérationnel sur la commande publique. Lors du contrôle de la chambre, l'amélioration des procédures était engagée. Un travail était en cours sur l'analyse des besoins en alimentation.

La chambre encourage l'établissement à mieux structurer sa politique d'achat, ce qui suppose d'analyser ses dépenses par famille d'achat, d'évaluer son besoin pour l'avenir et de mettre les prestataires en concurrence. Cette démarche lui permettra de limiter la charge administrative des commandes isolées et d'obtenir des prix ajustés.

2.3 Des systèmes d'information non pilotés qui génèrent des risques

2.3.1 L'environnement informatique est insuffisamment documenté

La gestion des services informatiques relève de la seule responsabilité d'un agent, adjoint d'animation principal de 2^{ème} classe, rattaché directement au directeur général des services. Cet agent a en charge la gestion et la maintenance informatique et des réseaux, la gestion du système d'exploitation et des logiciels informatiques utilisés par les services et l'animation de l'Espace Public Numérique (EPN)²⁷, à savoir de l'accueil du public, de la préparation des différents ateliers proposés, de la régie et de la veille technologique.

Jusqu'en 2021, la communauté de communes avait en charge l'animation d'un EPN situé à Connerré dont l'animation était confiée à un autre agent.

La communauté de communes ne dispose pas des documents de base lui permettant de connaître et documenter son environnement informatique : elle n'a pas de cartographie réseau à jour, pas d'inventaire de son parc informatique et pas de cartographie des applications utilisées.

Elle n'a pas été en capacité de répondre de manière exhaustive aux demandes de la chambre sur les principales caractéristiques des applications qu'elle utilise (mode d'hébergement, processus couverts, prestataires, nombre d'utilisateurs).

²⁷ Situé à Savigné-L'Évêque, cet espace est destiné à l'accompagnement par un médiateur numérique de tous les publics aux usages numériques.

La communauté de communes a, par ailleurs, recours à de nombreux prestataires informatiques, notamment pour l'ensemble de ses applications métiers mais également pour la sécurité de ses systèmes d'information²⁸. La gestion de ces prestataires est assurée par le responsable informatique, qui doit être présent physiquement lors de certaines interventions pour pallier l'absence de cartographie réseau notamment.

La chambre invite la communauté de communes à améliorer la documentation de ses systèmes d'information, ce qui constitue un préalable à la définition d'une stratégie et à la maîtrise des risques.

2.3.2 Absence de stratégie sur les systèmes d'information

Les dépenses liées aux systèmes d'information ne font pas l'objet d'un suivi²⁹ spécifique. Les dépenses à caractère général ont augmenté sur la période de contrôle, passant de 52 430 € en 2019 à 95 020 € en 2023, représentant une hausse de 81,2 %. Elles concernent le budget général et le budget annexe enfance - jeunesse et s'expliquent par une forte augmentation des dépenses, chez certains fournisseurs notamment, pour l'évolution de certains outils métiers ou encore le choix d'un nouveau prestataire pour le système de téléphonie.

La communauté de communes n'a pas formalisé de stratégie sur ses systèmes d'information. Or, la rédaction d'un schéma directeur informatique permettrait de formaliser la contribution attendue des systèmes d'information à la performance des services et des politiques publiques. Corollaire de cette absence de prise en compte stratégique, aucune instance de pilotage n'a été créée.

Lors du contrôle de la chambre, la communauté de communes avait lancé un audit sur la sécurité de ses systèmes d'information et voulait par suite créer un comité de pilotage. Pour être totalement efficient, ce comité devra pouvoir se reposer sur une documentation à jour et définir des outils de pilotage adaptés.

2.3.3 La mise en conformité au règlement général sur la protection des données est à parachever

La communauté de communes traite de nombreuses données personnelles, que ce soit pour le fonctionnement de son administration (fichiers de ressources humaines) ou la gestion des services publics dont elle a la charge et en particulier le service petite enfance, enfance, jeunesse.

Le règlement général sur la protection des données (RGPD), applicable depuis le 25 mai 2018³⁰, renforce les obligations de transparence des traitements et de respect des droits des personnes et affirme une logique de responsabilisation des acteurs de traitement des données. Ainsi, en tant que responsable de traitement, la communauté de communes doit démontrer, en cas de contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

²⁸ NGanalytics.

²⁹ Le document transmis est un document de suivi du budget informatique élaboré dans le cadre de l'élaboration du budget, qui semble incomplet car il ne présente aucune dépense sur la section de fonctionnement.

³⁰ [Règlement \(UE\) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016](#), relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(CNIL), sa conformité au RGPD. Outre la désignation du délégué à la protection des données (DPD), un ensemble de documents doit être élaboré et tenu à jour. Cette documentation concerne le traitement des données personnelles³¹, l'information des personnes³² et les contrats définissant les rôles et responsabilités des acteurs³³.

La communauté de communes a désigné en 2019 un délégué à la protection des données, à savoir, l'Agence des territoires de la Sarthe, laquelle a établi en 2021 un registre des traitements de données personnelles. Selon ce document, qui était encore provisoire lors du contrôle de la chambre, la communauté de communes réalise 31 traitements avec parfois des données considérées comme sensibles (numéros de sécurité sociale, données médicales).

La chambre rappelle à la communauté de communes qu'elle doit s'assurer que les durées de conservation des données et les mesures de sécurité prévues dans ce registre doivent être respectées. En réponse, l'établissement a indiqué qu'un agent était désormais chargé de mettre en conformité le site internet et les courriels sortants avec le RGPD.

La chambre recommande à la communauté de communes de se doter d'une stratégie en matière de systèmes d'information s'appuyant sur un diagnostic de l'existant et présentant notamment une trajectoire d'amélioration de la sécurité.

En réponse aux observations provisoires et à la recommandation de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir fait réaliser un audit pendant l'été 2024 puis élaboré un plan d'actions. Ce plan d'actions comprend un certain nombre de mesures dont le renforcement de l'équipe en charge des systèmes d'information avec le recrutement d'un technicien qui sera chargé notamment de mettre en place des outils de pilotage et de contrôle, la mise à jour de la documentation des systèmes d'information (avec la mise en place d'une cartographie réseau et des applications utilisées ainsi que l'inventaire du parc informatique), la rédaction d'une charte informatique, la mise en place d'un plan de sensibilisation continu aux risques informatiques ou encore la poursuite de la mise en conformité au RGPD.

Recommandation n° 7. : Se doter d'une stratégie en matière de systèmes d'information s'appuyant sur un diagnostic de l'existant.

³¹ Le registre de traitement, les analyses d'impact pour les traitements susceptibles d'engendrer des risques élevés pour les droits et libertés des personnes, l'encadrement des transferts des données hors de l'Union européenne.

³² Les mentions d'information, les modèles de recueil d'information, les procédures mises en place pour l'exercice des droits.

³³ Les contrats avec les sous-traitants, les procédures internes en cas de violations de données, les preuves que les personnes ont donné leur consentement lorsque le traitement de leurs données repose sur cette base.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'établissement ne s'est pas donné les moyens de maîtriser certains risques juridiques, ce qui l'expose à des surcoûts, notamment en matière de suivi des délégations de service public. L'opération de cession gratuite de la maison de santé de Thorigné-sur-Dué à la commune est particulièrement critiquable.

Le caractère stratégique des systèmes d'information n'a pas été perçu et l'établissement doit se doter d'une stratégie en la matière.

3 UNE DIFFICULTÉ À SE MOBILISER AVEC EFFICIENCE SUR SES PRINCIPALES COMPÉTENCES

3.1 La compétence petite enfance, enfance, jeunesse répond au besoin de la population mais elle n'est pas maîtrisée financièrement

3.1.1 Une réponse adaptée aux besoins du territoire

Avant leur fusion, la communauté de communes du Pays Bilurien exerçait la compétence enfance jeunesse et la communauté de communes du Pays des Brières et du Gesnois la compétence petite enfance. Lors de la fusion, il a été décidé d'étendre ces deux compétences optionnelles sur l'ensemble du territoire. Le diagnostic établi pour la mise en place de la convention territoriale globale avec la CAF fait état d'une évolution démographique sur le territoire de la communauté de communes liée à sa proximité avec Le Mans, qui attire de nouveaux habitants (dont des jeunes ménages avec enfants ou en âge d'en avoir), surtout en raison d'un coût du foncier et de l'immobilier plus accessible. De même, les entreprises sont satisfaites des services proposés en la matière car cela leur permet de fidéliser leur personnel.

Le schéma départemental des services aux familles de la CAF souhaite maintenir voire même développer l'offre d'accueil du jeune enfant, par la création de nouveaux établissements d'accueil du jeune enfant. S'agissant de la politique enfance jeunesse, ce même schéma préconise le développement de l'offre d'accueil de loisirs afin que chaque enfant et jeune puisse accéder à une offre de loisirs de proximité.

Compte tenu des besoins du territoire, l'offre de la communauté de communes est ainsi bien positionnée.

3.1.2 Des moyens croissants consacrés à la politique de la petite enfance, enfance, jeunesse

3.1.2.1 Des sites répartis sur l'ensemble du territoire

3.1.2.1.1 La petite enfance

La communauté de communes propose 59 places d'accueil du jeune enfant réparties entre quatre crèches³⁴.

Les horaires d'ouverture et les semaines de fermeture sont harmonisés entre les sites et l'amplitude horaire est adaptée aux besoins de la plupart des familles (7h30 à 18h30).

La gestion des crèches a été confiée à deux associations sous forme de marchés de prestations de services arrivant à leur terme le 31 décembre 2024. Lors du conseil communautaire du 11 avril 2024, la communauté de communes a décidé de poursuivre l'externalisation de la gestion, mais sous forme de délégation de service public.

Le guichet unique de la petite enfance a pour mission d'informer les parents et les futurs parents sur les différents modes d'accueil disponibles sur le territoire.

La demande étant supérieure à l'offre, une commission d'attribution se réunit deux fois par an pour examiner les demandes des familles. La communauté de communes a adopté par délibération du 14 décembre 2023, un règlement intérieur fixant les règles et critères d'attribution des places. La commission d'attribution de début 2024 a refusé 34 demandes, faute de places suffisantes. Des travaux sont prévus pour mettre aux normes les bâtiments existants, ce qui conduira à réduire leur capacité d'accueil. L'ouverture d'une mini crèche à Breil-sur-Mérize en septembre 2026 portera l'offre globale à 60 places, soit seulement une de plus que l'existant.

Enfin, le relais petite enfance assure des permanences où assistantes maternelles et parents peuvent venir s'informer, s'orienter et échanger, informe sur les différents modes d'accueil disponibles sur le territoire, accompagne les parents-employeurs et les assistantes maternelles sur leurs droits et leurs devoirs en tant qu'employeurs et salariés, mais répond aussi aux questions éducatives et parentales.

3.1.2.1.2 L'enfance et la jeunesse

La communauté de communes organise les accueils périscolaires le matin et le soir ainsi que les mercredis en période scolaire pour tous les enfants scolarisés du territoire, y compris les enfants scolarisés dans les écoles privées. Contrairement à la petite enfance, la capacité d'accueil n'est pas fixée a priori. Si des critères d'admission ont été fixés dans le règlement intérieur lors de son actualisation adoptée lors du conseil communautaire du 13 juin 2024, ces derniers sont très peu sélectifs. Par ailleurs, la capacité d'accueil théorique est souvent dépassée (*cf. infra*).

³⁴ La Maison des Lutins à Connerré, Les Queniaux à Lombron, Le Mille-Pattes à Montfort-le-Gesnois, Le Jardin des P'tits Loups à Saint-Corneille.

Les accueils périscolaires le matin et le soir sont organisés sur 18 sites répartis sur l'ensemble du territoire³⁵. Tous les locaux affectés aux accueils périscolaires sont mis à la disposition des communes membres, à l'exception du site de Bouloire, qui appartient à la communauté de communes. Il s'agit pour l'essentiel des bâtiments des écoles communales (14 sites sur 18). Pour deux structures d'accueil, il s'agit de bâtiments dédiés. Et pour une structure, sont mis à la disposition à la fois un espace spécifique mais également les locaux de l'école.

La capacité d'accueil théorique totale s'élève à 686 places, soit 26 % du nombre d'élèves des écoles publiques du territoire ; et 22 % du nombre total d'élèves, y compris les écoles privées.³⁶

Il est cependant relevé une sur-fréquentation de certains de ces sites : fréquentation moyenne de 46 enfants le matin et 40 enfants le soir sur le site de Connerré pour 26 places³⁷ le matin et le soir, de 66 enfants le matin et 134 le soir à Savigné-L'Évêque pour 40 places le matin et 70 le soir³⁸.

Les amplitudes horaires pour les accueils périscolaires ne sont pas unifiées sur les 18 structures et varient entre 7h00 et 9h00 le matin et entre 15h45 et 19h00 le soir.

Les accueils le mercredi sont organisés sur neuf³⁹ accueils de loisirs. Les capacités d'accueil varient entre au minimum 20 enfants (Torcé-en-Vallée) et au maximum 120 enfants (Savigné-L'Évêque). Les amplitudes d'ouverture diffèrent selon les sites et dépendent du rythme scolaire adopté par la commune.

Pendant les petites vacances et l'été, des accueils de loisirs sont également proposés sur ces mêmes neuf sites de 9h00 à 17h00. Les capacités d'accueil varient entre 40 enfants au minimum (Ardenay-sur-Mérize et Le-Breil-sur-Mérize) et 128 au maximum (Savigné-L'Évêque).

Des séjours hiver et été sont, par ailleurs, organisés.

Un accueil de tous les jeunes à partir de onze ans est, enfin, organisé sur trois sites : Bouloire, Lombron et Savigné-L'Évêque. Ces sites sont ouverts en période scolaire les mercredis et vendredis. Ils sont également ouverts chaque première semaine de petites vacances et quatre semaines l'été avec pour chaque semaine la mise en place d'un programme d'activités.

La communauté de communes propose donc un service d'accueil de proximité des enfants âgés de 3 à 18 ans avec un accès possible de tous, sur toutes les structures, et des amplitudes horaires adaptées à la vie des familles.

³⁵ Seules quatre communes ne sont ainsi pas équipées d'accueils périscolaires : Maisonnelles, Nuillé-le-Jalais, Soullitré et Surfonds. Les communes de Maisonnelles et Surfonds n'ont pas d'école.

³⁶ Les écoles publiques du territoire comptaient 2 633 élèves en 2022 et les écoles privées 423 (source : <https://data.education.gouv.fr>).

³⁷ Compte rendu de la commission petite enfance, enfance, jeunesse du 29/05/2024.

³⁸ Compte rendu de la commission petite enfance, enfance, jeunesse du 29/05/2024.

³⁹ Ces neuf accueils de loisirs sont situés à Ardenay-sur-Mérize, Bouloire, Connerré, Le-Breil-sur-Mérize, Lombron, Montfort-Le-Gesnois, Savigné-L'Évêque, St Mars-la-Brière et à Torcé-en-Vallée.

3.1.2.2 Des moyens humains en nette progression

En 2023, la masse salariale du budget annexe enfance jeunesse s'élève à 2,7 M€, contre 1,6 M€ en 2019, soit une hausse de 72,7 %. Le personnel affecté à cette politique publique n'a cessé d'augmenter sur la période passant de 70 agents au 31 décembre 2019 à 104 au 31 décembre en 2023, dont 29 étaient des agents contractuels, afin de répondre à la montée en charge du service.

En 2022, ce service a fait l'objet d'une réorganisation : les services petite enfance et enfance-jeunesse ont fusionné. Ce nouveau service est placé sous la responsabilité d'un chef de service, assisté de quatre adjoints : un adjoint pour le pôle petite enfance, un adjoint pour le pôle jeunesse, un adjoint secteur nord et un adjoint secteur sud pour le pôle enfance. On trouve également, sur ce pôle enfance, sept responsables de site, assistés de responsables adjoints, auxquels il faut ajouter les équipes d'animation. Sur le pôle jeunesse, en plus de l'adjoint au chef de service, on trouve les équipes d'animateurs. Le pôle petite enfance est, quant à lui, composé d'une équipe d'animatrices du relais petite enfance. Enfin un agent chargé de coopération de la convention territoriale globale a été recruté.

Cette nouvelle organisation a nécessité la création de nouvelles fonctions au sein du nouveau service et donc a eu pour incidence une augmentation des effectifs du service bien qu'il ait été fait appel majoritairement au redéploiement de personnel déjà en fonctions.

Cette réorganisation motivée par la nécessité d'assurer la continuité des fonctions de direction dans la gestion opérationnelle du service a surtout eu pour effet d'ajouter un nombre important d'encadrements intermédiaires, ce qui a complexifié l'organisation du service.

3.1.3 Les dysfonctionnements du service enfance jeunesse

3.1.3.1 L'inadaptation de certains locaux

Tout d'abord, les espaces d'accueil sont sous dimensionnés au regard du nombre d'enfants accueillis en moyenne par jour.

Pour l'accueil des enfants de moins de six ans, il est préconisé de respecter un ratio de 3 m² par enfant. La communauté de communes a fait le choix d'appliquer cette règle pour tous les enfants (pour les moins de six ans mais également les plus de six ans). En application de cette règle, 10 sites⁴⁰ connaissent une occupation effective supérieure à leur capacité d'accueil. C'est le cas par exemple du site de Savigné-L'Évêque, qui compte tenu de sa surface est autorisé à accueillir 104 enfants et qui finalement en accueille 173 en moyenne.

La communauté de communes a donc décidé de faire évoluer ses ratios :

- pour les enfants de moins de 6 ans, le ratio obligatoire de 3 m² par enfant,
- lorsque le site d'accueil périscolaire comprend une seule pièce, application d'un ratio de 1,5 m² par enfant de plus de six ans,
- lorsque l'accueil périscolaire comprend plusieurs pièces, application d'un ratio de 2 m² par enfant, quel que soit son âge.

⁴⁰ Volay, Lombron, Thorigné-sur-Dué, Torcé-en-Vallée, Saint-Corneille, Montfort-Le-Gesnois, Saint-Mars-La-Brière, Sillé-Le-Philippe, Ardenay-sur-Mérize et Savigné-L'Évêque (source : compte rendu de la commission petite enfance, enfance, jeunesse du 29/05/2024).

Malgré cet assouplissement des règles, quatre sites⁴¹ restent en occupation effective supérieure à leur capacité d'accueil.

Les bâtiments ne sont donc plus en capacité d'accueillir autant d'enfants, si des quotas ne sont pas fixés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les communes pour lesquelles les locaux ne permettaient pas d'accueillir tous les enfants ont proposé des espaces supplémentaires. Il n'a fourni aucune pièce à l'appui de sa réponse. Ainsi, à la rentrée de septembre 2024, toujours selon l'ordonnateur, l'ensemble des sites de la communauté de communes disposaient des espaces nécessaires à l'accueil de tous les enfants du territoire.

3.1.3.2 Les taux d'encadrement ne sont pas toujours respectés

L'absence de quotas a également des conséquences sur le personnel. En l'absence de régulation du nombre d'enfants pouvant être accueillis et bien que la limite du taux d'encadrement soit atteinte, les inscriptions des enfants ne sont pas bloquées. Des problématiques d'encadrement sont donc apparues, les effectifs étant insuffisants pour faire face aux demandes des familles. En effet, selon le président⁴², le taux d'encadrement n'est parfois plus respecté.

L'article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles fixe pour l'encadrement des enfants en accueils de loisirs périscolaires, lorsque la durée de l'accueil de loisirs n'excède pas cinq heures consécutives, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation à : un animateur pour dix mineurs pour les enfants âgés de moins de six ans et un animateur pour 14 mineurs pour les enfants âgés de six ans ou plus.

Par ailleurs, au-delà de 50 mineurs, le directeur ne doit pas être comptabilisé dans l'équipe d'animation. Cependant dans les faits, le directeur peut, compte tenu de l'insuffisance des effectifs, se détacher pour accueillir des enfants, lorsque le nombre de mineurs accueillis est supérieur à 50. C'est également le cas des coordonnateurs multi-sites et des responsables de sites qui accueillent plus de 50 enfants qui devraient également être exclus de l'effectif d'encadrement. Or, ces derniers intègrent souvent les équipes d'encadrement en cas d'absence d'animateur ou de surplus d'inscriptions.

Le taux de qualification, c'est-à-dire la proportion d'animateurs qualifiés à prévoir dans une équipe, peut poser également des difficultés.

Afin de respecter au mieux les règles relatives au taux d'encadrement, les animateurs étaient amenés à se déplacer d'un site à l'autre en fonction des besoins d'animation. Ce dispositif étant susceptible de nuire à la stabilité des équipes, qui est un facteur important de sécurité physique et affective des enfants, une équipe de quatre animateurs volants a été mise en place. À la fatigue s'ajoute le désintérêt des agents pour leur travail, ces derniers étant de plus en plus accaparés par des tâches logistiques les éloignant de leurs missions d'animation (préparation du goûter, vaisselle, etc.).

⁴¹ Torcé-en-Vallée, Saint-Corneille, Montfort-Le-Gesnois et Savigné-L'Évêque (source : compte-rendu de la commission petite enfance, enfance, jeunesse du 29/05/2024).

⁴² L'Écho sarthois, 26/04/2024.

Par ailleurs, la possibilité pour les parents de venir chercher leurs enfants à n'importe quel moment du créneau horaire entamé sur les temps périscolaires et des mercredis a nécessairement un impact sur l'organisation des activités et le projet éducatif.

Un mouvement de grève a d'ailleurs été lancé en avril 2024 par les agents du service illustrant ainsi les difficultés de ce service.

Sur le taux d'encadrement réellement mis en œuvre, la communauté de communes n'a fourni aucun élément chiffré : ni les données de fréquentation par site ni les données d'encadrement réelles. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les capacités d'encadrement étaient désormais respectées grâce au recrutement de quatre agents supplémentaires en octobre 2024.

3.1.4 Le pilotage de la compétence enfance jeunesse doit être renforcé

La plupart des décisions prises dans le cadre de la compétence enfance jeunesse l'ont été sans éclairage financier ni opérationnel. Par exemple, la décision prise, sur le fondement de l'article L. 533-1 du code de l'éducation⁴³, d'accueillir les enfants scolarisés dans les écoles privées du territoire⁴⁴ au nom de l'équité et de l'égalité de traitement dans l'accès aux services. Si cette prise en charge est légale, aucune donnée chiffrée n'a cependant été communiquée aux élus, notamment sur le coût pour la communauté de communes que représentait l'accueil de ces nouveaux élèves et les conséquences de la prise en charge de ces élèves sur les finances de l'intercommunalité. La chambre n'en a pas non plus obtenues. La prise en charge de ces élèves s'effectue dans les mêmes locaux que les élèves des écoles publiques. Ce n'est que depuis septembre 2023, que les enfants sont conduits par les personnels des écoles privées, ils l'étaient auparavant par les agents de la communauté de communes.

La décision d'accueillir l'ensemble des élèves scolarisés du territoire, sans mise en place de quotas ou de critères d'accueil, n'a pas été plus éclairée. Compte tenu de la montée en charge du service et de l'augmentation des dépenses afférentes à la mise en œuvre de cette compétence et notamment des dépenses de personnel, la régulation du nombre d'enfants accueillis par la mise en place de critères a été proposée à plusieurs reprises aux élus, sans que, une nouvelle fois, des données chiffrées ne leur aient été communiquées.

Au-delà de la mise en place de quotas, la revalorisation des tarifs est l'autre solution envisagée par la communauté de communes pour réduire les tensions existantes sur le service enfance-jeunesse. Or, aucun document d'aide à la décision ne leur a été communiqué leur permettant d'arbitrer entre les objectifs recherchés et les contraintes associées.

⁴³ Article L. 533-1 du code de l'éducation : « *« Les collectivités territoriales, les EPCI et les caisses des écoles peuvent faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente ».*

⁴⁴ Sont accueillis les enfants de trois écoles privées : école Saint Germain située à Savigné-L'Évêque, école Sainte Adélaïde à Montfort-Le-Gesnois et l'école Sainte Anne à Connerré.

Une modification des tarifs est intervenue à compter du 8 juillet 2022. Elle a été décidée par délibération du 7 avril 2022. Lors de la réunion de la commission petite enfance, enfance, jeunesse ⁴⁵, au cours de laquelle a été présenté ce projet de revalorisation des tarifs, aucun document présentant le coût du service (coût de la prise en charge d'un enfant en ALSH, par exemple) ou encore la part des recettes des usagers et des autres financeurs, n'a été communiqué aux élus. De même, aucun objectif n'a fixé le montant de dépenses que la communauté de communes souhaiterait consacrer à ce service. Seule une estimation des recettes supplémentaires pouvant être perçues sur la base de cette revalorisation a été diffusée.

Une nouvelle augmentation des tarifs à compter du 1^{er} septembre 2024 a été décidée lors de la réunion du conseil communautaire du 11 avril 2024. Le choix de cette augmentation a été étudié par la commission finances », sans qu'une réflexion commune n'ait été organisée avec la commission « petite enfance, enfance, jeunesse », qui a seulement été informée de la décision prise d'augmenter les tarifs lors de sa réunion du 3 avril 2024. Sur cette deuxième revalorisation, aucun document d'étude n'a été communiqué à l'équipe de contrôle. Selon la vice-Présidente « petite enfance, enfance, jeunesse », plusieurs simulations de l'impact financier sur les différents profils de familles auraient été réalisées avec notamment une proposition de suppression des séjours. Une nouvelle fois, aucun calcul des coûts réels du service n'a été présenté.

Par ailleurs, certaines décisions prises ne semblent pas appropriées compte tenu des difficultés du service. C'est le cas de la tarification à la demi-heure des accueils périscolaires, qui génèrent des frais de gestion élevés par rapport à une facturation au forfait.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la tarification forfaitaire constitue un des axes de travail de la communauté de communes avec la mise en place de la tarification au taux d'effort.

La communauté de communes n'a donc pas élaboré de stratégie dans le cadre de la politique enfance jeunesse qu'elle entend développer. Elle n'a pas défini d'objectifs ni les moyens ou actions à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Elle n'a pas non plus développé d'indicateurs de performance de la politique petite enfance, enfance, jeunesse.

La chambre relève que l'établissement a fait le choix de recourir à l'augmentation des tarifs sans étudier les moyens supplémentaires qui pourraient être dégagés par une révision des attributions de compensations en fonction des charges réelles qu'elle supporte (cf. supra)

La chambre invite l'établissement à mieux documenter cette politique, notamment en établissant des coûts à la place en fonction de la capacité d'accueil théorique et en les confrontant aux tarifs demandés aux familles.

La chambre recommande à la communauté de communes de définir les objectifs de sa politique en matière d'enfance-jeunesse en cohérence avec les moyens qu'elle souhaite y consacrer, c'est-à-dire avec une maîtrise des effectifs et de la masse salariale. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la convention territoriale globale, feuille de route « sociale » de la communauté de communes, mériterait d'être mise en cohérence avec la maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

⁴⁵ Réunion de la commission petite enfance-enfance jeunesse » du 03/03/2022.

Recommandation n° 8. : Définir les objectifs de la politique enfance jeunesse en cohérence avec une maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

3.2 Une mobilisation trop limitée sur la compétence obligatoire développement économique

3.2.1 Les dépenses fléchées sur le développement économique sont peu élevées

La communauté de communes dispose de quatre zones d'activités communautaires, neuf doivent encore faire l'objet d'un transfert (*cf. supra*).

Les dépenses liées au développement économique s'élèvent à 826 054 € sur la période 2019-2023 : 621 238 € en investissement et 204 815 € en fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement correspondent principalement à l'entretien des zones d'activité et à la maintenance de l'annuaire des entreprises. Les dépenses d'investissement concernent pour la majeure partie des participations à des actions portées par le département (sortie autoroutière de Connerré) et la région (fonds de résilience relatif à la crise sanitaire). Aucune réalisation majeure n'a été portée par l'intercommunalité durant la période sous contrôle.

3.2.2 Une stratégie non pilotée et peu suivie d'effets

En 2018, l'intercommunalité a élaboré un plan intercommunal de développement économique (PIDE) avec le soutien de la chambre de commerce et d'industrie (CCI). Ce plan se déclinait en trois parties : une analyse économique du territoire, les attentes et besoins du territoire et enfin, la stratégie partagée de développement économique.

Cette stratégie reposait sur trois axes développés en 18 actions dont 11 sont considérées comme prioritaires. Pour chacune des actions, une fiche présentant les objectifs et les modalités de mise en œuvre avait été élaborée avec un calendrier prévisionnel et des indicateurs d'évaluation. Une équipe projet « développement économique » devait être constituée autour de l' élu en charge du développement économique avec l'appui de deux agents de la communauté de communes.

Or, les moyens n'ont pas suivi, la mise en œuvre du PIDE n'a pas fait l'objet d'un suivi formalisé en commission et aucun bilan n'en a été tiré. De fait, seules deux actions sur 18 étaient complètement réalisées fin 2023.

En réponse à l'extrait lui ayant été adressé, l'ancien ordonnateur fait valoir que des actions ont été lancées ou initiées en 2019 : étude sur le « co-working », organisation de petits-déjeuners avec les entreprises et cession du Domaine du Bois-Doublé où ont été créés des gîtes et où sont organisés des événements.

La communauté de communes n'a pas développé de politique d'acquisition de réserves foncières. Le PIDE prévoyait de développer des projets autour du nouvel échangeur autoroutier. Or, aucune parcelle n'est prévue pour cette destination dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) pourtant adopté en 2022 (*cf. infra*). Le transfert à venir des ZAE (*cf. supra*) permettra à la communauté de communes de disposer d'une meilleure emprise sur le territoire, encore faut-il qu'elle se donne les moyens de les développer.

3.2.3 Des ressources humaines et des moyens financiers à dégager

L'absence de réalisations concrètes d'envergure est liée en partie à des moyens humains et financiers réduits.

La communauté de communes n'a pas de développeur économique dans ses effectifs. Elle a pu compter durant un an sur la mise à disposition à temps partiel d'une chargée de développement économique par le syndicat mixte du Perche Sarthois. La chambre observe que ce manque d'interlocuteur pérenne pour les entreprises dans les services intercommunaux et les autres acteurs du territoire a bloqué la mise en œuvre du PIDE et ne permet pas de capter des projets qui pourraient émerger sur le territoire. Les élus ont décidé d'intégrer en 2025 aux effectifs communautaires un chargé de mission qui sera recruté par le syndicat mixte précité. Ce poste sera financé par le non renouvellement du poste du juriste (cf. *supra*).

Lors du contrôle de la chambre, la communauté de communes était en cours de lancement d'un marché « mission d'étude pour l'élaboration d'une stratégie de développement économique et territoriale », dont l'objectif est notamment de disposer d'une vision actualisée de la ressource foncière disponible. La chambre relève que la communauté de communes devra à l'avenir dégager des moyens financiers sur le long terme pour renforcer ses réalisations en matière de développement économique. En réponse, le président a indiqué que l'affectation des fonds liés au contrat régional 2026 (cf. *supra*) permettra de mettre en œuvre des projets.

3.3 La compétence aménagement de l'espace n'est pas pleinement opérationnelle faute de documents d'urbanisme réguliers

La communauté de commune dispose des compétences « élaboration et suivi des documents d'urbanisme » et « politique du logement et cadre de vie », la délivrance des autorisations d'urbanisme reste du ressort des communes.

3.3.1 Un objectif législatif de sobriété foncière renforcé avec l'entrée en vigueur prochaine du dispositif « zéro artificialisation nette » (ZAN)

La transformation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers en espaces urbanisés, si elle est nécessaire pour répondre au dynamisme économique et démographique de certains territoires, entraîne un certain nombre de conséquences néfastes⁴⁶, notamment en matière de perte de biodiversité et d'accélération du réchauffement climatique.

Afin de réduire ces impacts négatifs et de promouvoir une gestion économe de l'espace, le cadre législatif a été fortement renforcé au cours des vingt dernières années⁴⁷. En 2000, la [loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains](#), dite « SRU », a en effet mis en place des dispositions visant à densifier de manière raisonnée les espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain. En 2010, la [loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement](#), dite « Grenelle II », a imposé un diagnostic de la consommation passée d'espaces dans les documents d'urbanisme et une

⁴⁶ [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

⁴⁷ Rapport d'information du Sénat n° 584 déposé le 12 mai 2021.

justification des objectifs chiffrés fixés par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) en termes de modération de cette consommation. Par la suite, la [loi dite n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#), dite « ALUR », a durci les conditions d'ouverture des zones à urbaniser, puis la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#), dite « ELAN », a notamment introduit la lutte contre l'étalement urbain parmi les objectifs du code de l'urbanisme.

Malgré ces évolutions, environ 276 000 hectares ont été consommés en France entre 2009 et 2019, soit l'équivalent du département du Rhône⁴⁸. Le législateur a dès lors décidé de renforcer les dispositifs en place à travers l'[article 191](#) de la loi climat et résilience du 22 août 2021 qui fixe un double objectif : diviser par deux le rythme d'artificialisation entre 2021 et 2031 par rapport à la décennie précédente et atteindre d'ici à 2050 zéro artificialisation nette (ZAN), c'est-à-dire au moins autant de surfaces renaturées que de surfaces artificialisées. Selon l'État⁴⁹, la priorité est en effet d'optimiser l'espace en revitalisant les centralités urbaines, en recyclant les 170 000 ha de friches présentes en France et en mobilisant les 1,1 million de logements vacants. L'efficacité foncière doit également être améliorée puisqu'au niveau national, les opérations de moins de huit logements / ha sont responsables de 51 % de la consommation d'espaces pour une production de logements de seulement 19 % du total. De manière générale, ce sont ces opérations peu denses qui pèsent sur la consommation d'espaces des communes.

La mise en œuvre du ZAN est à opérer dans les documents de planification et d'urbanisme : [la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023](#), visant à faciliter la réalisation des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux prévoit ainsi que les schémas régionaux, comme le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET), doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, puis les schémas de cohérence territoriale (SCoT) avant le 22 février 2027. Enfin, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que les cartes communales devront être mis en compatibilité avant le 22 février 2028. Les modalités de répartition des quotas de surfaces artificialisables ne sont donc pas encore définies, ni opposables juridiquement. Une gouvernance, assurée notamment par une conférence régionale composée d'élus locaux, sera mise en place pour définir ces objectifs. Les efforts passés en matière de consommation d'espaces, les dynamiques démographiques et économiques prévisibles, les enjeux de recompositions spatiales face aux risques naturels, devront être pris en compte dans ces derniers. Une surface minimale d'un hectare de consommation est en outre garantie pour la période 2021-2031 à toutes les communes couvertes par un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Enfin, la consommation foncière des projets d'envergure nationale ou européenne et d'intérêt général majeur sera comptabilisée au niveau national, alors que les projets d'envergure régionale pourront être mutualisés au niveau du schéma régional.

⁴⁸ Source : CEREMA.

⁴⁹ [Artificialisation des sols | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](#)

[Le décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023](#) détaille la manière dont les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont fixés⁵⁰ et précise le contenu du rapport, à soumettre tous les trois ans par le maire ou le président de l'intercommunalité à l'assemblée délibérante⁵¹. Ce rapport sur l'artificialisation des sols et l'avis résultant du vote sont publiés.

3.3.2 Une difficulté à s'appuyer sur des documents conformes

Le conseil régional des Pays de la Loire a adopté le 17 décembre 2021 son SRADDET⁵², approuvé le 7 février 2022 par la préfecture de région. Par délibération du 7 juillet 2022, une procédure de modification a été engagée, avec pour objet d'intégrer les dispositions de la loi climat et résilience, notamment la trajectoire territorialisée vers le ZAN.

3.3.2.1 Le territoire n'est pas couvert par un SCoT approuvé

Le SCoT en vigueur a été approuvé le 29 janvier 2014 par le syndicat mixte du Pays du Mans dont le territoire recouvrait à l'époque la communauté urbaine du Mans et cinq communautés de communes. Ce n'est qu'en 2018 que la communauté de communes du Gesnois Bilurien a adhéré au collège SCoT de ce syndicat mixte, cette décision a emporté l'extension du périmètre du SCoT⁵³. Dès lors, ce SCoT du Pays du Mans dispose d'un des périmètres les plus grands en superficie (92 communes, 1 611 km²) parmi les 36 SCoT que comptent les Pays de la Loire.

Par conséquent, l'ensemble du territoire de la communauté de communes n'est pas encore couvert par un SCoT approuvé. Le syndicat a décidé d'engager l'élaboration d'un nouveau SCoT couvrant l'ensemble du territoire du Gesnois Bilurien dont l'approbation définitive est envisagée pour 2026. Dans cette attente, la communauté de communes doit formuler une demande de dérogation auprès du préfet pour faire évoluer son document d'urbanisme⁵⁴.

Les travaux de réflexion sur l'élaboration du prochain SCoT ont démarré et incluent les enjeux de sobriété foncière. Selon la communauté de communes, la clé d'entrée pour la répartition des droits à artificialiser entre les EPCI sera la population. Lors du contrôle de la chambre, le diagnostic sur la situation des friches du territoire couvert par le SCoT n'avait pas été réalisé.

⁵⁰ Deux types d'occupations des sols sont désormais considérés comme non artificialisés : les zones abritant des installations de production d'énergie solaire photovoltaïque et les surfaces végétalisées de parc ou jardin public.

⁵¹ Compétente en matière de PLU(i).

⁵² <https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/contribuez-la-modification-du-sraddet-des-pays-de-la-loire>.

⁵³ <https://www.cc-gesnoisbilurien.fr/economie/schema-de-coherence-territoriale/>

⁵⁴ [Articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme](#)

3.3.2.2 Le PLUiH approuvé en octobre 2022 rencontre des difficultés majeures d'application, ce qui bloque la mise en œuvre de certains projets

La communauté de communes du Gesnois Bilurien s'est dotée d'un plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH) approuvé le 13 octobre 2022. Il a fait l'objet d'une modification simplifiée n° 1 approuvée le 9 novembre 2023.

Ce PLUiH a été adopté après plusieurs années d'élaboration puisque la première délibération date de mars 2017. Ce délai s'explique notamment par l'absence de technicien spécialisé au sein des services intercommunaux pour piloter ce dossier. La communauté de communes a missionné un bureau d'étude sans se donner les moyens de le piloter alors que les interlocuteurs ont fréquemment changé sur la période. Ce n'est qu'en septembre 2023 qu'une chargée de mission urbanisme a été recrutée par l'intercommunalité. En conseil communautaire de janvier 2023, le vice-président en charge de l'urbanisme a déclaré : « le contexte démontre qu'il est temps que la communauté de communes se dote de l'ingénierie nécessaire au suivi des projets urbanisme et habitat ».

En l'absence de SCoT approuvé, l'ouverture à l'urbanisation de zones précédemment classées naturelles ou agricoles est soumise à autorisation préfectorale.

Or, il s'avère que ce PLUiH adopté en octobre 2022 est en partie illégal. Par courrier du 1^{er} décembre 2022, le service du contrôle de légalité vérifiant la conformité du PLUI approuvé le 13 octobre 2022 à l'arrêté préfectoral du 8 juin 2022 relatif à la demande de dérogation à l'urbanisation limitée, ont constaté que 31 secteurs sur les 86 concernés ne respectaient pas cet arrêté. Le document présente des contradictions entre le PADD, le rapport de présentation et les zonages (cartes).

Des communes ont fait des recours gracieux au préfet sur le PLUI, notamment sur le fondement que le vote d'approbation du PLUI est non valide compte tenu des erreurs sur les cartes présentées. Des requêtes ont également été adressées au tribunal administratif.

Dans l'immédiat, certains projets sont bloqués. Pour les débloquent, plusieurs procédures d'évolution du document d'urbanisme sont envisageables en fonction de la nature des projets : la révision générale, la révision allégée, la modification de droit commun avec enquête publique, la modification simplifiée sans enquête publique et la déclaration de projet. Ces différentes procédures mobilisent des moyens financiers, nécessitent du temps et présentent des risques juridiques.

La communauté de communes souhaite attendre la mise en application du prochain SCoT avant de lancer une révision générale.

Les élus ont fait le choix, en bureau du 28 mars 2024, d'un scénario comportant deux déclarations de projet et une modification avec enquête publique version longue permettant de débloquent plusieurs projets et notamment de corriger des points litigieux susceptibles de conduire à l'annulation du PLUiH par le tribunal administratif.

Ce choix représente un coût estimé de 140 000 € en 2024 et 2025.

3.3.3 Une efficacité foncière relativement faible en raison de la Ligne à grande vitesse

Entre 2011 et 2022, la communauté de communes Le Gesnois Bilurien, d'une surface totale de 40 369 hectares, a consommé 325,3 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF).

57 % des espaces NAF consommés ont été dédiés à l'habitat, 33 % aux infrastructures et 7 % à l'activité. Le pic de consommation en 2017 et le poids particulier des infrastructures s'expliquent par la finalisation de la ligne à grande vitesse Bretagne.

Le taux de consommation 2011-2020 (consommation d'espaces rapporté à la surface totale) de la communauté de communes (0,8 %) est similaire à celui du SCoT du Pays du Mans, mais supérieur à celui du département de la Sarthe (0,5 %) et de la région (0,6 %).

L'efficacité foncière de la communauté de communes apparaît comme faible dans la mesure où elle consomme davantage d'hectares que le département et la région pour accueillir des nouveaux habitants et des nouveaux ménages.

Lors du contrôle de la chambre, la communauté de communes a indiqué vouloir se donner les moyens d'analyser précisément la consommation d'espaces et avoir sollicité les communes pour disposer du nombre d'hectares consommés pour les années 2021 à 2023 via les permis de construire et les permis d'aménager.

La chambre invite l'établissement à se rapprocher du syndicat porteur de SCoT pour identifier les voies et moyens d'améliorer le partage de données entre les différents acteurs.

Sur la période du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2020, la communauté de communes Le Gesnois Bilurien a consommé 303,6 hectares d'espaces NAF, soit 30,4 hectares par an. Dans le même temps, la commune de Fatines, en a consommé 8,8 hectares.

Par référence à l'objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces inscrit dans l'article 191 de la loi climat et résilience, la communauté de communes pourrait consommer 147,4 hectares sur la période 2021-2030, soit 14,7 hectares par an⁵⁵.

La consommation s'est élevée à 12,5 hectares en 2021 et 7,1 hectares en 2022.

3.3.4 La production de logements n'atteint pas les objectifs fixés par le PLUIH

Le PLUIH retient l'hypothèse d'une croissance globale de la population de 0,6 % par an à l'horizon 2031, soit environ 3 000 habitants supplémentaires, ce qui correspond à la poursuite de la dynamique observée sur les 10 années précédentes.

Il vise une production annuelle de 150 logements par an à l'horizon 2031, s'appuyant sur des constructions neuves et des actions de requalification et de valorisation du parc existant. Or, selon les données du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le nombre de logements effectivement autorisés ou mis en chantier depuis 2018 se situe très en deçà de cet objectif : 95 logements en 2022, 25 en 2023. La faible proportion des logements collectifs suggère un effort de densification relativement faible.

⁵⁵ Déduction faite de la consommation de la commune de Fatines qui est sortie de la CC en 2022.

La communauté de communes critique la fiabilité des données du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires tout en reconnaissant qu'elle n'est pas en capacité de produire d'autres chiffres. Selon elle, l'objectif fixé par le PLUIH n'est de toute façon pas atteignable.

La chambre constate que la communauté de communes s'est fixée des objectifs de production de logements sans rapport avec la capacité des acteurs du territoire à se mobiliser pour les atteindre. Si la faible dynamique de construction se poursuit, les objectifs fixés par le PLUIH sur l'attractivité de son territoire et l'adaptation du parc de logements aux trajectoires résidentielles ne seront pas atteints.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La mise en œuvre des compétences en matière de petite enfance, enfance et jeunesse répond au besoin du territoire. Toutefois, l'absence de décision claire sur l'organisation et le dimensionnement de l'offre a conduit à des difficultés de fonctionnement des services et à une croissance importante des dépenses, limitant la capacité de l'établissement à se projeter sur ses compétences obligatoires, sans que ce sujet ait réellement fait l'objet de débats. La chambre recommande à la communauté de communes de définir les objectifs du service enfance jeunesse en cohérence avec une maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

En dépit d'une stratégie de développement économique adoptée en 2018, l'intercommunalité ne s'est pas donnée les moyens de dégager des moyens humains et financiers pour déployer les actions prévues.

La compétence aménagement de l'espace n'est pas pleinement opérationnelle : le plan local d'urbanisme intercommunal adopté en 2022, comporte des irrégularités, empêchant la mise en œuvre de certains projets et entraînant des surcoûts. Les objectifs de construction de logements sont déconnectés de la capacité des acteurs à construire de nouveaux logements.

4 LES RESSOURCES HUMAINES DOIVENT ÊTRE MIEUX PILOTÉES

4.1 L'organisation des services

Les services intercommunaux ont fait l'objet d'une réorganisation fin 2020. Ils sont structurés autour de quatre grands pôles. Les pôles ressources internes et cadre de vie et travaux sont rattachés à un cadre. Les pôles services à la population » et économie, aménagement, urbanisme, suivi DSP sont directement rattachés au directeur général des services (DGS). Une directrice générale adjointe seconde le DGS et pilote le pôle ressources internes.

Les services sont dispersés géographiquement sur plusieurs sites. Le bureau du DGS se situe dans les ateliers communautaires, installés à Montfort-Le-Gesnois, les services des ressources internes sont regroupés, dans un bâtiment attenant au centre aqualudique, à Montfort-le-Gesnois, le service petite enfance, enfance et jeunesse se situe à Connerré et l'école de musique à Bouloire.

Cette organisation ne facilite pas la diffusion de l'information, la coordination des actions ainsi que l'acquisition d'une culture commune.

4.2 Une forte augmentation des effectifs qui doit être mieux documentée

Selon les données produites par la communauté de communes, ses effectifs ont progressé de 14,9 %, passant de 114 agents au 31 décembre 2020 à 131 agents au 31 décembre 2022. Cette augmentation de 16 postes s'explique par l'augmentation du nombre de fonctionnaires (+ 24) et du nombre de contractuels permanents (+ 10) et la diminution du nombre de contractuels non permanents (- 17).

En équivalent temps plein travaillé, l'augmentation sur la même période est plus forte (+ 88 %).

Cette augmentation est principalement liée à la montée en charge du service enfance-jeunesse, puisque sur la période de contrôle, les effectifs de ce service sont passés de 65 en 2019 à 99 en 2023⁵⁶ représentant une hausse de 52,3 %. La chambre relève que la hausse des effectifs a pour origine essentiellement un effort important dans le domaine de l'enfance-jeunesse alors même que la communauté de communes n'a pas su maîtriser l'absentéisme et ses déterminants (*cf. infra*).

La chambre souligne le manque de fiabilité de ces données avec des incohérences, en particulier sur le nombre d'agents non titulaires, suivant les sources (état du personnel et synthèse du rapport social unique).

La communauté de communes doit par conséquent fiabiliser les données et améliorer le suivi de ses effectifs, d'autant plus que le recours aux agents non titulaires est important, notamment pour assurer la compétence enfance-jeunesse. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les données relatives aux effectifs avaient été depuis fiabilisées grâce au nouveau logiciel de gestion de paye, dont certaines fonctionnalités permettent notamment un suivi plus approfondi des données relatives aux ressources humaines.

En effet, sur la période 2019-2022, 168 agents ont été recrutés sur des contrats à durée déterminée égale ou inférieure à 6 mois.

Le taux d'encadrement de la communauté de communes est plus faible que les intercommunalités comparables⁵⁷ : 28 % contre 33 % en 2022.

Par ailleurs, l'établissement n'a pas été en mesure de réaliser un bilan social pour les années 2019 et 2021 en raison, selon lui, de la vacance de postes sur la fonction ressources humaines.

La chambre rappelle que l'établissement doit élaborer chaque année un rapport social unique⁵⁸ rassemblant les éléments et données à partir desquels sont établies les lignes directrices de gestion, déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans

⁵⁶ Source : états du personnel 2019 à 2023 (Q02-T01-04).

⁵⁷ Source : troisième édition des « [10 familles d'indicateurs repères pour le pilotage des ressources humaines](#) » - intercommunalités de 100 à 349 agents.

⁵⁸ Le rapport social unique, créé par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021. Il est venu se substituer au rapport sur l'état de la collectivité.

chaque administration, collectivité territoriale et établissement public ([article L. 231-1 du code de la fonction publique](#)). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué, que le rapport social unique 2022 avait bien été élaboré grâce à la stabilisation des effectifs au sein du service ressources humaines.

La masse salariale consolidée (budget principal et budgets annexes) a augmenté de 74 % sur la période de contrôle, passant de 2 312 958 € en 2019 à 4 024 580 € en 2023. Compte tenu du volume qu'elle représente et de son évolution sur la période de contrôle, une véritable stratégie de pilotage de la fonction ressources humaines doit être mise en place. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la nouvelle directrice générale adjointe en charge des ressources humaines, en fonctions depuis le 1^{er} février 2023, avait mis en place un suivi mensuel de la masse salariale sous forme de tableau de bord, permettant ainsi d'en maîtriser le volume.

4.3 Les heures complémentaires sont en forte hausse sur la période

Le règlement intérieur adopté lors du conseil communautaire du 15 février 2018 prévoit que les membres du personnel à temps non complet peuvent être conduits exceptionnellement à effectuer des heures complémentaires jusqu'à concurrence de 35 heures hebdomadaires et des heures supplémentaires au-delà. En cas de dépassement durable et régulier, le règlement intérieur précise qu'il devra être procédé à la modification de la durée hebdomadaire de service après avis du comité technique. Les heures complémentaires seront soit récupérées soit rémunérées.

Sur la période de contrôle, le nombre d'heures complémentaires est passé de 122 en 2019 à 3 044 heures en 2022 et le montant des rémunérations correspondantes de 1 948 € à 47 791 €.

Le nombre d'agents concernés par la réalisation d'heures complémentaires a lui aussi fortement augmenté sur la période de contrôle, passant de six agents en 2019 à 66 en 2022. Sur les 66 agents concernés par l'accomplissement d'heures complémentaires en 2022, 46 travaillent au sein du service des accueils périscolaires, 17 sont affectés à l'école de musique, deux au sein des services techniques et un auprès du relais de la petite enfance.

Le recours important aux heures complémentaire au sein du service des accueils périscolaires s'explique, selon la communauté de communes, par l'absentéisme élevé, dû aux difficultés rencontrées par ce service, évoquées *supra* et liées essentiellement à sa suractivité.

La part des femmes ayant réalisé des heures complémentaires est également en forte augmentation. Alors qu'elles étaient deux en 2019 pour quatre hommes, elles sont 49 en 2022 pour 17 hommes. Les femmes sont ainsi plus nombreuses à occuper des emplois non complets, donc moins rémunérés.

Afin de limiter le recours aux heures complémentaires, la communauté de communes a indiqué qu'elle avait augmenté le temps de travail des agents concernés par ces heures complémentaires. Sur un échantillon examiné par la chambre de 10 agents relevant du service enfance ayant effectué des heures complémentaires sur l'année 2022, huit ont vu effectivement leur temps de travail augmenté.

4.4 L'utilisation du compte épargne temps pourrait être assouplie

Le règlement intérieur fixe les règles applicables en matière de compte épargne temps (CET). L'agent peut utiliser les jours épargnés seulement sous la forme de congés. L'indemnisation ou la prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique des droits ainsi épargnés ne sont pas possibles.

Alors que la communauté de communes rencontre des difficultés de recrutement (*cf. infra*), l'assouplissement des règles d'utilisation du CET pourrait constituer un facteur d'attractivité et de fidélisation.

4.5 L'absentéisme est en augmentation

Sur la période de contrôle, l'absentéisme a augmenté, passant de 7,85 % en 2019 à 10 % en 2022. Le taux pour les agents titulaires a cependant diminué. Il est, en effet, passé de 11,05 % en 2019 à 9,80 % en 2022. Pour les agents non titulaires, il a fortement augmenté, passant de 0,5 % en 2019 à 10,53 % en 2022.

Le taux d'absentéisme médical est légèrement plus élevé en comparaison des intercommunalités comparables : 7,75 % contre 6,6 % en 2021. Si le taux d'absentéisme est plus élevé en début de période chez les agents titulaires, c'est chez les agents non titulaires qu'il est le plus important en fin de période. Chez les agents non titulaires, le nombre de jours d'absence est, en effet, passé de 26,50 en 2019 à 717,50 en 2022, représentant une hausse de plus de 2 608 %. Cette très forte augmentation s'explique essentiellement par la hausse du nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire, qui est passé de 22 en 2019 à 676 en 2022. À noter également que le nombre de jours d'absence pour accidents du travail a fortement augmenté sur la période de contrôle pour les agents non titulaires, passant de 0 jour en 2019 à 31 en 2022. La forte augmentation du taux d'absentéisme des agents contractuels, en particulier des agents qui occupent des emplois non permanents s'explique principalement, selon la communauté de communes, par leurs conditions de travail, qui peuvent être qualifiées de précaires puisqu'ils sont recrutés le plus souvent sur des contrats très courts avec parfois seulement quelques heures de travail hebdomadaire et des niveaux de rémunérations très faibles.

Lors du débat d'orientations budgétaires 2021, le conseil communautaire a décidé de déprécariser la situation des agents d'animation du service enfance-jeunesse en créant progressivement des emplois permanents, ce qui leur permet de bénéficier du régime indemnitaire. Ce dispositif a, par ailleurs, fait l'objet d'une inscription au sein des lignes directrices de gestion adoptées lors du comité technique du 12 mars 2023.

Ce processus de déprécarisation s'est organisé en trois phases. Dans le cadre d'une première phase, il a été proposé, par délibération du 1^{er} juillet 2021, de créer 11 postes permanents d'adjoint d'animation à compter du 1^{er} septembre 2021. Le volume d'heures hebdomadaires proposé pour chaque poste est compris entre 22h00 et 29h45.

Une seconde phase a consisté à la création de 13 postes permanents d'adjoint d'animation à compter du 1^{er} septembre 2022, par délibération du 7 juillet 2022. Le volume d'heures hebdomadaires proposé pour chaque poste est compris entre 23 heures 30 et 33 heures.

Enfin, une troisième phase a permis la création, par délibération du 6 juillet 2023, de dix postes permanents d'adjoint d'animation à compter du 1^{er} septembre 2023 dont le volume d'heures hebdomadaires est compris entre 16 heures et 29 heures 30, ainsi que de quatre postes d'adjoint d'animation dont le volume d'heures hebdomadaires a été fixé à 16 heures afin de pérenniser les quatre postes créés sur les secteurs nord et sud, et cela dans le but d'assurer le remplacement des agents absents sur leur secteur et garantir ainsi la continuité du service.

Malgré ce processus de déprécarisation, dont les effets sur l'absentéisme semblent encore limités, la communauté de communes est toujours confrontée à l'importance relative de l'absentéisme de ses agents et n'a pas encore réfléchi à la mise en place de mesures susceptibles d'en limiter l'évolution.

Pourtant, le coût de l'absentéisme peut être évalué à 297 000 €⁵⁹ en 2022.

Ce phénomène, conséquence logique des difficultés d'organisation du service enfance-jeunesse évoquées plus haut, à la fois coûteux et facteur de désorganisation, constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour la gestion des ressources humaines et nécessite la construction de réponses adaptées et concertées.

La chambre recommande à l'établissement de mettre en œuvre un plan de lutte contre l'absentéisme des agents de la communauté de communes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un travail avait été engagé sur l'absentéisme, comprenant une phase d'analyse et la mise en œuvre d'un plan de lutte contre l'absentéisme.

Recommandation n° 9. : Mettre en œuvre un plan de lutte contre l'absentéisme des agents de la communauté de communes.

4.6 La mise en œuvre du régime indemnitaire est source d'inégalité entre les agents

4.6.1 La mise en place en deux temps du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est composé de deux éléments : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), et le complément indemnitaire annuel (CIA).

L'IFSE repose sur une formalisation précise de critères professionnels liés aux fonctions et sur la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise par les agents.

⁵⁹ Taux d'absentéisme global (titulaires et non titulaires) exprimé en ETP x rémunération moyenne par ETP des agents permanents (31 566,40 € selon bilan social 2022). Ce coût représente la masse salariale correspondant aux jours d'absentéisme.

L'IFSE a été mise en place à la communauté de communes par délibération du 16 février 2017. Cette première délibération a été modifiée en 2018 puis en 2021. À compter du 1^{er} janvier 2022, les bénéficiaires de l'IFSE sont les fonctionnaires titulaires, les fonctionnaires stagiaires et les agents contractuels de droit public nommés sur des emplois permanents à temps complet, temps non complet ou à temps partiel. Seuls les agents de droit privé ne bénéficient pas du RIFSEEP.

Conformément à la réglementation, des critères ont été définis pour la classification des emplois dans différents groupes de fonctions de chaque cadre d'emploi ainsi que des montants plancher et plafond. Bien que ces critères aient été revus à deux reprises en 2022 puis en 2023, les montants plafonds adoptés par la communauté de communes sont nettement inférieurs aux montants règlementaires fixés par arrêtés ministériels pour les différents cadres d'emploi dont les corps de référence bénéficient du dispositif.

D'ores et déjà la délibération du 2 mars 2023 prévoit une revalorisation du plancher de l'IFSE pour certains cadres d'emploi au 1^{er} janvier de chaque année sur la période 2024-2026. Il est également prévu que le montant de l'IFSE puisse être majoré dans la limite globale du plafond règlementaire, notamment suite à la réorganisation du service petite enfance, enfance, jeunesse, qui a fait apparaître la nécessité de tenir compte de certaines sujétions particulières pesant sur certains postes ainsi que de la nécessité de revaloriser certains emplois de direction.

En outre, un agent, qui en raison de ses compétences et de ses qualifications professionnelles se voit confier de manière temporaire ou permanente des fonctions relevant d'un cadre d'emploi ou d'un grade supérieur à celui qu'il détient, pourra se voir attribuer un montant d'IFSE correspondant à l'emploi occupé tel que défini par la classification des emplois et des montants plafonds et planchers d'IFSE.

Le complément indemnitaire annuel (CIA) tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée au moment de l'évaluation. Il n'a été instauré à la communauté de communes qu'à compter de 2022 par la délibération du 16 décembre 2021.

Cette délibération fixe un montant plafond unique au titre du CIA, quel que soit le cadre d'emplois. Ce montant plafond est fixé à cent euros et l'attribution sera comprise entre 0 et 100 % de ce montant plafond.

4.6.2 L'absence d'harmonisation du régime indemnitaire au moment de la fusion

Lors de la création de la communauté de communes, les élus n'ont pas fait le choix de retenir le régime indemnitaire le plus favorable aux agents, faute de marge de manœuvre budgétaire, selon l'ordonnateur.

Avant la fusion, le niveau de rémunération des agents de la communauté de communes du Pays des Brières et du Gesnois était beaucoup plus confortable que celui institué par la nouvelle communauté de communes. Ces derniers ont donc conservé le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable avant la fusion. Il en a résulté des tensions avec les agents issus de la communauté de communes du Pays Bilurien et les agents nouvellement recrutés.

Selon la communauté de communes, un travail a, alors, été mené afin de définir un revenu moyen et de ramener l'ensemble des rémunérations se situant en dessous, au niveau du revenu moyen.

En dépit des demandes de la chambre lors du contrôle, aucun document n'a pu être retrouvé par la communauté de communes sur la manière dont ce revenu moyen a été calculé et sur le dispositif de revalorisation des rémunérations mis en place. Les raisons mises en avant sont le départ des personnes ayant travaillé sur ce dispositif et la perte de données subie par les services administratifs entre 2019 et 2020.

De fait, de fortes inégalités de rémunération persistent et le régime indemnitaire en vigueur est ainsi nettement inférieur au régime indemnitaire dont bénéficiaient certains agents et qu'ils ont pu conserver dans le cadre de la fusion.

Il peut être cité comme exemple pour illustrer ces écarts de rémunérations les différences constatées entre les agents occupant au sein du service de la petite enfance, enfance, jeunesse les fonctions de responsable de site, selon qu'ils soient des agents nouvellement recrutés ou des agents présents lors de la fusion.

4.7 Une attractivité à améliorer

À la suite de procédures de recrutement infructueuses, la communauté de communes a fait le constat de l'insuffisance du régime indemnitaire proposé pour assurer des fonctions d'encadrement par rapport au marché de l'emploi. Par délibération du 15 décembre 2022, elle a donc revalorisé le montant maximum de l'IFSE des emplois de direction et de chef de service relevant de la catégorie A.

À plusieurs reprises, elle a également pris la décision d'élargir les conditions de recrutement pour certains postes devenus vacants, notamment en ouvrant la possibilité de recruter des agents contractuels.

Le service petite enfance, enfance, jeunesse est particulièrement touché par ces difficultés de recrutement. En effet, le service n'a cessé de monter en charge sur la période de contrôle entraînant l'épuisement des agents et leur absentéisme. Afin d'assurer la continuité du service, la communauté de communes procède au remplacement des agents absents et se trouve confrontée à la difficulté de trouver des candidats sur des métiers peu valorisés avec des horaires morcelés ou sur des emplois à temps non complet ne permettant pas toujours le cumul d'activités et surtout pour des durées de remplacement souvent très courtes. La quasi-totalité des recrutements qui ont eu lieu sur la période de contrôle ont concerné en effet ce service.

Interrogée sur les solutions mises en place pour surmonter ces difficultés, la communauté de communes a indiqué qu'elle n'avait pas pris de mesures particulières, invoquant une plus grande stabilité dans les recrutements, les difficultés de recrutement étant plutôt liées à la spécificité des postes à pourvoir qui n'étaient pas très recherchés.

Par délibération du 2 mars 2023, le conseil communautaire a décidé d'appliquer sans distinction de revenu aux agents affectés au fonctionnement des accueils périscolaires et d'accueils de loisirs sans hébergement et qui utilisent ces services pour la garde de leurs enfants, le tarif le moins élevé de la grille tarifaire en vigueur. Elle justifie cette tarification préférentielle par un motif d'intérêt général selon lequel elle rencontre des difficultés à recruter des animateurs compte tenu des conditions d'exploitation du service enfance jeunesse. La chambre observe que le recours à ce motif pour justifier l'application d'un tarif préférentiel à cette catégorie d'utilisateurs est contestable.

Cet avantage n'a, de plus, pas été déclaré comme avantage en nature sur les bulletins de salaire des agents concernés.

La chambre relève que, pour organiser les activités de loisirs sans hébergement et les séjours, l'établissement recourt à des agents mis à sa disposition par le groupement d'employeurs PSL⁶⁰. Parmi ces agents, certains sont également titulaires de la communauté de communes sur le temps scolaire. Or une collectivité territoriale ne dispose pas de la possibilité d'employer un même agent en qualité de titulaire et de non titulaire.

En 2024, deux agents sont encore concernés par cette pratique. Huit agents sont à la fois contractuels de la communauté de communes et mis à disposition du groupement d'employeurs PSL. Cette pratique est irrégulière et la communauté de communes aurait dû augmenter le temps de travail des agents concernés, ce qu'elle n'a pas fait.

La faiblesse des rémunérations proposée contribue sans doute à réduire son attractivité. Malgré les quelques mesures de revalorisation de la part IFSE de certains agents du service petite enfance, enfance, jeunesse pour tenir compte notamment de certaines sujétions particulières pesant sur certains postes, le niveau des salaires nets moyens en 2021, qui s'élèvent à 1 043 €, est relativement faible au regard des salaires nets moyens des EPCI à fiscalité propre qui s'élèvent à 2 115 €⁶¹ la même année. Sur le département de la Sarthe, ce niveau moyen des salaires nets versés est également inférieur à celui versé par la communauté de communes Val de Sarthe (1 291 €). La rigidité du régime du compte épargne temps défini par l'établissement constitue également un facteur susceptible d'affaiblir l'attractivité.

La chambre invite la communauté de communes à engager une réflexion globale sur la manière d'améliorer son attractivité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les données produites par l'établissement en matière de ressources humaines doivent être fiabilisées alors que ses effectifs sont en augmentation sur la période sous contrôle. Les heures complémentaires sont en forte hausse, ce qui est le signe d'une tension sur l'organisation, notamment dans le service enfance-jeunesse.

L'établissement rencontre des difficultés à être attractif dans ses recrutements, la rémunération proposée est plus faible que les collectivités comparables. L'absentéisme est en forte augmentation sur la période. La communauté de communes doit engager une réflexion globale sur la manière d'améliorer son attractivité.

⁶⁰ Profession Sports et Loisirs.

⁶¹ Source : [BATweb-DGCL-CL en chiffres 2023.pdf \(collectivites-locales.gouv.fr\)](#).

5 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE

Le budget de la communauté de communes est composé d'un budget principal et de cinq budgets annexes. Durant la période sous contrôle, les charges de fonctionnement ont globalement augmenté de 28 %. En 2023, le budget principal regroupe 43,5 % du total des charges de fonctionnement, le budget annexe enfance-jeunesse 31,2 % et le budget annexe ordures ménagères 25,2 %.

5.1 La qualité de l'information financière doit être améliorée

5.1.1 La mise en place d'un règlement budgétaire et financier

Le passage à la nomenclature M57 à compter de l'exercice 2022 du budget principal et des budgets annexes centre équestre et enfance-jeunesse a entraîné l'adoption par délibération du 16 décembre 2021 d'un règlement budgétaire et financier, conformément au cadre juridique. Ce document comprend les mentions obligatoires définies par le code général des collectivités territoriales⁶² (CGCT) comme les modalités de gestion des autorisations de programme et d'engagement, en particulier les règles de caducité et d'annulation ainsi que les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

Le CGCT⁶³ prévoit la production en annexe d'un état de la situation des engagements pluriannuels au compte administratif. Si cette annexe est bien produite à l'appui du compte administratif des années 2022 et 2023, le taux de couverture des engagements pluriannuels par des crédits annuels n'est jamais calculé.

5.1.2 Les débats d'orientations budgétaires

Le président de la communauté de communes doit présenter, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, présentant notamment les effectifs et les dépenses de personnel, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette (articles [L. 2312-1](#) et [L. 5211-36](#) du CGCT).

Le délai de deux mois n'a pas été respecté en 2024, puisque le rapport sur les orientations budgétaires a été présenté le 8 février 2024 et le budget primitif a été adopté le 11 avril 2024.

Le contenu des rapports présentés durant la période de contrôle ne répond pas totalement aux obligations du CGCT sur les engagements pluriannuels envisagés. En effet, les éléments d'analyse prospective présentés sont souvent limités à l'année N+1. Ce n'est qu'à partir de 2023 qu'une partie a été consacrée au budget annexe enfance-jeunesse, budget annexe le plus important en volume de dépenses.

⁶² Article L. 5217-10-8 du CGCT.

⁶³ Article L. 2311.3 du CGCT.

La chambre invite la communauté de communes à enrichir son rapport d'orientations budgétaires avec des éléments d'analyse prospective à moyen et long terme.

5.1.3 Les notes explicatives de synthèse relatives aux budgets primitifs et aux comptes administratifs sont insuffisantes

La note de synthèse est un document explicatif des délibérations transmis aux élus qui vise à leur permettre d'appréhender le contexte, de comprendre les motivations et d'apprécier les implications des mesures envisagées⁶⁴.

Or, aucune note n'est rédigée à l'appui des délibérations relatives aux budgets primitifs et aux comptes administratifs. Si des tableaux sont présentés, ils ne sont pas accompagnés de commentaires et d'explications sur les hausses ou les baisses.

La chambre invite la communauté de communes à préparer des notes de synthèses enrichies avec les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget ou encore les explications sur les écarts constatés entre le montant des crédits votés et le montant des crédits finalement consommés.

5.1.4 Les états financiers et annexes aux documents budgétaires

Les états annexes sont destinés à compléter l'information contenue dans les documents budgétaires, en informant le plus précisément possible les élus et les citoyens sur divers éléments qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation d'une collectivité. Il importe donc que les règles d'information et de transparence soient respectées.

Le contrôle de ces annexes conduit à formuler quelques observations.

Tout d'abord, l'état relatif à la liste des concours attribués à des tiers en subventions et en nature n'est jamais joint alors que sur l'ensemble de la période de contrôle, la communauté de communes a versé des subventions de fonctionnement à des personnes de droit privé (83 190 € en 2023).

Par ailleurs, s'agissant de l'état du personnel, l'état n'est pas du tout renseigné en 2023 et le niveau de rémunération pour les agents non titulaires n'est pas précisé sur les comptes administratifs 2019 à 2022. À cette absence d'information relative au niveau de rémunération des agents contractuels, s'ajoute, par ailleurs, un manque de fiabilité des données relatives aux effectifs de cette catégorie d'agents au regard notamment des données issues des bilans sociaux.

S'agissant de l'état relatif à la liste des services individualisés dans un budget annexe, si l'état est bien joint sur la période de contrôle, on observe que des informations sont manquantes comme les dates de création de ces différents budgets annexes à l'exception du budget annexe enfance – jeunesse, les références des délibérations ainsi que les numéros SIRET.

De plus, les flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes sont à zéro dans l'annexe relative à la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes alors que des flux croisés existent bien entre le budget principal et certains de ses budgets annexes sur l'ensemble de la période de contrôle.

⁶⁴ [CAA de DOUAI, 2ème chambre, 24/11/2020, 19DA01349](#)

En outre, l'état des emprunts garantis a été joint et complété sur l'ensemble de la période contrôlée à l'exception de l'année 2023.

Enfin, la chambre relève un manque de méthode sur la production de ces annexes, celles qui ne sont pas considérées comme « sans objet » doivent être produites, ce qui n'est pas toujours le cas. La chambre invite la communauté de communes à définir une méthodologie dans la production de ses annexes et lister définitivement les annexes à joindre dans ses documents budgétaires.

5.1.5 La mise en ligne des informations financières est insuffisante

La communauté de communes ne satisfait pas à ses obligations de mettre en ligne sur son site internet un certain nombre d'informations financières :

- présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, le rapport d'orientations budgétaires ainsi que la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif. (articles L. 2313-1, R. 2313-8 et L. 5211.36 du CGCT) ;
- les données essentielles relatives aux subventions supérieures à 23 000 €, (article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations modifiée) ;
- les données essentielles des marchés attribués (article L. 2196-2 du code de la commande publique).

La chambre rappelle que la communauté de communes doit publier, à compter du 1^{er} janvier 2024, sur le portail national des données ouvertes (data.gouv.fr), les données essentielles des marchés publics, au plus tard deux mois à compter de la date de notification du marché public au titulaire (arrêté du 22 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics).

La chambre invite la communauté de communes à se mettre en conformité sur ces différents points avec la réglementation en vigueur.

5.2 La fiabilité des comptes doit être améliorée

5.2.1 Une procédure pourrait formaliser le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement.

Si la communauté de communes procède à des rattachements en dépenses et en recettes, ils ne sont toutefois pas systématiques d'une année sur l'autre. La chambre n'a, en effet, pas identifié, sur le budget principal, de catégorie de dépenses ou de recettes faisant régulièrement l'objet de rattachement si ce n'est les intérêts courus non échus (chapitre 66).

La communauté de communes n'a pas mis en place de procédure formalisée concernant le mécanisme des rattachements.

Il existe un seuil minimum de rattachement, fixé à 1 000 € HT pour les budgets annexes assujettis à la TVA « ZA de la Vollerie », « Centre équestre des Brières » et « SPANC » et 1 200 € pour les budgets non assujettis à la TVA (budget principal et budget annexe « ordures ménagères »). L'établissement pourrait compléter son règlement budgétaire et financier en précisant la procédure.

5.2.2 Les provisions sont incomplètes

La communauté de communes est tenue de constituer des provisions dans certains cas, notamment dès l'ouverture d'un contentieux (articles R. 2321-2 et R. 2321-3 du CGCT). Le président peut décider de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré.

La communauté de communes respecte son obligation d'annexer un état des provisions à son compte administratif depuis 2021 (article R. 2313-3 du CGCT). À compter de cet exercice, elle a commencé à constituer des provisions pour dépréciation des actifs circulants sur son budget principal (à hauteur de 12 212 € au 31 décembre 2023) et ses budgets annexes enfance-jeunesse, ordures ménagères et SPANC (respectivement à hauteur de 1 095 €, 36 859 € et 70 € au 31 décembre 2023).

Aucune autre provision n'a été constituée sur la période de contrôle. Pourtant d'autres motifs de constitution de provisions existent. En effet, cinq contentieux engagés contre la communauté de communes sont en cours et pourraient engendrer des dépenses.

Par ailleurs, la communauté de communes met en œuvre un dispositif de compte épargne temps. Alors que le nombre de jours épargnés au 31 décembre 2023 s'élève à 888 jours, aucun montant n'a été valorisé ni provisionné.

Même si les jours ainsi épargnés ne peuvent être utilisés que sous forme de congés, l'établissement doit constituer une provision. En effet, l'instruction budgétaire et comptable M 57 (Tome 1, chapitre 2) indique que seuls les jours maintenus sur le CET à la clôture de l'exercice donnent lieu à constitution d'une provision pour charges retracée au crédit du compte 154 « Provisions pour compte épargne temps » par le débit du compte 6815 « Dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement ». Les jours donnant lieu à indemnisation ou à prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique sont retranchés des jours cumulés sur le CET. Les montants des indemnités à verser aux agents ou au régime de retraite correspondent à des charges certaines et évaluables qui doivent être comptabilisées en charges à payer à la clôture de l'exercice.

La chambre recommande à la communauté de communes de respecter les règles applicables en matière de constitution de provisions pour l'ensemble des risques et charges.

Recommandation n° 10. : Appliquer les dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT en constituant des provisions notamment dès l'ouverture d'un contentieux indemnitaire.

5.2.3 Le suivi du patrimoine doit être fiabilisé

La qualité de la vision patrimoniale d'un organisme tient à la mise en cohérence de trois documents patrimoniaux. Le premier est l'inventaire physique qui recense l'intégralité des biens en service dans l'entité, il vise à l'exhaustivité. L'inventaire comptable permet de valoriser ces biens à la fin de chaque exercice en tenant compte, le cas échéant, de leur amortissement, il vise à l'exactitude. Ces deux premiers documents sont tenus par l'ordonnateur. Le dernier, l'état de l'actif, est de la responsabilité du comptable public et permet de vérifier l'exactitude de l'inventaire comptable.

5.2.3.1 L'absence d'inventaire physique

La communauté de communes ne tient pas d'inventaire physique, permettant de croiser les informations avec l'inventaire comptable et notamment de vérifier la réalité des biens qui ont été amortis. Une fiche inventaire pour chaque bien est cependant bien créée au moment de l'enregistrement des factures par le service comptabilité. Les biens ne sont pas identifiés matériellement par un code barre.

La chambre recommande à la communauté de communes de réaliser un inventaire physique, qui permettra de vérifier l'existence des biens, leur affectation, leur localisation et d'effectuer un rapprochement avec l'inventaire comptable.

Recommandation n° 11. : Tenir un inventaire physique, justifiant la réalité physique des biens et permettant une connaissance précise des biens de la communauté de communes.

5.2.3.2 L'inventaire comptable présente de nombreux écarts avec l'état de l'actif

L'inventaire comptable de la communauté de communes présente au 31 décembre 2023 une valeur nette comptable de 27,6 M€. C'est un patrimoine essentiellement composé de bâtiments (centre aquatique Sittellia, le parc des Sittelles, gendarmerie, centre équestre, etc.).

L'inventaire comptable présente des écarts parfois significatifs avec l'état de l'actif tenu par le comptable public (budget principal et budget annexe enfance-jeunesse).

Selon la communauté de communes, ces écarts sont anciens et liés au passage à la dématérialisation comptable en 2015. En effet, les informations patrimoniales relatives aux entrées et sorties d'immobilisation, transmises désormais par voie informatique au comptable public, n'étaient pas toujours intégrées à l'identique par ce dernier dans l'état de l'actif sans que la communauté de communes en soit informée. Des écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif sont alors progressivement apparus sans possibilité de régularisation malgré un travail de rapprochement effectué chaque année avec la trésorerie.

Selon la comptable, ces écarts sont davantage liés à l'absence d'enregistrement dans l'inventaire de l'EPCI d'un certain nombre d'opérations fondées sur des certificats de l'ordonnateur, qu'elle a pu identifier.

La chambre recommande à la communauté de communes de poursuivre et d'achever les travaux de rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire, afin que son bilan reflète sa valeur réelle.

Recommandation n° 12. : Poursuivre et achever les travaux de rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif, afin que le bilan reflète la valeur réelle des immobilisations.

5.2.3.3 Les amortissements sont correctement réalisés

La chambre a contrôlé les amortissements réalisés par la communauté de communes et n'a pas détecté d'anomalie.

5.3 Une situation financière tendue qui ne permet pas d'investir

5.3.1 Des performances financières en dégradation et inférieures aux autres intercommunalités du département

En comparaison avec les autres EPCI de la Sarthe, le modèle financier de la communauté de communes du Gesnois Bilurien comporte certaines particularités, en 2023 (budgets principaux et annexes consolidés)⁶⁵ :

- la communauté de communes a les recettes et les dépenses totales par habitant les plus basses du département (373 € et 371 €) ;
- son taux d'équipement (rapport entre les dépenses d'équipement brutes et les recettes de fonctionnement) est le plus faible du département ;
- son niveau de trésorerie exprimé en jour de dépenses est le plus bas du département.

Les performances financières consolidées du budget principal et des budgets annexes s'amoindrissent sur la période sous contrôle. Si la trajectoire de la CAF brute est globalement positive, elle augmente toutefois moins vite que les produits de gestion. La CAF nette est négative en 2023, sous l'effet d'un doublement de l'annuité en capital de la dette cette année-là (*cf. infra*).

L'analyse financière développée *infra* se concentre sur le budget principal et les deux principaux budgets annexes.

5.3.2 Le budget principal ne permet pas de dégager des marges de manœuvre pour investir significativement

Durant la période sous contrôle, **les produits de gestion** augmentent en moyenne de 9,9 % par an (45,6 % de 2019 à 2023). La fiscalité se maintient, notamment sous l'effet de la hausse des taux votée en 2021 (la taxe sur le foncier bâti est passée de 3,35 % à 4,55 % et celle sur le foncier non bâti de 5,88 % à 7,88 %). À compter de 2023, l'établissement ne perçoit plus de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), celle-ci étant remplacée par le versement d'une fraction de TVA.

⁶⁵ Source : <https://data.ofgl.fr/pages/cartographie/>

Les ressources institutionnelles augmentent de 16,7 % en moyenne annuelle (+ 83,6 % de 2019 à 2023) principalement du fait de l'augmentation des dotations de compensation et de péréquation.

Les ressources d'exploitation augmentent, elles correspondent au reversement des salaires des agents enfance jeunesse mis à disposition des communes.

Dans le même temps, **les charges de gestion** augmentent plus rapidement que les produits de gestion, soit en moyenne de 10,6 % par an (+ 49,6 % de 2019 à 2023). Si les charges à caractère général sont relativement contenues, les charges de personnel augmentent de 16,4 % en moyenne annuelle. Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion sont en augmentation, elles comprennent notamment la participation au budget annexe enfance-jeunesse (*cf. infra*), les participations aux divers syndicats qui prennent en charge une partie des compétences de la CC (*cf. supra*) et le coût de la DSP piscine.

La capacité d'autofinancement brute augmente en moyenne de 5,9 % par an mais à un niveau insuffisant pour rembourser le capital de la dette, la CAF nette est donc négative en 2023.

Par conséquent, l'auto-financement n'a financé que 24 % des dépenses d'investissement de la communauté de communes de 2019 à 2023. Les investissements sont financés principalement par des cessions (2 M€), le prélèvement en fonds de roulement en 2019 (0,85 M€) puis par des subventions (0,75 M€), par l'emprunt (0,97 M€), et le FCTVA (0,28 M€).

De 2019 à 2023, les dépenses d'équipement s'élèvent à 4,38 M€ et sont concentrées sur la période 2019-2021. Près de la moitié de ces dépenses correspondent aux mandatements effectués à Sarthe Numérique, syndicat mixte sarthois d'aménagement numérique. Le reste porte principalement sur les travaux de l'école de musique et de la piscine. La communauté de communes a versé 0,5 M€ de subventions d'investissement : 0,17 M€ vers le budget annexe enfance jeunesse, 0,27 M€ pour le département de la Sarthe dans le cadre de la participation à l'échangeur autoroutier de Connerre et 0,11 M€ pour l'aménagement de la zone d'activité économique des Challans à Connerre.

Les dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunt) portées par le budget principal sont très inférieures aux communautés de communes comparables⁶⁶ : 12 € contre 111 € en 2023.

L'encours de dette diminue sur la période passant de 5,18 M€ en 2019 à 3,8 M€ en 2023. Seul le budget principal porte de la dette. La capacité de désendettement, c'est-à-dire le nombre d'années que mettrait l'établissement à se désendetter s'il y consacrait la totalité de sa CAF brute, est maîtrisée, passant de 6,4 années en 2019 à 4 années en 2023.

L'encours de la dette comprend un emprunt dédié au financement de la gendarmerie, le capital restant dû s'élève à 1,4 M€ fin 2023, et les annuités à 110 000 € en capital et 25 500 € en intérêts en 2023. Les loyers annuels perçus sont supérieurs à cette annuité (174 446 €).

La communauté de communes a contracté en 2021 deux emprunts pour un montant total de 0,93 M€.

⁶⁶ Échantillon de comparaison : communautés de communes à fiscalité professionnelle unique de métropole 25 000 – 49 999 habitants <https://data.ofgl.fr/pages/accueil-analyse/>

Le premier emprunt de 0,35 M€ a été conclu pour financer la fibre optique, alors que toutes les dépenses correspondantes avaient déjà été mandatées. Il s'agit donc plutôt d'un emprunt d'équilibre qui aurait dû être présenté comme tel.

Le second emprunt de 0,58 M€ est un prêt à remboursement *in fine* pour financer les travaux de l'école de musique : le capital devait être remboursé dès 2023. Le coût total de l'opération s'élève à environ 0,85 M€. La commune a perçu des subventions de la région, de la commune de Bouloire, de l'État et du département pour un montant total de 0,52 M€. Le montant emprunté excède de 0,24 M€ le montant de l'opération. Au surplus, la communauté de communes aurait dû recourir à un amortissement échelonné dans le temps dans la mesure où les travaux correspondant aux dépenses s'amortissent sur la durée.

En situation tendue en début de période, la trésorerie du budget principal s'est améliorée en 2022 et 2023. Au 31 décembre 2023, elle représente 34,7 jours de charges courantes, ce qui reste toutefois insuffisant.

5.3.3 Le budget annexe enfance-jeunesse équilibré grâce aux apports croissants du budget principal

Le budget annexe enfance-jeunesse retrace les dépenses liées aux compétences enfance et jeunesse.

Les produits de gestion augmentent sensiblement de 2019 à 2023 de 25,4 %.

La communauté de communes est le premier financeur de la compétence enfance jeunesse, sa contribution passe de 1,5 M€ en 2019 à près de 2 M€ en 2023 et représente plus de la moitié des recettes (51,9 % en 2019 et 53,1 % en 2023). La part des recettes des usagers a augmenté de 2019 à 2023, passant de 18,8 % à 25,6 % et les participations (principalement la caisse d'allocations familiales) ont diminué, passant de 29,3 % à 20,2 %. Après la signature de la convention territoriale globale en 2022, le bonus territoire est versé directement par la CAF aux gestionnaires de structures petite enfance.

Les dépenses de gestion ont augmenté de 24,9 % de 2019 à 2023, dont + 72,7 % pour les seules charges de personnel.

La diminution des charges à caractère général à compter de 2023 s'explique par la perception directement par les gestionnaires des multi accueils du bonus territoire de la CAF, qui ne transite donc plus par le budget de la communauté de communes. Les dépenses d'équipement représentent 433 551 € sur la période 2019-2023.

La communauté de communes doit mieux maîtriser ce budget pour dégager des marges de manœuvre pour investir, notamment sur le développement économique. La chambre l'invite à se fixer un objectif maximal de contribution du budget principal à ce budget annexe.

5.3.4 Le budget annexe ordures ménagères a une trésorerie très tendue

Ce budget retrace les dépenses et les recettes liées à l'exercice de la compétence ordures ménagères. Il ne porte pas d'investissement.

Les recettes sont composées pour la quasi-totalité de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), elles passent de 2,6 M€ en 2019 à 2,8 M€ en 2023. Les dépenses sont essentiellement composées des versements au syndicat de valorisation des ordures ménagères (SYVALORM). Celles-ci sont en augmentation sur la période, passant de 2,5 M€ en 2019 à 2,97 M€ en 2023.

En 2023, les dépenses excèdent les recettes, l'excédent brut d'exploitation devient négatif à - 111 631 €, la CAF brute également à - 137 735 € et le résultat à - 139 094 €.

En 2024, la participation de la communauté de communes au syndicat augmente de 17,5 %, passant de 2,9 M€ à 3,4 M€, en raison de l'inflation, de l'augmentation des charges de personnel et de la nécessité d'investir dans l'équipement de certaines déchetteries. Dans le même temps, la communauté de communes a augmenté la redevance incitative : + 30 % sur l'abonnement, + 36 % sur le forfait nombre de levées et sur le prix de la levée supplémentaire.

La trésorerie est très tendue, elle est négative depuis 2020 et son solde s'aggrave. Le besoin en fonds de roulement s'accroît sur la période : la communauté de communes paie ses charges avant de percevoir ses recettes. Elle a recours à des lignes de trésorerie dans des proportions de plus en plus importantes qu'elle n'est pas en capacité de rembourser totalement en fin d'année depuis 2020 (0,47 M€ en 2023). Les frais financiers s'accroissent fortement sur la période, passant de 2 312 € en 2020 à 14 059 € en 2023.

Cette trésorerie négative devrait par conséquent être considérée comme de la dette long terme dans l'analyse financière. En 2024, le plafond de la ligne de trésorerie est passé de 0,9 M€ à 1,6 M€ pour tenir compte de l'augmentation de la participation au Syvalorm.

Le reste à recouvrer sur les factures non honorées s'accroît : au 31 décembre 2022, celui-ci s'élevait à 0,49 M€ dont 0,19 M€ pour le seul exercice 2022.

L'établissement doit rétablir une trésorerie positive dans les meilleurs délais. L'augmentation significative des recettes générées par l'augmentation du taux de la redevance incitative ne résoudra pas la question du décalage entre l'échéancier des versements au syndicat et celui de la perception des redevances. La chambre invite la communauté de communes à se rapprocher du syndicat pour réaménager son échéancier des versements.

5.3.5 Des décisions à prendre pour dégager des marges de manœuvre pour l'avenir

La prospective financière établie en mars 2024 sur la base d'une hypothèse de perception du FPIC à 30 % prévoit une épargne nette fortement négative en 2025 (- 0,21 M€) et 2026 (- 0,68 M€).

Lors du contrôle de la chambre, la communauté de communes n'avait pas pris de décision pour redresser cette perspective.

La chambre observe que la communauté de communes active le levier des recettes qu'elle peut mobiliser : augmentation des tarifs du périscolaire et des centres de loisirs, augmentation de la fiscalité (+ 3 % sur les taux des taxes foncières sur le bâti et le non bâti et la taxe d'habitation en 2024).

Pour l'avenir, la capacité de la communauté de communes à dégager des marges de manœuvre financières pour investir sur ses compétences obligatoires suppose de définir dans le temps le partage des ressources fiscales avec les communes et également de limiter sa contribution au financement des compétences enfance-jeunesse.

L'absence de décision sur le pacte financier et fiscal ne permet pas à la communauté de communes de projeter ses ressources dans le temps et la conduit chaque année à un exercice difficile d'équilibre budgétaire.

Selon les chiffres présentés lors du débat d'orientation budgétaire 2023, la revue du partage du FPIC permettrait d'augmenter sensiblement la capacité d'investissement pour les exercices 2024 à 2026 : + 1,9 M€ en cas de perception à 100 % par la communauté de communes, + 0,6 M€ avec l'hypothèse de 50 %.

La formalisation d'un pacte financier et fiscal évoqué plus haut dans le rapport serait de nature à donner de la visibilité financière. Au-delà, l'intercommunalité doit se doter d'une stratégie financière pluriannuelle en cohérence avec son projet politique.

La chambre recommande à la communauté de communes de formaliser une stratégie financière à l'horizon 2026, notamment en se fixant des objectifs sur les points suivants : partage du FPIC et participation du budget principal au budget annexe enfance-famille.

Recommandation n° 13. : Se doter d'une stratégie financière pluriannuelle.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'établissement doit améliorer la qualité de l'information financière apportée aux élus et aux citoyens en enrichissant notamment ses rapports d'orientations budgétaires.

La fiabilité des comptes doit être améliorée en complétant le provisionnement des risques et en fiabilisant le suivi du patrimoine immobilier.

Les performances financières se dégradent sous la période sous contrôle et sont inférieures aux intercommunalités comparables. Le budget principal n'est pas en capacité de dégager des marges de manœuvre pour investir significativement alors que sa participation au budget annexe enfance-jeunesse est croissante. Le budget annexe ordures ménagères connaît une situation de trésorerie très tendue.

La chambre recommande à la communauté de communes de se doter d'une stratégie financière pluriannuelle, notamment en se fixant des objectifs financiers.

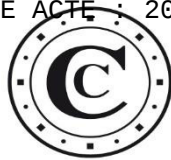
ANNEXE

Annexe n° 1. Compétences déléguées à des syndicats.....	59
---	----

Annexe n° 1. Compétences déléguées à des syndicats

L'exercice de plus de la moitié des compétences obligatoires figurant dans les statuts est confié en partie ou en totalité à des syndicats :

- Syndicat mixte du Pays du Perche Sarthois pour la compétence promotion du tourisme ;
- Syndicat mixte des bassins du Loir et de la Braye et syndicat du bassin versant de l'Huisne Sarthe pour la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- Syndicat mixte de la Sarthe pour le stationnement des gens du voyage ;
- Syndicat de valorisation des ordures ménagères (SYVALORM) Loir et Sarthe pour la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.
- Syndicat mixte Sarthe numérique pour la fibre optique ;
- Syndicat mixte du bassin de la Sarthe pour la planification de la gestion des eaux ;
- Pôle métropolitain mobilités le Mans-Sarthe pour l'organisation de la mobilité ;
- Syndicat du Pays du Mans pour le schéma de cohérence territoriale.

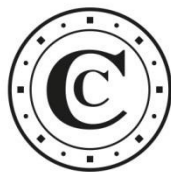


Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



RÉPONSE

AUX OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE

Cette réponse, jointe au rapport, engage la seule responsabilité de son auteur
(art. L. 243-5 du code des juridictions financières)

Chambre régionale
des comptes
Pays de la Loire



Réponse de Monsieur André PIGNÉ,
Président de la communauté de communes
Le Gesnois Bilurien,

au rapport d'observations définitives
de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire

en date du 6 mars 2025



Le Président,

Monsieur Le Président
Chambre Régionale des Comptes
25, Rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 NANTES CEDEX 01

Montfort-Le-Gesnois, le 6 mars 2025

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives de la CRC

Comme suite à la transmission du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Le Gesnois Bilurien, je souhaite apporter un certain nombre de précisions que vous trouverez ci-après.

En propos liminaires, je souhaite vous exprimer le ressenti qui a été le mien à la lecture de ce rapport. Je m'étonne de la façon de présenter la Communauté de Communes Le Gesnois Bilurien, uniquement au travers de ses incapacités et difficultés alors que tant de choses ont été réalisées dans des conditions impensables sans que cela ne soit apparent et pourtant évoqué lors des entretiens.

Je rappelle que la CDC n'avait plus de Président présent depuis Janvier 2020 et la DGS a quitté ses fonctions au mois de mars suivant. Il a fallu assumer beaucoup de choses un peu à l'aveugle. Lors de mon élection en Juillet 2020, nous n'avions pas de DGS si ce n'est une mise à disposition par le CNFPT, ni aucune DGA et quasiment plus personne aux RH. Une ancienne DGS qui assurait cette fonction de lien, a finalement demandé une mise en disponibilité en Décembre 2020. Les deux DGA recrutées ensuite ne sont pas restées, car les moyens ne suivant pas et les indécisions des Élus ont fini par les lasser. Un nouveau DGS a été recruté en Janvier 2021 pour être remplacé par le Directeur actuel en Avril 2024. Il est difficile dans ce cas pour les Élus d'avoir le soutien technique nécessaire dans la continuité.

Je rappelle, et la Chambre l'a également noté, que ce territoire est issu d'un « mariage forcé » et recouvre plusieurs bassins de vie. La création d'une identité de territoire et de vues en est de ce fait particulièrement complexifiée. La volonté de départ de la Commune de Fatines pour le Mans Métropole dès Septembre 2020, validée par une décision du Préfet en Décembre 2022, alors même que la Communauté de Communes avait émis un avis négatif, a maintenu, pendant 2 ans et demi, les Élus dans un climat incertain. Ce morcellement incompréhensible, générateur d'une certaine démotivation, nourrit désormais d'autres velléités de départ d'autres communes. En outre, les conditions de fusion issues de la loi NOTRe et des Schémas Départementaux et de Coopération



Intercommunale ne sont pas accompagnées d'un appui des services de l'Etat et les communautés de communes ont dû, en peu de temps, absorber des compétences sans disposer d'une analyse technique complète des implications de nouvelles compétences.

Cette action de pilotage s'est faite de surcroît en pleine crise du COVID rendant les échanges assez compliqués de 2020 à 2022 et ne permettant pas de se concentrer sur la construction de la Communauté de Communes.

N'oublions pas non plus que l'ARS a demandé aux territoires de se mobiliser pour lutter contre cette pandémie. De nombreuses réunions ont eu lieu et un grand effort a été mené par les Élus pour soutenir la commune de Saint-Mars-La-Brière, porteuse du centre de vaccination. Élus bénévoles, agents des collectivités etc, tout ce temps consacré, important, n'a pas permis d'être plus constructif à cette époque dans d'autres domaines, la priorité des actions faisant loi.

L'autre action menée par le Conseil Communautaire en début de mandat consistait à déprécier un bon nombre de fonctionnaires, non seulement dans leur intérêt, mais également dans celui de la Collectivité, où le turn-over dépassait l'entendement. Il faut prendre en compte que la compétence Petite Enfance, Enfance et Jeunesse, exercée sur 18 sites sur 22 communes, est presque unique dans la Région. Cela contribue à minima au maintien de l'emploi, voire à la création d'emplois sur le territoire, en fidélisant les jeunes ménages auprès de leur employeur, puisque sans souci de garde de leurs enfants.

Ensuite ont été menées des réflexions afin d'optimiser les finances de la CDC : séminaires invitant à étudier l'opportunité de conserver certaines compétences facultatives ou optionnelles. Les Élus ont fait le choix de les conserver quasiment toutes.

Il est évident qu'il y a eu beaucoup d'indécisions, peut-être de la part de certains Élus. Mais ce constat ne doit pas faire oublier l'énergie surhumaine qu'il a fallu déployer pour tenir la barre. Or, dans ce rapport, cela n'apparaît pas et sincèrement, je le regrette.

La chambre met en exergue des « défaillances » dans le **suivi des contrats** et en particulier dans la délégation de service public relative à la gestion de la piscine. Cependant, je souhaite apporter un certain nombre d'informations complémentaires sur le sujet.

La commission DSP s'est réunie pour la première fois le 23 Août 2022, soit un peu plus d'un an avant la fin du contrat prévue le 31 Août 2023.

Le Conseil Communautaire devait se prononcer sur le choix du mode de gestion de l'équipement. Cependant, la remise en cause de la gestion du Centre Aquatique sous la forme de Délégation de Service Public n'était pas un sujet pour les Élus de la Collectivité.

En effet, compte tenu de la capacité financière de la Collectivité, les Élus n'ont jamais eu l'intention de reprendre la gestion du Centre Aquatique en régie. Si quelques Élus se posaient encore la question il y a quelques années, la malheureuse expérience de la période Covid-19 a démontré que la gestion aux risques et périls du délégataire avait évité un gouffre financier pour la Collectivité.

L'urgence était donc toute relative de délibérer sur le mode de gestion.



Dans la continuité de la crise sanitaire, l'envolée sans précédent du coût des énergies (électricité et gaz) et les impacts potentiels sur le coût net de fonctionnement du Centre Aqualudique ont conduit la Collectivité à différer le lancement de la procédure de renouvellement de la procédure de Délégation de Service Public. Par ailleurs, la nature des investissements à réaliser sur le Centre Aqualudique a nécessité d'engager une réflexion sur leur portage financier (Collectivité ou concessionnaire), laquelle a fait l'objet d'une décision du Conseil Communautaire en date du 11 Mai 2023, date à laquelle le Conseil Communautaire a décidé de procéder au lancement d'une nouvelle consultation.

C'est pourquoi, les parties ont convenu de prolonger le contrat pour une durée de 4 mois, soit jusqu'au 31 Décembre 2023 et de prévoir toutes les modalités découlant de cette prolongation. Cet avenant a été conclu en application de l'article R3135-8 du Code de la Commande Publique.

En même temps, la Collectivité a souhaité profiter de cet avenant de prolongation pour caler le nouveau contrat sur l'année civile, facilitant ainsi l'exercice budgétaire.

Pour ce renouvellement de Délégation de Service Public, la Collectivité a été accompagnée par une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) : IPK Conseil de Montpellier, pour les aspects technico-économiques de la mission, elle-même assistée d'un service juridique Deloitte Société d'Avocats pour les aspects juridiques et fiscaux de la mission avec un contact privilégié avec un avocat en droit public ; tous deux spécialisés dans le domaine des équipements aquatiques.

Les incidences financières et juridiques ont été étudiées par l'AMO et ont été présentées au Conseil Communautaire du 11 Mai 2023.

À noter que la Collectivité a dû lancer deux consultations, les 11 Octobre et 9 Décembre 2022 pour recruter une AMO, la première n'ayant obtenu aucune réponse.

L'indexation tarifaire proposée correspondait à celle proposée/appliquée au 1er Septembre de chaque année.

Celle-ci a fait l'objet de nombreux échanges entre la Vice-présidente déléguée, l'AMO et le délégataire afin d'être minorée.

Des échanges très réguliers ont eu lieu avec le délégataire, notamment pour les travaux. Tous les travaux sont réalisés en concertation avec le délégataire. La part des travaux incombant au délégataire et à la Collectivité est bien définie au contrat.

Effectivement, faute de technicien dédié au suivi de la Délégation de Service Public du Centre Aqualudique, la Vice-présidente déléguée a assuré en grande partie et en direct les échanges avec le délégataire sous différentes formes : téléphone, mail, sms et rendez-vous sur site aussi souvent que nécessaire.

Le non-formalisme des différents échanges n'induit pas que le contrôle de la Délégation de Service Public n'ait pas eu lieu.



La Collectivité a pris en compte les remarques de la CRC et a commencé à formaliser le contrôle de la Délégation de Service Public du Centre Aqualudique. Des réunions trimestrielles seront organisées avec le délégataire sur la base des obligations contractuelles.

La chambre note par ailleurs des faiblesses dans la **gestion des systèmes d'information**.

Conscient des faiblesses soulevées dans ce rapport, il est cependant important de noter que notre EPCI est jeune et qu'il n'est dans sa configuration actuelle que depuis 4 ans, après l'intégration des agents de Connerré. Entre 2017 et 2020, notre EPCI est passé de 12 agents à 105 agents (ETP), avec autant de matériels informatiques à intégrer, remplacer et paramétrer, et ce, sur de nombreux sites.

Dans un premier temps et avec des moyens (humains et financiers) limités, les efforts de la Communauté de Communes se sont concentrés sur l'intégration et la rationalisation de tous les contrats hérités de la fusion.

Il est à noter que de nombreuses Collectivités, plus anciennes que la nôtre et de dimensions plus importantes (Conseil Départemental ou Le Mans Métropole par exemple) ne sont dotées de schémas directeurs en ce domaine que depuis récemment (6 à 10 ans).

Dès cet été, la Communauté de Communes du Gesnois Bilurien a fait procéder à un audit de notre S.I. par l'entreprise TGS France.

En s'appuyant sur les conclusions du diagnostic de notre système d'information et en réponse au rapport provisoire de la CRC, voici le plan d'actions (base pour un SDSI) préconisé pour améliorer la connaissance, la maîtrise et la sécurité informatique de notre collectivité, et par ordre de priorité :

1/ En préalable à toute action, nécessité de procéder au renforcement de l'équipe en charge du Système d'information par le recrutement d'un agent supplémentaire, avec un profil à minima de technicien (voire d'ingénieur), venant épauler et sécuriser l'agent actuellement en charge de ce domaine dans ses missions. L'externalisation de ce type de service peut également être envisagée, mais n'est pas forcément une solution souhaitable pour notre Collectivité en raison du manque de proximité et de réactivité.

2/ Mettre à jour notre documentation SI : établissement dans les meilleurs délais d'une cartographie réseau, des applications utilisées à jour, d'un inventaire du parc informatique et de la flotte mobile.

3/ Recrutement d'un profil de technicien ou ingénieur SI avec pour premières missions de mettre en place des outils de pilotage et de contrôles (tableau de bord)

4/ Rédiger une charte informatique et la lier au règlement intérieur ; déployer un gestionnaire de mots de passe ; mettre en place un Plan de sensibilisation continu aux risques (partage des MDP, campagne de phishing, communication interne, quizz) ; la « Lettre interne » à destination des agents (environ 6 numéros par an, etc...) est à privilégier pour cette communication régulière ; Gestion centralisée de la flotte mobile

5/ Poursuivre la mise en conformité au RGPD (registre Atesart)

Cette ébauche de SDSI est à soumettre au vote des Conseillers Communautaires et dépendra aussi des capacités financières de la Collectivité.

La Chambre indique que la Collectivité n'a pas élaboré de stratégie dans le cadre de la **politique Enfance Jeunesse**. La Collectivité indique que la CTG représente la feuille de route de la politique PEEJ.



Ces orientations ont été votées par l'ensemble des Élus. Les objectifs de la politique Enfance Jeunesse ont été définis en cohérence avec les besoins du territoire tels qu'ils ont été évalués et portés à la connaissance du Conseil Communautaire par l'accompagnement du cabinet Anater. La CTG est le fruit de la réflexion qui a été menée. Elle est la feuille de route « sociale » de notre Communauté de Communes et mérite, effectivement, d'être mise en cohérence avec une maîtrise des effectifs et de la masse salariale.

Après s'être trouvé sans aucun agent au service Ressources Humaines en juillet 2022, une nouvelle équipe RH composée de 3 personnes s'est constituée avec l'arrivée en poste au sein de la Communauté de Communes : une gestionnaire RH le 08/01/2023, une gestionnaire RH le 08/03/2023, une DGA/DRH le 01/02/2023. La stabilisation des effectifs du service a permis à partir de mars 2023 de construire les outils nécessaires pour une gestion fiabilisée des ressources humaines.

La Communauté de Communes est parfaitement consciente des conséquences de l'absentéisme pour l'EPCI.

L'absentéisme représente un poids financier pour la Communauté de Communes mais entraîne également :

- un déficit de l'image
- un risque de baisse de qualité du service public
- l'absence pèse sur l'organisation et les autres agents
- le coût du remplacement
- coût de la gestion administrative pour assurer les remplacements : CDD...

D'ores et déjà, la Collectivité a tracé les lignes de son action en ce domaine :

1- Analyse de l'absentéisme :

- État des l'absentéisme : suivi sur un tableau Excel mensuellement : mis en place en 2023 et suivi mois par mois
- Dans le cadre du plan de prévention : impliquer les agents en les informant sur les conséquences organisationnelles et financières des absences pour raison de santé. Indiquer à l'agent, lors de l'entretien annuel avec son N+1, le récapitulatif de ses absences notables, hors maternité... Objectif : discuter avec l'agent concerné et impliquer son supérieur. Par ailleurs, la Collectivité a prévu d'organiser des rencontres individuelles avec les agents qui cumulent de l'absentéisme (avec leur N+1 et/ou la DRH)
- Gestion du climat social : remonter les incidents et difficultés. Un protocole en cas d'agression et d'incident, validé par le CST, a été mis en place avant l'été. Un état des lieux sera fait pour connaître les conséquences et l'évolution des situations.



- Réagir et limiter les impacts : contrôle médical : prévention avec notre assureur et mise en place des conditions favorables de retour à l'emploi après un accident de travail ou longue maladie

2- Plan de lutte contre d'absentéisme à engager par la Communauté de Communes :

A) Bien-être au travail :

- Inspection des locaux organisée avec les Vice-Présidents en charge des RH et des bâtiments afin d'améliorer les conditions de travail. Les locaux étant parfois communaux, une rencontre est ensuite organisée avec le Maire afin de déterminer la répartition de la prise en charge les travaux... Cette inspection des locaux est faite au fil de l'eau dans l'année
- Signature d'une mission qualité de vie au travail avec le Centre de Gestion de la fonction publique de la Sarthe (signature de la convention en cours)
- Mise à jour du document unique et suivi du document unique par un groupe constitué du Centre de Gestion de la fonction publique de la Sarthe pour identifier les risques et mettre en place des plans de prévention. – En cours
- Études ergonomiques et plan d'investissement : depuis 3 ans, la Collectivité a mis en place un plan de renouvellement des bureaux et chaises ergonomiques pour les services administratifs
- Usure professionnelle : mettre en place des rencontres d'agents avec comme thématique la pratique professionnelle. Thématiques déjà organisées au sein du Service Enfance Jeunesse / À élargir auprès des autres services
- Recours aux expertises : partenariat avec un psychologue privé, ergonomiste, ou mise en place d'une mission de coach RH

B) Politique RH :

- Étude de pénibilité des métiers : cartographie des postes
- Afin d'éviter l'usure psychologique ou physique, permettre la mobilité interne entre les postes : lors d'un départ d'un agent ou d'un nouveau recrutement, proposer systématiquement le poste en interne
- Mutualisation des fonctions et optimisation des postes au départ d'un salarié
- Règles d'avancement : liées aux objectifs atteints et à l'assiduité
- Formations professionnelles : développer la formation CNFPT en intra en priorité
- Renforcer le dialogue social : associer les membres du CST en termes de communication
- GPEC : travail sur les départs à la retraite et sur le vieillissement des agents par rapport aux fonctions et missions. Développement des formations et évolution professionnelle

Je vous prie de croire, Monsieur Le Président, à l'assurance de mes sentiments les plus respectueux.

Le Président,
André PIGNÉ

Parc des Sittelles, 783 Route des Sittelles
72450 Montfort le Gesnois
Tél : 02 43 54 80 40 – E-mail : contact@cc-gesnoisbilurien.fr

