



Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION DE COMPIÈGNE

(Département de l'Oise)

Exercices 2011 et suivants

Observations délibérées le 2 mars 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
RAPPELS A LA REGLEMENTATION	5
RECOMMANDATIONS.....	6
I. PROCÉDURE	7
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	7
I - PRÉSENTATION.....	7
A - L'ENVIRONNEMENT	7
B - LES PARTENARIATS.....	8
C - LES RESSOURCES HUMAINES	10
1 - Les effectifs	10
2 - La mutualisation	10
3 - L'évolution des charges de personnel	12
a - L'accroissement des charges	12
b - La masse salariale du budget principal.....	12
4 - L'examen de situations individuelles	13
a - L'attribution d'un logement de fonction	13
b - Les conditions de renouvellement de contrats.....	13
c - Le remisage à domicile des véhicules	14
II - LA QUALITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	14
A - LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE.....	14
1 - L'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires	14
2 - La qualité de la prévision des recettes et dépenses.....	15
a - En section d'investissement	15
b - En section de fonctionnement	15
c - Les restes à réaliser	15
1) En dépenses d'investissement	15
2) En recettes d'investissement.....	16
3 - L'information jointe aux budgets et comptes administratifs	16
B - LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE.....	17
1 - Les écritures impactant le bilan.....	17
2 - Les engagements hors bilan : les garanties d'emprunts.....	18
3 - Les écritures impactant le compte de résultat.....	19
a - Charges, produits, provisions et créances	19
b - Les amortissements	20
C - L'ORGANISATION DE LA FONCTION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	21
D - LE CONTROLE DES REGIES	21
III - L'ANALYSE FINANCIÈRE	21
A - L'ANALYSE RETROSPECTIVE	21
1 - Les agrégats consolidés	22
a - L'autofinancement	22
b - La situation bilancielle	22
2 - Le budget principal.....	23
a - La section de fonctionnement.....	23
b - La section d'investissement	24
c - La situation bilancielle	25
3 - Le budget « zone d'aménagement »	25
a - Le solde d'exécution et le résultat de fonctionnement	26
b - La situation bilancielle	27

IV - LES ZONES D'AMÉNAGEMENT	29
A - LES MARCHES PUBLICS LIES AUX OPERATIONS	29
1 - Marché « aménagement des voiries de la ZAC des deux rives »	30
2 - Marché « études techniques ZAC du camp des sablons »	30
3 - Marché « reconversion du site de l'école d'état-major »	30
B - LA ZAC DES DEUX RIVES.....	31
C - LA ZAC DU CAMP DES SABLONS	32
D - DEUX GRANDS PROJETS EN COURS	33
1 - L'école d'état-major	33
2 - L'acquisition foncière du haras de Compiègne	34

Synthèse

La communauté d'agglomération de la région de Compiègne, l'une des trois que compte le département de l'Oise, était constituée de la ville-centre de Compiègne (plus de 40 000 habitants) et de 15 communes rurales, soit un total d'environ 70 500 habitants. La densité moyenne sur ce territoire est de 338,5 habitants au km², largement supérieure à celle de l'Oise et de l'ancienne région Picardie. La communauté d'agglomération vient de fusionner, le 1^{er} janvier 2017, avec la communauté de communes de la Basse Automne.

La progression très significative des effectifs (89 emplois pourvus en 2011, 135 en 2016), est en partie due à des transferts de personnel vers l'établissement public de coopération intercommunale. Elle s'est accompagnée d'un renforcement de la qualification des agents et aussi d'un accroissement sensible des charges de personnel. La mutualisation entre communes membres s'est limitée initialement à la direction générale mais le schéma adopté en juin 2016 prévoit son extension à différents services.

La fiabilité des documents financiers et comptables peut être améliorée, tant du point de vue des annexes aux budgets et comptes administratifs que de l'inventaire et des amortissements.

La communauté d'agglomération a fait le choix d'isoler dans douze budgets annexes la gestion financière et comptable de certaines de ses compétences. Le résultat consolidé est principalement dépendant du budget principal et du budget annexe « aménagement ». Tous deux possèdent, en particulier, une dette financière élevée mais composée d'emprunts aux risques relativement faibles. La situation financière globale n'inspire pas d'inquiétude, malgré une dette consolidée par habitant nettement supérieure aux communautés d'agglomération de taille comparable.

Les deux plans pluriannuels d'investissements existants pour le budget principal et celui de l'aménagement ont un horizon de trois ans, trop réduit pour permettre une véritable programmation, ce qui se traduit notamment par un faible taux d'exécution par rapport aux prévisions budgétaires.

La communauté d'agglomération fusionnée devra donc tenir compte de l'endettement transféré pour établir sa future politique d'investissement.

Le budget aménagement est régulièrement abondé par une subvention annuelle qualifiée d'« exceptionnelle » mais pourtant récurrente du budget principal, qui s'apparente donc davantage à une subvention d'équilibre. Celle-ci devrait être ajustée en fonction du niveau du résultat. Un niveau de stocks important traduit à la fois la volonté de la communauté d'agglomération d'acquérir des zones d'aménagement et sa réticence à mettre trop de biens en vente. Des projets d'envergure, suite au désengagement de l'État (défense et institut français du cheval et de l'équitation), nécessitent en effet une mise progressive des biens sur le marché pour ne pas le déstabiliser.

Rappels à la réglementation				
	<i>Réalisé</i>	<i>En cours de réalisation</i>	<i>Non réalisé</i>	<i>Page</i>
1. Présenter un rapport annuel aux organes délibérants des collectivités actionnaires de la société publique locale « Le Tigre », conformément aux articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.	X			9
2. Transmettre les actes administratifs au contrôle de légalité avant leur entrée en vigueur, conformément aux articles L. 2131-1 et 2 du code général des collectivités territoriales.		X		14
3. Suivre annuellement les mises à disposition de véhicule, conformément à l'article L. 5211-13-1 du code général des collectivités territoriales.		X		14
4. Établir les annexes obligatoires aux budgets et comptes administratifs prévues par l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales : comptes certifiés des organismes bénéficiaires de montants supérieurs à 75 000 € ; annexe A3 « Méthode utilisées pour les amortissements » ; comptes certifiés des organismes auxquels l'établissement a accordé une garantie d'emprunt.		X		17
5. Procéder, dès l'achèvement des opérations d'équipement et de leur mise en service, aux écritures comptables de transfert du compte 23 « Immobilisations en cours » au compte 21 « Immobilisations en service » et aux inscriptions en dotations aux amortissements, comme précisé dans l'instruction budgétaire et comptable M14.		X		18
6. Les charges et produits à rattacher à chaque exercice et les provisions constituées doivent retracer la situation patrimoniale et financière de l'établissement tel que prévu par l'instruction budgétaire et comptable M14.		X		19
7. Assurer un contrôle des régies par les services de l'ordonnateur, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.		X		21

Recommandations

Dans la mesure où les recommandations de la chambre ne pourront être mises en œuvre que dans le cadre de la nouvelle intercommunalité, il est rappelé aux élus communautaires que les points suivants devront faire l'objet d'une attention particulière :

	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
8. La chambre renouvelle sa recommandation antérieure, à savoir présenter un budget primitif réaliste.		X		15
9. Délibérer sur les seuils d'amortissement et les types de biens à amortir.		X		20
10. Élaborer des plans pluriannuels d'investissements glissants sur cinq ans pour les budgets les plus importants.			X	25
11. Veiller à la complétude et à la centralisation des dossiers de marchés publics.		X		31

I. PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne à compter de l'exercice 2011, a été ouvert le 17 juin 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Philippe Marini, président et ordonnateur sur l'ensemble de la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 24 octobre 2016 avec l'ordonnateur.

Lors de sa séance du 23 novembre 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur par courrier du 22 décembre 2016.

Par courrier enregistré au greffe de la juridiction le 21 février 2017, M. Marini a adressé sa réponse à la chambre. Des extraits ont été adressés à des tiers concernés. Une réponse est parvenue à la chambre le 17 février 2017.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, dans sa séance du 21 mars 2017, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - PRÉSENTATION

A - L'environnement

La communauté d'agglomération de la région de Compiègne (ARC) recouvre une superficie de 199 km², soit près de 3,5 % du département de l'Oise. Située dans l'arrondissement de Compiègne, ville-centre, cet établissement public de coopération intercommunale recense 70 506 habitants¹, avec une densité moyenne de 338,5 habitants au km². Celle-ci est largement supérieure à la moyenne du département (137,5 hab./km²) et de l'ancienne région Picardie (98,9 hab./km²). C'est une zone relativement urbanisée. La communauté d'agglomération est l'une des trois communautés d'agglomération² que compte le département de l'Oise au 1^{er} janvier 2015. Elle est constituée de la ville-centre de Compiègne (40 028 habitants) et de 15 communes rurales rassemblant 30 478 habitants.

Monsieur Philippe Marini, maire de la ville de Compiègne, préside la communauté d'agglomération depuis sa création en 2004.

L'établissement public de coopération intercommunale assume de nombreuses compétences communautaires, qu'elles soient obligatoires, optionnelles ou facultatives. Ces compétences l'amènent à participer à de nombreux syndicats.

¹ Données de son site internet, avant la fusion avec la communauté de communes de la Basse-Automne.

² Avec la communauté d'agglomération du Beauvaisis (78 753 habitants pour 31 communes) et la communauté d'agglomération creilloise (71 653 habitants pour 4 communes).

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération a fusionné avec la communauté de communes de la Basse Automne, pour former la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne. Cette nouvelle intercommunalité compte désormais 81 226 habitants. L'ensemble des recommandations s'adressent donc aux nouveaux élus communautaires.

B - Les partenariats

La collectivité participe à quatre syndicats mixtes. Elle est adhérente du syndicat mixte Oise Aronde (gestion du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau) et du syndicat mixte de la vallée de l'Oise pour le transport et le traitement des déchets ménagers et assimilés, présidés également par le président de la communauté, ainsi que du syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise et de celui du port fluvial de Longueil-Sainte-Marie.

L'établissement public intercommunal est, par ailleurs, membre de l'association Oise-la-vallée, agence d'urbanisme. Après avoir participé à la maison de l'emploi et de la formation, qui a cessé ses activités le 31 décembre 2014, il intervient désormais au bureau intercommunal de l'emploi, qui fonctionne dans les mêmes locaux que la première structure. Actionnaire de la société publique locale « Le Tigre », société anonyme à conseil d'administration gérant un établissement évènementiel³ dont le président est M. Marini, la communauté d'agglomération est également membre de l'association Oise Est initiative, plateforme d'accompagnement des créateurs d'entreprises.

Créée en 2013, la société publique locale « Le Tigre⁴ » est implantée dans un hangar de l'ancienne base du régiment d'hélicoptères. Ses actionnaires sont la communauté d'agglomération à 75 %, les villes de Compiègne et Margny-lès-Compiègne à 12,5 % chacune. Le hangar est mis à disposition de la société par le biais d'une délégation de service public, subventionnée par l'ARC à hauteur de 50 000 € par an pendant les trois premières années de fonctionnement.

L'objet de la société (article 3 des statuts) est le suivant : « *La société publique locale a pour objet de contribuer au développement économique, évènementiel dans le pays du compiégnois :*

- *gérer, exploiter des biens, services et équipements contribuant au développement économique, évènementiel, et notamment l'espace dénommé le Tigre sur un terrain d'une surface de 70 000 m² ;*
- *contribuer à organiser et promouvoir le tourisme d'affaire ;*
- *elle pourra, en outre, réaliser de manière générale toutes les opérations qui sont compatibles avec cet objet et qui contribuent à sa réalisation ;*
- *elle exercera ses activités exclusivement sur le territoire de ses actionnaires, et pour leur compte exclusif. ».*

³ Les sociétés publiques locales (SPL) sont de création récente, elles ont été introduites dans le droit positif par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010.

⁴ Son nom complet, énoncé à l'article 2 des statuts, est la « société de promotion du compiégnois et d'exploitation du "Tigre" ».

La délibération du conseil communautaire, dans sa séance du 3 octobre 2013, a porté au point 8 de l'ordre du jour, sur la « *constitution de la société publique locale destinée à l'exploitation du "Tigre"* ». Il y est indiqué : « *Ainsi son activité portera essentiellement sur l'accueil et l'organisation de foires et salons, de congrès et séminaires, de location des espaces du "Tigre" pour l'organisation de concerts, spectacles, salles d'examen ou manifestations privées. La société publique locale aura son siège à l'Hôtel de ville de Compiègne.* »

Ainsi que le montre la convention de délégation de service public, la communauté d'agglomération, qui est propriétaire des locaux et actionnaire majoritaire, s'avère être seule responsable de la délégation.

La création d'une société publique locale n'est possible entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres que lorsque l'objet social se rapporte à une compétence partagée⁵. En l'occurrence, la gestion de l'établissement événementiel porte sur les domaines économie (foire commerciale) et culturel ou sportif (spectacles, concerts, meetings sportifs), autant de compétences qui se révèlent être d'intérêt communautaire dans la liste des compétences de l'agglomération⁶. De ce fait, ni la ville de Compiègne, ni celle de Margny-lès-Compiègne, qui ne disposent plus des compétences concernées, ne pouvaient être actionnaires de la société publique locale.

La chambre estime donc que cette société publique locale ne pouvait pas être ainsi constituée. La création d'une régie aurait été plus judicieuse.

Par ailleurs, l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « *toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée* » ; ce même article dispose que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires devront se prononcer sur le rapport écrit qui leur sera soumis au moins une fois par an par leur(s) représentant(s) au conseil d'administration ou de surveillance* ».

Si les documents constitutifs de la société publique locale et de la délégation de service public prévoient bien ces dispositions, il s'avère que l'assemblée délibérante de la communauté d'agglomération n'avait, lors de l'instruction, été destinataire d'aucun rapport annuel écrit depuis la création de la société « Le Tigre ».

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'un rapport d'activités portant sur les années 2014 et 2015 a été présenté au conseil d'agglomération le 15 décembre 2016, et que celui relatif à l'année 2016 sera présenté courant 2017.

⁵ Circulaire n° COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011, du ministre délégué chargé des collectivités locales, aux préfets, page 5.

⁶ Les rapports d'activité présentés (voir *infra*) ne font d'ailleurs état d'aucune manifestation propre aux villes de Compiègne ou de Margny-lès-Compiègne et mentionnent « *un public essentiellement régional avec un rayonnement de 50 km et exceptionnellement 500 km pour certains événements...* ».

C - Les ressources humaines

1 - Les effectifs

Les effectifs de la communauté ont évolué de 51 %, passant de 89 emplois pourvus en 2011, auxquels s'ajoutent cinq contrats de droit privé (contrats d'accès à l'emploi), à 135 emplois pourvus en juillet 2016 pour un effectif budgété de 139 agents. 13 contrats de droit privé (contrats d'accès à l'emploi, apprentis) viennent s'y ajouter en 2016. Une partie de cette forte augmentation s'explique par la mutualisation intervenue avec la ville-centre, ce qui a conduit à affecter du personnel de la ville de Compiègne à l'établissement public de coopération intercommunale (voir *infra*). L'ordonnateur explique également, dans sa réponse, cette augmentation par la mise en place des services « droit des sols et SIG⁷ au niveau du pays compiégnois » et du centre de supervision intercommunal, services donnant lieu à refacturation aux communes adhérentes.

Le nombre d'agents de catégorie A, occupant des fonctions de direction et de conception, est passé de 26 à 35 entre 2011 et 2015, représentant désormais près de 32 % de l'effectif⁸. Ce taux était de 30 % en 2014⁹, ce qui était supérieur au taux relevé la même année (25,8 %) dans une étude sur « la fonction publique territoriale »¹⁰.

En 2015, les emplois d'exécution de catégorie C représentaient la moitié des emplois communautaires, contre 60 % en 2011.

Sur la période 2011-2015, la part des emplois d'encadrement occupés par des agents non-titulaires de la fonction publique est en régression, passant de près de 27 % à 15 %. Le poids de la filière administrative est bien plus important que celui constaté dans les autres établissements publics de coopération intercommunale de taille comparable (63 % en 2014 contre 24,08 %) et représente le double de celui de la filière technique.

Au 31 décembre 2015, sur les 107 agents fonctionnaires ou contractuels de droit public, 5 sont en disponibilité, 6 sont détachés au sein de la commune centre et 1 agent est mis à disposition d'une autre structure. Inversement, l'ARC accueille 2 agents de la fonction publique d'État.

2 - La mutualisation

Au 1^{er} octobre 2014, l'ARC et la ville de Compiègne ont mutualisé leurs directions dans un organigramme unique comprenant un directeur général des services (DGS) commun et six chefs de pôle, directeurs généraux adjoints. Cette mutualisation s'est concrétisée par une proposition de convention financière présentée à l'assemblée délibérante de l'ARC le 17 décembre 2015, en vue d'une régularisation concernant le compte administratif 2015. Ce document répartit la charge financière à raison de 43,26 % pour l'ARC et 56,74 % pour la ville de Compiègne. Les économies estimées sont respectivement de l'ordre de 6 000 € pour Compiègne et de 162 000 € pour l'ARC.

Au sein de cette répartition, le traitement du directeur général des services est pris en charge à hauteur de 48,27 % par la communauté d'agglomération et de 51,73 % par la ville de Compiègne. Le DGS des deux entités, précédemment en poste à l'ARC, a été mis à disposition de la ville de Compiègne par un arrêté du 1^{er} juillet 2014, suite à la signature, à la même date, d'une convention de mise à disposition entre les deux structures.

⁷ SIG : système d'information géographique.

⁸ Effectif de fonctionnaires et contractuels de droit public.

⁹ Source : compte administratif 2014.

¹⁰ Rapport 2015 de la direction générale des collectivités locales.

Cette convention prévoyait le versement par la ville de Compiègne d'un complément de rémunération correspondant à 100 % de l'indemnité spécifique de service attribuée aux ingénieurs en chef de classe exceptionnelle (2 396 € bruts), en sus du remboursement de la quotité de salaire versée à l'ARC.

Dans le cadre du contrôle de légalité, dans un courrier du 11 août 2014, le préfet du département de l'Oise a souligné l'irrégularité de cette procédure, la ville de Compiègne devant se limiter au remboursement, au profit de l'agglomération, de la proportion prévue à la convention. De plus, le représentant de l'État signalait n'avoir reçu qu'un projet de convention alors que la mutualisation était effective depuis le 4 juillet 2014¹¹ et proposait une solution alternative, à savoir un recrutement du DGS, au titre de la réglementation sur le cumul d'emploi, à hauteur de 15 % d'un temps complet, soit six heures hebdomadaires, en qualité d'agent non-titulaire sur le grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle, sur un poste, soit vacant, soit créé. Cette pratique permettant à la ville de Compiègne de faire bénéficier le DGS de l'indemnité de performance ou de l'indemnité spécifique de service.

Par délibération du 20 novembre 2014, le conseil communautaire met fin à la convention de mise à disposition au 1^{er} décembre 2014, et acte le recrutement du DGS de l'ARC par la ville de Compiègne dans les conditions conseillées par le préfet. Une nouvelle convention de mutualisation sera signée et adoptée le 17 décembre 2015 (cf. *supra*).

Le 24 décembre 2014, un contrat est alors passé entre la ville de Compiègne et le DGS pour recruter celui-ci sur un poste de contractuel créé spécifiquement pour la circonstance. Ce contrat, valable du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015, est reconductible de manière expresse. Renouvelé le 26 février 2016 pour une période d'un an, du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016, il est reçu en sous-préfecture le 29 février 2016 et donc d'application rétroactive.

Ce contrat prévoit le recrutement « afin d'assurer les missions de directeur général des services de la ville de Compiègne ». Se pose donc la question de l'intérêt de la mutualisation du poste de DGS entre l'ARC et sa ville-centre, si dans le même temps, pour mieux rémunérer celui-ci, la ville crée un nouveau poste contractuel pour « assurer les fonctions de DGS », même à temps partiel.

Par courrier du 23 août 2016, le DGS « mutualisé » a fait part de sa démission de ses fonctions à la ville de Compiègne. Une fin de contrat a été signée le 3 septembre 2016, avec effet au 1^{er} octobre. Un successeur, qui sera uniquement directeur général des services de la ville de Compiègne, a été recruté à cette date. Ainsi la communauté et la ville disposent désormais chacune de leur propre directeur, marquant l'échec de la mutualisation de ce poste.

Un schéma de mutualisation sur la période 2016-2018 a été présenté, par le président de l'agglomération à l'assemblée délibérante et adopté par celui-ci le 30 juin 2016, conformément à la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 et à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. Il avait auparavant reçu un avis favorable de la majorité des instances délibérantes des communes adhérentes de l'agglomération.

¹¹ Dans un courrier similaire en date du 28 octobre 2014, le préfet de l'Oise confirme son premier courrier, après avoir reçu la convention signée le 4 septembre, et en demande le retrait au bénéfice d'une nouvelle version prenant en compte la solution qu'il a proposée.

Ce schéma prévoit le renforcement de la mutualisation entre les services de l'agglomération et de la ville de Compiègne (notamment la mise en commun de la direction des ressources humaines), la mutualisation transversale entre les communes membres de la communauté ainsi que la répartition financière liée à ces mutualisations. Le maintien d'un DGS de la ville-centre ne semble pas aller dans le sens des objectifs de la mutualisation.

3 - L'évolution des charges de personnel

a - L'accroissement des charges

La part des charges de personnel dans les dépenses totales de fonctionnement du budget principal s'accroît sur la période, passant de 35,7 % en 2011 à 42,4 % en 2015. Cette évolution est toutefois à replacer dans le contexte des transferts de personnel vers la communauté d'agglomération qui donnent partiellement lieu à remboursement (voir *infra*). En outre, la communauté rémunère de plus en plus de personnel extérieur.

b - La masse salariale du budget principal

De 2011 à 2015, les charges de personnel, en hausse de 35,3 %, sont passées de 4,39 M€ à 5,94 M€. Elles représentent, en 2015, 38,8 % des charges courantes de la structure contre 32,16 % en 2011. À titre comparatif, l'observatoire des finances locales présente, dans son dernier rapport, un taux de 24,42 % pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre en 2015. L'évolution de la masse salariale résulte d'un effet combiné de plusieurs facteurs notamment, en dehors de la prise en charge progressive, déjà évoquée, des postes transférés de la ville vers l'ARC, l'évolution (hors mutualisation) de l'effectif, l'augmentation des rémunérations (effet glissement vieillesse technicité¹², hausse des cotisations patronales¹³ et évolutions statutaires¹⁴, indemnité de départ volontaire, etc.).

L'assemblée délibérante a fixé, après avis du comité technique, le taux de promotion d'agents remplissant les conditions pour être nommés au grade supérieur, à un maximum de 100 % pour tous les cadres d'emplois, avec modulation possible en fonction de la manière de servir. Cette décision contribue à l'augmentation de la masse salariale constatée.

Les charges de personnel¹⁵ se répartissent en environ 80 % pour les personnels titulaires et 20 % pour les personnels non-titulaires. L'augmentation des charges de personnel des agents titulaires (+ 8,4 %) est principalement liée aux primes et indemnités versées, dont le coût global pour la collectivité a progressé à un rythme annuel moyen de 6,81 %.

En 2015, les charges nettes de personnel, déduction faite du remboursement de la ville de Compiègne de 431 640 €, s'élèvent à 5,5 M€, soit une augmentation de 25,5 % par rapport à 2011. Même en prenant en compte ce facteur, leur évolution reste donc importante.

¹² Le glissement vieillesse technicité (GVT) est une notion de variation de la masse salariale à effectif constant.

¹³ Décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014 (taux des cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale).

¹⁴ Dont la revalorisation pour les agents de catégories B et C – décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014.

¹⁵ Y compris la part remboursée à la collectivité pour cause de mutualisation.

4 - L'examen de situations individuelles

a - L'attribution d'un logement de fonction

Un fonctionnaire sur échelon fonctionnel jusqu'à son départ en retraite en 2015, est le seul cas d'attribution de logement de fonction au sein de la communauté. Celui-ci a bénéficié, peu de temps après son affectation au 1^{er} janvier 2004 à la communauté de communes, de l'occupation de ce logement selon un arrêté d'attribution de « logement de fonction par utilité de service » du 4 février 2004. Selon les dispositions de cet arrêté, il devait rembourser à l'établissement public de coopération intercommunale 54 % de la valeur locative du logement et supporter l'ensemble des charges. La durée de cette concession était subordonnée à l'exercice de la fonction qu'il occupait dans la communauté de communes.

La collectivité n'a pas pu produire les éléments d'évaluation du loyer permettant la détermination du montant à payer. Les services des domaines avaient estimé le 28 novembre 2003 la valeur annuelle locative du pavillon à 13 500 €, avec une fourchette de 10 % en plus ou en moins. Le loyer étant basé sur la fourchette haute (14 850 €), ce montant, par la suite actualisé, a été remboursé par l'ARC à la ville de Compiègne, propriétaire du logement. L'écart est important entre ce montant et la valeur annuelle locative du pavillon, relevée sur l'avis d'imposition à la taxe foncière (5 246 € valeur 2011).

La chambre relève que, chaque année, l'avantage en nature attribué a coûté plus que le loyer payé par l'intéressé à la communauté d'agglomération¹⁶. En 2014¹⁷, ce pavillon faisait l'objet d'un dédommagement à la ville de 18 020,51 €, soit un « manque à gagner » de la part de l'agglomération de près de 15 000 € compte tenu du loyer versé (3 098,40 €). Par ailleurs, les avantages en nature n'ont pas été déclarés pour 2014 et 2015 sur les bulletins de paie du bénéficiaire.

b - Les conditions de renouvellement de contrats

Le contrôle de légalité de la préfecture de l'Oise a attiré l'attention de l'ordonnateur, le 30 juin 2014, sur des anomalies relevées lors du renouvellement du contrat de droit public pour trois ans, d'un agent.

Ces anomalies portaient sur les modalités de renouvellement du poste. Celui-ci avait été autorisé par l'assemblée délibérante, qui n'a pas de compétence en la matière, et non par le président de la communauté d'agglomération. Le principe de non-rétroactivité des actes n'avait pas été respecté : le contrat du 22 mai 2014, transmis le même jour au contrôle de légalité, avait une date d'effet fixée au 1^{er} mai 2014. La publicité sur la vacance du poste comportait un délai trop court : le poste avait été déclaré auprès du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale l'Oise le 24 avril 2014, alors que le contrat était à renouveler à compter du 1^{er} mai 2014.

Cette dernière anomalie figurait également dans deux autres dossiers de personnel contractuel de droit public.

¹⁶ Le loyer versé par la communauté étant réactualisé tous les ans, et la taxe sur les ordures ménagères étant remboursée.

¹⁷ Pas de données dans la comptabilité administrative, trouvée pour l'exercice 2015.

La chambre rappelle que les actes administratifs pris par la communauté d'agglomération doivent être transmis au contrôle de légalité avant leur entrée en vigueur, conformément aux articles L. 2131-1 et 2 du code général des collectivités territoriales. En réponse, l'ordonnateur indique partager le bien-fondé du constat de la chambre, et s'engage à prendre les mesures adéquates pour répondre à cette obligation.

c - Le remisage à domicile des véhicules

Neuf personnes sont autorisées, par arrêté du président de la communauté d'agglomération, à remiser à leur domicile en fin de journée de travail, le week-end et certaines périodes de vacances, le véhicule de service qui leur est confié. Ces personnels occupent tous des emplois à responsabilités. Cette utilisation est tolérée sous certaines conditions : l'utilisation pour les besoins du service, le remisage au domicile de l'agent par autorisation délivrée pour une durée d'un an, renouvelable.

Si une délibération sur les modalités d'utilisation de véhicule a bien été adoptée, le 28 mars 2000, celle-ci n'a pas fait l'objet de la mise à jour prévue à l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence dans la vie publique, modifiant l'article L. 5211-13-1 du code général des collectivités territoriales.

Les autorisations ont été délivrées à un certain moment¹⁸ mais n'ont jamais été renouvelées (une seule autorisation a été trouvée dans chaque dossier individuel), même au moment d'un changement de véhicule. Elles sont imprécises sur la notion de « certaines périodes de vacances » et sur le périmètre de circulation autorisé.

Enfin, l'usage à titre privé ne peut être vérifié par l'employeur : aucun carnet de bord n'est tenu pour ces véhicules, selon les services de la communauté. La chambre conseille de les mettre en place rapidement. L'ordonnateur, dans sa réponse, s'engage à se conformer à cette recommandation au moyen, notamment, d'une note de service et d'une sensibilisation des utilisateurs.

La chambre rappelle, par ailleurs, que les mises à disposition de véhicule doivent faire l'objet d'un suivi annuel, conformément à l'article L. 5211-13-1 du code général des collectivités territoriales. En réponse, l'ordonnateur précise que des instructions ont été données aux services pour remédier à ce manquement.

II - LA QUALITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

A - La qualité de l'information budgétaire

1 - L'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires

Les délibérations relatives aux débats d'orientations budgétaires, avec les rapports annexés, sont régulièrement adoptées dans les temps impartis et selon le cadre légal. Les débats sont scindés en deux catégories : la première concerne le budget principal et le budget annexe « zones d'aménagement », pour lesquels les décisions sont adoptées au premier trimestre de l'année considérée (souvent février), deux mois environ avant le vote du budget primitif ; la seconde concerne l'ensemble des autres budgets annexes, dont les décisions sont votées en fin de dernier trimestre de l'année n-1.

¹⁸ Dans la période 2010-2015 pour les neuf personnes concernées.

2 - La qualité de la prévision des recettes et dépenses

Elle est étudiée uniquement sous l'angle des dépenses et recettes réelles, les dépenses d'ordre ainsi que les reprises de résultats étant exclues.

a - En section d'investissement

De 2011 à 2015, tous budgets confondus¹⁹, les taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement et des dépenses d'équipement se situent en moyenne aux alentours respectivement de 53 % et 38 %.

S'agissant du budget principal, ces taux sont satisfaisants, oscillant entre 60 et 90 %. Pour certains budgets annexes, comme celui de l'aérodrome ou celui de l'eau, la communauté éprouve des difficultés à respecter les programmations des équipements. Certains de ceux-ci sont cependant impératifs, comme l'achèvement des travaux de mises aux normes exigés par la direction générale de l'aviation civile ou les travaux de construction et de réparation des réseaux d'eau.

Les taux d'exécution des recettes réelles d'investissement se situent sur la période, en moyenne, tous budgets confondus, à 61 % des prévisions avec une tendance à l'amélioration entre 2012 et 2014, ceux-ci passant de 40 % à 76 %.

Les prévisions du budget principal se révèlent fiables sur les exercices 2014 et 2015. *A contrario*, celles du budget « eau » sont largement surévaluées, posant la question de la sincérité même des inscriptions budgétaires.

La chambre renouvelle sa recommandation antérieure, à savoir la présentation de budgets primitifs réalistes et adaptés à la capacité de réalisation. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur confirme la poursuite des efforts des services pour améliorer la concordance entre prévisions et réalisations. Il justifie les excédents du budget « eau » par la volonté de financer des travaux à venir, découlant des études en cours, sans recours à l'emprunt.

b - En section de fonctionnement

La qualité de la prévision des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement du budget principal et du budget transports est satisfaisante, au regard du niveau d'exécution.

Les recettes réelles de fonctionnement du budget principal et du budget annexe « déchets » sont très dynamiques avec un taux de réalisation toujours supérieur à 100 %.

Les dépenses réelles sont bien maîtrisées au vu des prévisions annoncées, particulièrement pour le budget principal et les budgets annexes « transports », « aire gens du voyage » (plus de 90 % de taux de réalisation annuel sur la période). Le budget annexe « eau » affiche, par contre, de faibles taux de réalisation, inférieurs à 30 %.

c - Les restes à réaliser

1) En dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement font l'objet d'annulations de crédits à hauteur de 25 % en moyenne annuelle (20 M€ environ) contre 9 % pour les seules dépenses d'équipement.

¹⁹ Source : vue générale - états II-A et III-A des comptes administratifs.

Trois budgets annexes de faible masse financière ne présentent aucun reste à réaliser (transport, aéroport et service public d'assainissement non collectif). Pour les autres budgets et exercices, les inscriptions sont parcellaires et irrégulières, souvent de faible montant hormis pour le budget principal et parfois pour le budget « zone d'aménagement »²⁰.

L'exercice 2012 du budget principal enregistre des restes à réaliser qui apparaissent plutôt être des reports d'exécution. Les inscriptions sont classées par imputation comptable et numéro d'opération, mais aucune justification particulière n'est avancée, ni même d'analyse sur la méthode de calcul. Le compte administratif de l'exercice 2015 ne comporte pas de restes à réaliser alors même que la communauté d'agglomération a communiqué un document récapitulatif inscrivant, à ce titre, une somme de 287 885,85 €. Aucune explication n'a été avancée concernant cette omission.

De même, aucune inscription de restes à réaliser de l'exercice 2013 sur l'exercice 2014 ne figure dans les comptes administratifs. La raison en serait une impossibilité technique due à un changement de logiciel budgétaire et comptable.

La chambre constate que la comptabilité d'engagement reste encore perfectible.

2) En recettes d'investissement

Seuls quatre budgets reprennent, dans les documents budgétaires, des restes à réaliser en recettes réelles d'investissement. Les montants sont faibles, excepté pour le budget annexe « assainissement » (autour de 0,6 M€). Cette procédure n'a plus été utilisée pour les exercices 2013 et 2015.

3 - L'information jointe aux budgets et comptes administratifs

L'information des élus est parfois incomplète. Ainsi, la liste des concours attribués sous forme de subventions ou cotisations²¹, bien qu'annexée, reste imprécise en omettant d'indiquer les prestations en nature²² accordées. Les comptes certifiés des organismes bénéficiaires de montants supérieurs à 75 000 €, ou représentant plus de 50 % de leurs produits, ne sont pas fournis, contrairement à la réglementation²³. L'annexe A3 « Méthode utilisées pour les amortissements » ainsi que son corollaire (la durée) ne figurent pas dans les comptes administratifs. L'annexe sur la garantie des emprunts (IV - B. 1.1.) n'est plus insérée au compte administratif depuis l'exercice 2013, contrairement à la réglementation (art. L. 2313-1²⁴ du code général des collectivités territoriales et article 48 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984²⁵).

²⁰ À titre d'illustration, l'exercice 2014 comptabilise un reste à réaliser de 700 000 € en dépenses financières (emprunts) du budget annexe « zones d'aménagement ».

²¹ Article L. 2313-1 2° du CGCT.

²² Biens ou services mis à dispositions (salle, personnel, mobilier, impression de documents etc.).

²³ 3ème alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques et L. 2313-1-1 4 du CGCT.

²⁴ L'article L. 2313-1-1 du CGCT prévoit que les organismes pour lesquels les collectivités ont garanti un emprunt doivent transmettre leurs comptes certifiés à ces collectivités. En outre, il est prévu que la collectivité transmette au représentant de l'État ainsi qu'au comptable, à l'appui du compte administratif, les comptes certifiés des collectivités dont elles ont garanti un emprunt.

²⁵ L'article 48 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises impose aux établissements de crédit ayant accordé un prêt à une société moyennant une caution, une obligation annuelle d'information de la caution du montant en principal et des intérêts restant à courir.

Les comptes certifiés des organismes auxquels les collectivités ont accordé une garantie d'emprunt ne sont pas non plus joints aux comptes administratifs, ce qui constitue un défaut d'information pour les élus. L'absence de cette annexe ne permet notamment pas de vérifier si la quotité d'emprunt garanti respecte les dispositions des articles L. 2252-1 et D. 1511-35 du code général des collectivités territoriales.

La chambre rappelle l'obligation de présenter les annexes aux budgets et comptes administratifs prévues par l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à respecter les obligations législatives en matière d'annexes budgétaires, dès la présentation du budget 2017.

B - La qualité de l'information comptable

1 - Les écritures impactant le bilan

Aucune procédure particulière n'est établie en matière de suivi d'inventaire, lors de mises à la réforme des biens détruits, ou hors service (mise au rebut, bien obsolète, dégradé, volé). À titre d'illustration, le compte 2183 « Acquisition matériel bureau et informatique » enregistre toujours la présence d'équipements informatiques antérieurs à l'année 2000 (imprimante, photocopieur, téléphone, logiciels, etc.), bien qu'amortis et très certainement sortis physiquement de l'inventaire. S'agissant du compte 2184 « Mobilier et matériel de bureau », certains petits équipements datent de 1990.

Les services de la communauté sont conscients de l'imperfection de leur inventaire. Ils ont, à cet effet, mis en place un partenariat avec les services du comptable public afin de faire concorder les données de l'inventaire physique, tenu par l'ordonnateur, et celles de l'état de l'actif, tenu par le comptable.

La chambre rappelle que la bonne tenue de l'inventaire participe à la sincérité de l'équilibre budgétaire.

Sur le budget principal, plusieurs biens d'une valeur d'acquisition de moins de 500 € restent comptabilisés à l'actif, bien qu'ils aient été acquis postérieurement au 1^{er} janvier 2002²⁶, particulièrement sur le compte 2051 « Logiciels », le compte 2128 « Autres agencements et aménagements » et le compte 21568 « Autres matériels et outillages ». Cette pratique nuit à la fiabilité des comptes. Elle impacte l'interprétation du ratio de renouvellement des immobilisations.

²⁶ L'arrêté ministériel du 26 octobre 2001 relatif à l'imputation des dépenses du secteur public local a fixé la liste des biens meubles constituant des immobilisations par nature quelle que soit leur valeur unitaire. À compter du 1^{er} janvier 2002, les biens meubles qui n'y figurent pas sont comptabilisés en fonctionnement lorsque leur montant unitaire est inférieur à 500 €. La liste peut être complétée par délibération cadre annuelle du conseil municipal, et par délibération expresse. Aux termes de la circulaire INT B0200059C du 26 février 2002 : « *sont visés les biens ne figurant pas dans la nomenclature et ne pouvant pas être assimilés par analogie à un bien y figurant. Bien entendu, il doit s'agir de biens ne figurant pas explicitement parmi les comptes de charges ou de stocks et revêtant un caractère de durabilité* ».

Le solde des immobilisations en cours (c/23) du budget principal croît sur la période, passant de 32,3 M€ à la fin de l'exercice 2011 à près de 34,4 M€ à la clôture de l'exercice 2015 (évolution de 6,51 %). Les écritures de passage en c/21 « Immobilisations en service » ne sont pas régulièrement effectuées. La chambre rappelle qu'il convient de procéder, dès l'achèvement des opérations d'équipement et de leur mise en service, aux écritures comptables de transfert du compte 23 au compte 21 et d'effectuer les inscriptions en dotations d'amortissement, comme précisé dans l'instruction budgétaire et comptable M14.

L'ordonnateur précise, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'un travail de remise à niveau des écritures comptables est en cours, avec le concours d'un agent contractuel recruté à cet effet. Il indique également vouloir prendre toutes dispositions pour maintenir constante la qualité comptable ainsi rétablie.

De même, les « frais d'étude » (c/2031) du budget principal, malgré une régularisation prévue lors de l'adoption du budget primitif 2013 mais intervenue deux ans plus tard sur l'exercice 2015, faisant passer le solde du compte de 3,7 M€ à 2,3 M€, présentent un solde important de manière continue. Les opérations régularisées sur 2015 (1,3 M€) sont anciennes : elles concernaient « des études antérieures à l'année 2000 », ainsi que quatre études datant de 2001 à 2004²⁷. À ce jour, des frais d'études antérieurs à l'exercice 2010 restent toujours en attente de régularisation, comme ceux relatifs au pont urbain et à la rocade.

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les frais d'études, lorsqu'ils sont suivis de la réalisation des travaux, doivent être virés au compte 23 « Immobilisations en cours » lors du lancement de ces travaux. Lorsque ce n'est pas le cas, ils doivent être amortis sur une durée maximale de cinq ans. L'ordonnateur a fait part, lors de l'instruction, de son intention de se rapprocher du comptable public afin d'effectuer les opérations de régularisation nécessaires.

2 - Les engagements hors bilan : les garanties d'emprunts

Selon les documents fournis à la chambre, la communauté d'agglomération n'a pas accordé de garantie à des collectivités ou établissements publics. Un engagement de caution a été signé auprès de la Caisse d'Épargne, organisme prêteur, dans le cadre d'une acquisition de locaux pour un montant initial, en 2008, d'1,057 M€ pour le bénéficiaire « maison de l'emploi et de la formation ». Cet organisme percevait d'ailleurs de fortes subventions communautaires mais a cessé définitivement ses activités en 2014. Le prêt a été soldé et la caution levée. Des garanties ont été accordées pour quatre bénéficiaires au titre des opérations de logements aidés par l'État (HLM) pour un montant total de 8,187 M€ (un dossier de caution solidaire en 2005 et trois dossiers de garantie d'emprunt pour la société anonyme HLM 60 en 2012).

Pour ces cinq dossiers, la collectivité s'est engagée sur des taux fixes variant entre 3,25 % et 4,70 %. La durée résiduelle oscille entre 20,8 ans et 50,8 ans, au 31 décembre 2013. La communauté d'agglomération semble faire preuve de prudence en matière de garanties d'emprunts.

²⁷ Source : budget primitif – exercice 2013 – détail des amortissements sur l'annexe 7 – Cependant, le budget primitif de 2015 ne prévoyait pas cette dotation.

3 - Les écritures impactant le compte de résultat

a - Charges, produits, provisions et créances

Le rattachement des charges et des produits réels de fonctionnement à l'exercice apparaît très faible : selon l'agrégation réalisée par la chambre, moins d'1,5 % de l'ensemble des produits sont rattachés à l'exercice²⁸ depuis 2013. De même, moins de 2 % des charges réelles de fonctionnement sont rattachées à l'exercice. Le ratio habituellement constaté est compris entre 5 % et 10 %.

Le ratio des dépenses à classer ou à régulariser, en pourcentage des charges de gestion, passe d'1 % en 2013 à 1,7 % en 2014. Aucune explication n'a été apportée par l'ordonnateur sur ce constat en dépit des demandes du comptable public pour l'obtention des pièces nécessaires à l'imputation définitive des montants aux comptes concernés.

La collectivité n'a constitué aucune provision pour risques et charges ces dernières années, aucun contentieux n'étant en cours. L'agglomération ne provisionne en effet que les contentieux importants, comme ce fut le cas en 2012 (provision reprise depuis) avec l'école « la prairie » de Venette.

De même, aucune provision pour risques et charges sur emprunts complexes, ni dotation sur les charges à répartir sur plusieurs exercices (sauf en 2011) n'ont été constituées. La chambre relève aussi que les comptes épargne-temps des agents comptabilisent 1 476 jours pour l'ensemble du personnel au 31 décembre 2015 sans qu'aucune provision ne soit effectuée. À titre d'information, 183 jours ont été indemnisés au titre des comptes épargne-temps en 2015.

Les difficultés sur le recouvrement des créances ne donnent pas lieu à provision au chapitre 49 « Provisions pour dépréciation des comptes tiers²⁹ », ni d'ailleurs à une inscription périodique sur le compte 654 « Pertes sur créances irrécouvrables » qui est peu utilisé. Pourtant, des risques d'irrecevabilité sont envisagés comme en attestent les inscriptions sur les comptes de tiers « contentieux » du budget principal, particulièrement sur les exercices 2011 et 2015.

En matière d'admission en non-valeur, la collectivité n'a pas adopté de règles particulières, mais une autorisation permanente et générale des poursuites a été accordée au comptable public en août 2015. Les délibérations d'admission en non-valeur, sur sollicitation du comptable public, sont cependant systématiquement présentées au conseil communautaire, y compris sur les budgets annexes encaissant des recettes d'usagers, telle la résidence pour personnes âgées.

La chambre rappelle à l'établissement que sa comptabilité doit fidèlement retracer sa situation patrimoniale et financière et qu'un rattachement exhaustif des produits et des charges à chaque exercice ainsi qu'une meilleure évaluation des provisions à constituer seraient, à ce titre, nécessaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait état d'une vigilance toute particulière exercée sur les inscriptions budgétaires en fin d'exercice 2016, dernier exercice avant la fusion avec la communauté de communes de la basse automne, et s'engagé à inscrire les provisions nécessaires (pour CET, pour dépréciations des créances...) au budget 2017.

²⁸ Ratio entre les produits rattachés et les produits réels de fonctionnement comptabilisés.

²⁹ Les provisions pour dépréciation des comptes de débiteurs divers comptabilisent la constatation d'un risque potentiel estimé d'irrécouvrabilité. En général, sauf étude spécifique, il est estimé en fonction de l'ancienneté de la créance. La provision constituée est reprise quand la perte est constatée ou quand la créance est recouvrée.

b - Les amortissements

Le conseil communautaire a adopté les règles d'amortissement linéaire des biens et subventions/fonds de concours sur l'intégralité des budgets, en deux vagues : fin décembre 2008, d'une part, en se référant au barème indicatif de l'instruction budgétaire et comptable M14 pour définir les durées d'amortissement des biens incorporels ou corporels et en ajoutant une rubrique « autres biens » avec amortissement sur cinq ans, sans pour autant définir même sommairement cette catégorie ; fin février 2009, d'autre part, en prenant en compte la réglementation sur l'amortissement des subventions/fonds de concours à différencier selon leur nature privée (amortissable sur 5 ans) ou publique (amortissable sur 15 ans).

Cependant, il n'a pas été produit, au cours de l'instruction, de délibération en vue d'appliquer les dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoient que les subventions d'équipement versées (compte 204) doivent obligatoirement faire l'objet d'un amortissement.

La collectivité n'a pas pris en compte ces nouvelles dispositions réglementaires, et n'a pas rédigé de guide de procédure sur ce point. Les services ont, toutefois, indiqué, lors de l'instruction, qu'un travail d'actualisation des amortissements était en cours avec l'aide d'un nouveau logiciel informatique qui réduirait les anomalies constatées.

À partir de 2011, la communauté a opté pour des durées d'amortissement très longues sur certaines catégories d'immobilisations dont la durée n'est pas encadrée par la réglementation. Les biens concernés sont des équipements lourds. À titre d'exemple, les bus sont amortis sur une durée de 15 ans (délibération du 14 novembre 2013) alors que l'amortissement des véhicules lourds antérieurement défini (délibération du 20 décembre 2008) était fixé à 10 ans. L'amortissement est porté de 30 à 60 ans pour les stations de traitement des eaux usées et leurs bassins alors que ce type de travaux peut se répartir en trois postes essentiels : génie-civil, mécanique-électrotechnique et équipements informatiques, avec des durées de dépréciation variables.

Les tableaux d'amortissements annexés aux comptes administratifs font, par ailleurs, apparaître de très faibles sommes amortissables sur de très longues périodes, quel que soit le type de bien amorti.

Le montant annuel du compte 28188 s'avère non exact sur l'ensemble de la période, les biens amortissables en cinq ans depuis 2009 se voyant systématiquement retirer un montant d'amortissement annuel de 10 %. De ce fait, au 31 décembre 2014, des biens achetés en 2009 ne sont pas encore amortis et ceux achetés les années suivantes seront amortis trop lentement. La chambre rappelle que les règles de comptabilisation doivent être suivies sans « ajustements » à finalité extra comptable, qui sont à prohiber. Ceux-ci rendent les comptes de résultat et de bilan non fiable, le montant des dotations aux amortissements étant erroné, tout comme la valeur résiduelle comptable des biens.

La chambre recommande à l'établissement de délibérer sur les seuils d'amortissement et les types de biens à amortir afin d'éviter les erreurs et les fluctuations. Elle rappelle qu'un amortissement correspond à une constatation de perte de valeur d'un bien, du fait de son usage (usure physique), de l'évolution technique (obsolescence) ou du temps passé.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise qu'une première délibération³⁰ a été prise en octobre 2016 tendant à améliorer la gestion des amortissements.

³⁰ Le seuil déclenchant la gestion des biens de faible valeur a été ramené de 3 000 € à 1 000 €.

C - L'organisation de la fonction financière et comptable

Aucune convention des services comptable et financier n'a été rédigée entre les services de la direction départementale des finances publiques et l'ordonnateur. Une collaboration est cependant mise en place, particulièrement dans le cadre de la dématérialisation des pièces comptables.

En raison de son caractère facultatif pour les établissements publics de coopération intercommunale, il n'y a pas de règlement financier et comptable. Il n'existe pas non plus de guide des procédures en matière financière, de commande publique, ou de suivi d'inventaire. La mise en place de ces guides et procédures seraient cependant de bonne gestion.

D - Le contrôle des régies

La communauté d'agglomération dispose actuellement d'une régie d'avances, de sept régies de recettes ainsi qu'une régie de recettes et d'avances réparties dans les différents budgets, tenues par des régisseurs de la communauté d'agglomération, exception faite de l'unique régie mixte de l'accueil des gens du voyage dont le régisseur est celui de la société gestionnaire de l'aire d'accueil.

L'absence de tout contrôle administratif et comptable de l'ordonnateur sur leur fonctionnement a laissé au seul comptable public le soin de relever deux défaillances graves, à la fois par leur montant et leur origine (vol et déficit), lors de ses contrôles en 2013.

La chambre rappelle que les services de l'ordonnateur se doivent assurer un contrôle des régies, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. L'ordonnateur précise, dans sa réponse, qu'un agent a été inscrit à une formation au contrôle des régies, et qu'il pourrait débiter cette fonction courant 2017.

Enfin, depuis l'année 2012, et conformément à la recommandation de la chambre faite lors du précédent contrôle, deux agents sont en charge du contrôle interne et du contrôle de gestion mutualisé entre la ville et l'agglomération.

III - L'ANALYSE FINANCIÈRE

A - L'analyse rétrospective

Outre le budget principal, la communauté d'agglomération a fait le choix d'isoler dans 12 budgets annexes toujours actifs en 2016, sous nomenclature M14³¹ ou M49³², la gestion financière et comptable de certaines de ses compétences. Le budget annexe « Sage – schéma des eaux » ne fonctionne plus depuis la fin de l'exercice 2011. Les missions et opérations relatives à ce budget ont été reprises par le syndicat mixte Oise Aronde, nouvellement créé.

³¹ Nomenclature applicable aux communes et établissements publics de coopération intercommunale.

³² Nomenclature applicable aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable.

Ces budgets annexes, reflet des diverses compétences exercées, sont de poids inégal avec trois qui sont prépondérants : les aménagements de zones représentent près de 19 % des recettes agrégées, la collecte-traitement des ordures ménagères près de 9 % et les transports intercommunaux plus de 8 %. Cette répartition évoluera en 2017 en raison du projet de transfert de la compétence « eau » de la ville de Compiègne vers l'agglomération qui devra modifier en conséquence ses statuts sur cette compétence, qui deviendra « eau, production, distribution, traitement, transport et stockage d'eau potable ».

Après avoir examiné les résultats consolidés sur la période, la chambre analysera plus particulièrement le budget principal et le budget « zones d'aménagement ».

1 - Les agrégats consolidés

a - L'autofinancement

Si le résultat de fonctionnement consolidé passe de 11,5 M€ en 2011 à plus de 17 M€ en 2015, soit 48,7 % d'augmentation, sa progression est particulièrement forte (80,3 %) entre 2011 et 2012. Ces variations sont essentiellement dues à l'évolution du résultat du budget principal et du budget « zones d'aménagement ». Depuis 2012, le résultat de fonctionnement consolidé se maintient au-dessus de 20 % des recettes agrégées, ce qui traduit une situation financière globale correcte, sous réserve des remarques sur la fiabilité des comptes faites *supra*.

La capacité d'autofinancement brute augmente de 2011 à 2013, puis connaît une forte chute en 2014 (diminution de 5,39 M€, soit - 32,8 %) pour progresser à nouveau de + 14,8 % en 2015, sans toutefois retrouver le niveau de 2013. La capacité d'autofinancement nette reste positive de 2013 à 2015, diminuant cependant de 7,1 M€ sur trois ans. Cette baisse importante trouve son origine dans l'augmentation de l'annuité de remboursement de la dette en 2014 (10,3 M€) et 2015 (13,08 M€) suite au remboursement anticipé de deux prêts à trois ans contractés auprès de la Banque Postale. De ce fait, l'encours de dette diminue, malgré un niveau élevé d'emprunts nouveaux en 2014 (près de 11 M€).

b - La situation bilancielle

L'encours de dette consolidée au 31 décembre 2015 se monte à un peu plus de 84 M€, dont 30,1 % pour le seul budget « zones d'aménagement ». Le budget principal représente, quant à lui, 38,3 % de la dette consolidée. Les 31,6 % restants se répartissent en 26,7 % pour le budget « assainissement », 2,7 % pour le budget « résidence personnes âgées », 2,2 % pour le budget « transports intercommunaux ». Les autres budgets n'affichent pas de dette. Par habitant, la dette consolidée s'élève à 1 141 € et engendre une annuité de remboursement, en 2015, de 178 €.

La capacité de désendettement consolidée (encours de la dette consolidée/capacité d'autofinancement brute consolidée) s'établit à 6,63 ans en 2015, après un maximum de 8,24 ans en 2014. Tout au long de la période, elle se maintient en dessous du seuil d'alerte généralement admis de 10 ans.

Sur l'ensemble des prêts en cours, seuls deux sont classés à risque selon la charte Gissler³³, l'un en B1 arrivant à terme en 2016, l'autre en C1 d'une durée résiduelle de près de 23 ans et de près de 2,6 M€ en 2016, avec un taux fixe annulable à 4,58 % à partir du 25 novembre 2013. Globalement, la dette de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne présente peu de risque.

Le fonds de roulement s'élevait, en 2013, à 97,968 M€. En progression régulière, il a atteint, en 2015, le montant de 104,678 M€, soit une progression de 4,29 % sur les deux dernières années. Pour sa part, le besoin en fonds de roulement progresse entre 2013 et 2014 de 3,657 M€ et entre 2014 et 2015 de 2,856 M€.

Le besoin en fonds de roulement sur les deux derniers exercices augmente moins vite que le fonds de roulement. Compte tenu de ce fait, la trésorerie augmente et est largement positive. Sur la période 2013-2015, la trésorerie moyenne est de 17,8 M€.

2 - Le budget principal

a - La section de fonctionnement

Concernant les recettes, malgré un gel des taux du panier fiscal depuis 2011, la part des ressources fiscales sur l'ensemble des produits de gestion est en augmentation constante de 2011 à 2015, passant de 52,39 % à 62,61 %, grâce à la hausse des bases. Parallèlement, on constate la baisse des ressources institutionnelles (- 1,74 %) et de la fiscalité reversée par les membres de l'intercommunalité et l'État. Celle-ci devient négative à partir de l'exercice 2011 sous l'impact du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources.

Les autres ressources d'exploitation sont multipliées par deux, sous l'effet essentiellement de la facturation des personnels mis à disposition dans le cadre de la mutualisation des services et du remboursement de certains frais. Les produits de gestion présentent un taux annuel de croissance moyen de l'ordre de 3,7 %.

Alors que les dépenses de fonctionnement se répartissaient équitablement en trois postes essentiels (charges à caractère général, de personnel et autres charges de gestion) jusqu'en 2010, à partir de 2011 les charges de personnel évoluent à la hausse (voir *supra*), jusqu'à représenter près de 43 % des charges de gestion en 2015, tandis que les charges à caractère général se maintiennent aux alentours de 4 M€, soit environ 30 % de ces charges. Les « autres charges de gestion » évoluent entre 3,3 M€ et 3,5 M€, et s'élèvent en moyenne à 25 % du total.

Avec un taux de croissance annuel moyen de 7,8 %, les dépenses de personnel conditionnent essentiellement l'évolution des charges de gestion. L'explication se trouve, comme indiqué *supra*, dans la mutualisation croissante avec la ville de Compiègne et la prise en charge des personnels par l'ARC, les remboursements n'impactant pas les mêmes comptes.

³³ La charte Gissler est une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales qui propose de classer les emprunts structurés en fonction de deux critères : l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule de calcul des intérêts (classement d'1 – risque faible – à 5 – risque élevé) ; la structure de cette formule de calcul (classement de A – risque faible – à E – risque élevé).

L'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement brute ainsi que le résultat de la section de fonctionnement du budget principal sont toujours excédentaires sur la période de contrôle. L'augmentation annuelle moyenne de plus de 10 % des subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux ou au budget annexe « zones d'aménagement » (voir *infra*) explique la relative stagnation de la capacité d'autofinancement, malgré une évolution favorable de l'excédent brut de fonctionnement.

Une dotation aux provisions en 2011 et sa reprise en 2012 créent un pic du résultat de la section de fonctionnement. Cette provision concerne un contentieux sur la construction de l'école de Venette, déjà cité³⁴.

Après une forte baisse en 2013, expliquée par la diminution des ressources d'exploitation, la capacité d'autofinancement brute a retrouvé, en 2015, son niveau de 2012, à près de 22 % des produits de gestion. Elle permet de couvrir l'annuité en capital de la dette sur toute la période, laissant une capacité d'autofinancement nette de plus de 3 M€.

Au 31 décembre 2016 (chiffres provisoires), la capacité d'autofinancement brute s'établit à 3,83 M€, représentant 16,4 % des produits de gestion et permettant le remboursement de l'annuité en capital de la dette. La capacité d'autofinancement nette se réduit à 1,88 M€.

b - La section d'investissement

Après une forte baisse de 2011 à 2013, le financement propre disponible repart à la hausse, sans pour autant retrouver son niveau d'origine. En 2012 et 2015, il couvre les dépenses d'équipement, tandis qu'un besoin de financement sur les trois autres exercices est couvert par l'emprunt. Cette situation s'explique par le niveau des recettes d'investissement hors emprunt qui diminuent, en moyenne, de 11,75 % l'an sur la période.

Les dépenses d'équipement diminuent fortement entre 2011 et 2012 (près de 70 %), tout comme les subventions d'investissement (64 %). Elles repartent à la hausse en 2013 et 2014 pour baisser de nouveau en 2015.

Globalement, la capacité de financement propre diminue légèrement sur la période (- 4,68 % de variation annuelle moyenne), nécessitant la conclusion de nouveaux emprunts pour poursuivre les investissements.

De ce fait, l'encours de dette au 1^{er} janvier augmente de 36 %, passant de 24,5 M€ en 2011 à 33,44 M€ en 2015. Néanmoins, l'annuité en capital de la dette, après un maximum en 2013, reste stable à 1,9 M€, et l'encours de dette au 31 décembre 2015 revient au niveau de celui de 2011. Le taux d'intérêt apparent oscille autour de 4 %, tandis que la capacité de désendettement culmine à 6,3 ans en 2013, restant cependant en-dessous du seuil d'alerte de 10 ans.

Intégrée dans la dette consolidée (voir *supra*), celle du budget principal présente peu de risque.

³⁴ Pour lequel l'ARC a perçu en 2011 une somme d'1,41 M€, suite au jugement du tribunal administratif d'Amiens, somme reprise en 2012 pour exécuter les travaux de réfection des désordres constatés.

c - La situation bilancielle

Le fonds de roulement net global est positif sur toute la période, représentant entre un tiers et un demi-exercice de charges courantes. La trésorerie est plus que confortable, à plus d'un an de charges courantes. Son niveau est en moyenne de 18 M€. Dans ces conditions, le recours au niveau choisi à l'emprunt pose question.

Au 31 décembre 2016, la capacité d'autofinancement nette et les recettes d'investissement hors emprunt (0,55 M€) conduisent à un financement propre disponible représentant 163,7 % des dépenses d'équipement, ce qui a permis à l'établissement de ne pas mobiliser les 2 M€ d'emprunt prévus.

3 - Le budget « zone d'aménagement »

Avec 18,5 % des recettes de fonctionnement du budget agrégé, c'est le deuxième budget de l'ARC et le seul, avec le budget principal, à présenter un plan pluriannuel d'investissements. Ce dernier, couvrant la période 2016-2018, est cependant à horizon trop limité.

La chambre recommande d'élaborer des plans pluriannuels d'investissements glissants sur cinq ans, au moins pour les deux budgets les plus importants.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique ne pas souhaiter en revenir à une durée de cinq ans pour ces deux budgets, en arguant notamment de l'incertitude des recettes à encaisser. Il envisagerait toutefois de se doter d'un plan pluriannuel d'investissements en matière d'eau et d'assainissement.

Le budget annexe « zones d'aménagement » est élaboré³⁵ selon la nomenclature budgétaire et comptable M14. Il a été créé par délibération du 10 février 1998 du syndicat à vocation multiple de la région de Compiègne³⁶, en raison de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée devenu obligatoire au 1^{er} janvier 1997³⁷ pour les zones d'activités ou les quartiers d'habitations aménagés, et suite aux préconisations d'un précédent contrôle de la chambre³⁸.

La communauté d'agglomération n'a pas souhaité aller au bout de la démarche de lisibilité des comptes qui sous-entend une démultiplication des budgets par zones d'aménagement, ce qui peut se comprendre au vu du nombre d'opérations. Elle a globalisé au sein d'un même document l'ensemble des opérations, ce qui contraint à la tenue d'une comptabilité séparée en interne pour identifier les flux financiers relatifs à chaque opération. Cette agrégation ne permet pas non plus de visualiser sur quelle(s) opération(s) se porte l'affectation de la subvention régulière émanant du budget principal.

Ces opérations à forts enjeux économiques mobilisent de lourds moyens financiers. En 2015, les recettes de fonctionnement (15 M€) représentent 18,57 % des recettes communautaires agrégées (80,5 M€), et un tiers de celles du budget principal (45,7 M€).

³⁵ Pour la comptabilisation des zones d'aménagement, celles-ci ne sont pas considérées comme des immobilisations mais comme des stocks, ce qui induit par exemple que les dépenses d'acquisition ou les ventes figurent dans la section de fonctionnement.

³⁶ Syndicat à l'origine de la création de l'établissement de coopération intercommunale.

³⁷ Article 256 B du code général des impôts (source 1997) et article L. 311-1 du code de l'urbanisme.

³⁸ Lettre d'observations définitives du 2 juin 1998.

Compte-tenu de ces spécificités liées à la comptabilisation (à leur prix de revient) des terrains comme des stocks, le budget « aménagement » sera présenté en analysant son solde d'exécution, son résultat de fonctionnement ses besoins de financement, sa dette financière et sa trésorerie.

a - Le solde d'exécution et le résultat de fonctionnement

Aucune charge de personnel n'est enregistrée sur le chapitre 012. Le taux de croissance annuel moyen des produits et des dépenses d'aménagement s'équilibre relativement entre les années 2011 et 2014 avec respectivement 25,44 % et 22,26 % d'évolution.

Le produit de la vente des terrains aménagés a augmenté sur les exercices 2013 à 2015 mais ce gain a été largement entamé par l'acquisition de nouveaux terrains (ex : école d'État-major en 2013/2014) et un niveau assez élevé de dépenses liées à l'aménagement des zones. Sur la période 2011-2015, les ventes se sont élevées à 22,1 M€, en moyenne en dessus de 27,5 % du coût de revient comptabilisé dans les stocks.

La section de fonctionnement du budget annexe bénéficie chaque année d'une subvention qualifiée d'« exceptionnelle » en provenance de la section de fonctionnement du budget principal. Le solde d'exécution de l'année ne retient pas l'impact de la comptabilisation des stocks mais uniquement les données ayant un impact en termes de flux financiers. Il a fluctué en corrélation avec les constats précédents. Du fait du manque de recettes de commercialisation, le solde d'exécution serait toujours négatif, sauf en 2015, sans la subvention du budget principal. Grâce à celle-ci, s'il reste négatif malgré tout en 2011 (- 5,7 M€) et en 2014 (- 1,28 M€), il devient positif en 2012 (1,79 M€) et en 2013 (1,56 M€). La subvention de 3 M€, versée en 2015, est venue majorer un solde déjà positif d'1,21 M€ qui s'explique par une pause des dépenses d'acquisition de terrains (sauf obligation – voir *infra* « le haras ») et un effort sur les ventes. En 2016, la participation du budget principal, votée au budget primitif, est de 4,07 M€, susceptible d'ajustement en fin d'exercice selon les ventes et achats concrétisés³⁹.

Le résultat de fonctionnement comprend, outre le solde d'exécution, la variation de stocks⁴⁰ et des dotations nettes. En définitive, le résultat toujours positif de la section de fonctionnement est la résultante de deux effets, la subvention exceptionnelle, d'une part, et la variation toujours largement positive des stocks, d'autre part. Cette subvention qualifiée d'« exceptionnelle », mais cependant récurrente, étant de fait une subvention d'équilibre, elle devrait se limiter à assurer l'équilibre du résultat de fonctionnement de ce budget à caractère administratif.

³⁹ Source DOB 2016.

⁴⁰ Notamment un achat de terrain comptabilisé à son coût de revient entre en stock et est un produit (qui compense sur le résultat l'impact du décaissement due à l'achat), *a contrario* une vente diminue le stock et est une charge compensant le produit de la vente.

Tableau n° 1 – Le résultat de la section de fonctionnement du budget annexe « Zones d'aménagement » de 2011 à 2015 (en euros)

	En €	2011	2012	2013	2014	2015	CUMUL
A	Solde d'exécution de l'année	- 5 702 724,54	1 787 984,24	1 557 861,59	- 1 279 271,80	4 555 615,07	919 464,56
	+ Augmentation (+) ou diminution (-) brute des stocks à leur coût de production ou variation de stocks	7 001 658,93	5 721 020,19	7 138 012,05	4 785 018,08	- 311 127,54	24 334 581,71
	- Autres dotations nettes (y c. dot. aux amortissements)	0,00	0,00	0,00	29 547,33	29 547,33	59 094,66
C	= Résultat section de fonctionnement	1 298 934,39	7 509 004,43	8 695 873,64	3 476 198,95	4 214 940,20	25 194 951,61
d	dont subvention « exceptionnelle » du budget principal	2 000 000,00	4 280 000,00	4 080 000,00	4 000 000,00	3 000 000,00	17 360 000,00
C-d	Résultat retraité section de fonctionnement (hors subvention du budget principal)	- 701 065,61	3 229 004,43	4 615 873,64	- 523 801,05	1 214 940,20	7 834 951,61

Source : logiciel juridictions financières d'après les comptes de gestion.

Le résultat, retraité de la subvention en provenance du budget principal, cumulé sur les cinq exercices 2011 à 2015, est excédentaire (+ 7,8 M€), mais en termes de besoin de financement d'exploitation, ce sont les soldes d'exécution qui sont significatifs. Leur cumul s'élève sur ces cinq années à 0,9 M€, étant intégré un montant total en provenance du budget annexe de 17,36 M€. Les subventions du budget principal ont donc couvert en totalité les besoins de financement résultant du solde d'exécution sur ces années en évitant, selon la communauté d'agglomération, le recours systématique à l'emprunt. La situation nettement excédentaire de la trésorerie de l'ARC (voir *supra*) a permis cette politique.

b - La situation bilancielle

Cependant, outre les opérations courantes de l'année, le budget annexe, pour l'essentiel, doit couvrir l'annuité en capital de la dette financière induite par les opérations antérieures, par l'intermédiaire de ses réserves (report de l'année précédente) et de nouveaux emprunts. Ceux-ci se sont au total élevés à 21,37 M€. La chambre relève l'ampleur du cumul des excédents de financement, après de nouveaux emprunts, au moins depuis 2013 (excédents cumulés de 24,3 M€ sur l'ensemble de ces trois années). Au vu de ces chiffres, les emprunts contractés depuis 2013, soit un montant de 10,4 M€, ne semblaient pas nécessaires et non conformes à la politique précédemment énoncée – l'excédent de subvention devant empêcher de nouveaux emprunts. La dette afférente aux opérations d'aménagement aurait pu ainsi être réduite entre 2011 et 2015 au lieu d'augmenter. En l'occurrence, et bien que le financement en termes de trésorerie d'exploitation excède de loin celui lié aux nouveaux emprunts, ceux-ci n'ont pas été réduits autant qu'ils auraient pu l'être. Une attention particulière devra être apportée pour limiter la dette financière.

Tableau n° 2 – Le financement des opérations d'aménagement de 2011 à 2015

En €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
Solde d'exécution de l'année	- 5 702 725	1 787 984	1 557 862	- 1 279 272	4 555 615	- 484 440
+ Subventions d'investissement reçues	0	0	0	0	0	0
+ Autres recettes (résultat n – 1)	2 488 207	1 298 934	7 509 004	8 695 874	3 476 199	27 023 224
= Flux de trésorerie d'exploitation	- 3 214 517	3 086 919	9 066 866	7 416 602	8 031 814	26 538 784
- Annuité en capital de la dette	2 076 907	3 395 433	2 240 450	3 344 979	5 020 500	17 889 861
+/- Avance budgétaire reçue (+) ou remboursée (-)	48 112	18 000	400 000	675 000	- 1 825 000	- 630 008
+ Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	6 300 000	2 850 000	3 200 000	3 236 379	3 983 963	21 570 342
+/- Var. autres dettes et cautionnements	- 51 112	- 5 000	- 399 000	- 674 833	1 807 000	612 175
= Solde financement	1 005 575	2 554 485	10 027 416	7 308 168	6 977 277	30 201 431

Source : logiciel juridictions financières d'après les comptes de gestion.

Au 31 décembre 2015, l'encours de dette net de la trésorerie relative au budget annexe rejoint son niveau du 31 décembre 2011, autour de 41 M€. Rapporté aux fonds propres, le ratio de 2015 tombe sous le seuil de 100 %, contrairement aux autres exercices, ce qui reste cependant élevé.

La valeur du stock de terrains figurant au bilan est en augmentation passant de 64,3 M€ en 2011 à 81,7 M€ en 2015, répartis en 60 % de stocks en cours d'aménagement et 40 % en terrains aménagés. Au passif, les fonds propres sont en progression, passant de 18,1 M€ à 42 M€ tandis que l'endettement progresse (39,1 M€ en 2015 contre 36,3 M€ en 2011) et la trésorerie propre, négative sur l'ensemble de la période, s'améliore de - 4,9 M€ à - 2,2 M€. Elle continue cependant à peser sur la trésorerie du budget principal.

La dette apparente tient compte de l'avance de 13,8 M€ (c/168758 « Autres dettes groupement de collectivité ») consentie au budget annexe par le budget primitif en 2003, non remboursée à ce jour⁴¹. Ce montant est en théorie récupérable mais ne constitue pas l'unique participation du budget principal⁴².

Au 31 décembre 2016, le montant des emprunts de l'année s'est stabilisé à 3,3 M€. A la même date, l'encours de dette a baissé d'1,04 M€, soit près du double de ce que laissaient présager les chiffres au 30 septembre. Par contre, l'augmentation des stocks est revenue au niveau de 2014 à hauteur de 4,6 M€, contrairement à ce qui pouvait être anticipé en septembre.

Les principales caractéristiques du budget « aménagement » sont, en résumé, les suivantes : un niveau de stock de terrains très important acquis en partie grâce à l'endettement mais aussi grâce au soutien récurrent du budget principal à travers une subvention non remboursable. Ce niveau de stock important reflète également un faible niveau de vente des terrains aménagés.

⁴¹ Ce montant est éliminé de la dette consolidée.

⁴² Comme indiqué ci-dessus, notamment, de 2011 à 2015, le budget « aménagement » a bénéficié de 17,36 M€ (c/774 « Subventions exceptionnelles ») provenant du budget principal, non remboursable.

IV - LES ZONES D'AMÉNAGEMENT

La communauté d'agglomération exerce de plein droit, au lieu et places des communes membres, la compétence obligatoire du développement économique (création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire et les actions de développement économique d'intérêt communautaire) ainsi que celle de l'aménagement de l'espace communautaire (dont la création et l'aménagement de zones d'aménagement concerté). Les opérations globalisées sont reprises au sein d'un budget annexe « zones d'aménagement » ainsi que dans un plan pluriannuel d'investissements de court terme (trois ans) qui se limite à présenter les chiffres des principaux postes de chaque opération, sans aucun autre développement.

En 2015, 19 zones étaient recensées sur le territoire de la communauté d'agglomération (dont 17 zones d'aménagement concerté) :

- 11 zones d'habitats ou zones économiques : figurent 8,6 M€ dans les charges à caractère général (dépenses d'acquisition, études et travaux) de dépenses relatives à ces zones ;
- six zones d'habitats contiguës à trois zones économiques, prévues pour générer des revenus de fonctionnement (ventes et subventions) pour un total de 4,9 M€ ;
- deux opérations atypiques : l'école d'état-major et le haras de Compiègne qui sont détaillées *infra*.

Seize opérations, sur ces 19 zones d'aménagement, sont terminées sur un total de 44. Elles représentent environ un tiers de l'ensemble des aménagements. Sur ces seize opérations terminées, peu de surfaces ont été vendues. 98 % de celles-ci restent disponibles, tout comme pour les opérations en cours.

Tableau n° 3 – Situation des zones inscrites au budget annexe « Zones d'aménagement »

Au 31/12/2015	Nb m ² disponible au 1/01/2015	M ² achetés en 2015	M ² total	Total travaux réalisés au 31/12/2015 (en €)	Prix de revient au 31/12/2015 (en €)	M ² vendus en 2015	Variation de stocks (en €)	M ² disponible	Stocks au 31/12/2015 (en €)
Opérations terminées	970 762	3 372	974 134	31 227 941	32,06	18 713	1 119 616,66	955 421,	30 108 324,60
Opérations en cours	1 870 696	17 762	1 888 456	54 476 820	28,85	25 950	3 696 478,91	1 862 508	50 780 341,54
TOTAL	2 841 458	21 134	2 862 590	85 704 762	60,91	44 663	4 816 095,57	2 817 929	80 888 666,14
Part des zones terminées sur le total en portefeuille	34 %	16 %	34 %	36 %	-	42 %	23 %	34 %	37 %

Source : comptes administratifs.

A - Les marchés publics liés aux opérations

Un échantillon de marchés a été examiné par la chambre, sur les opérations de deux zones d'aménagement concerté (ZAC) et de l'école d'état-major (voir *infra*). Compte tenu de l'état d'avancement et des particularités de ces opérations, les marchés ont été choisis sur des phases de travaux significatives : la voirie pour la zone d'aménagement concerté des deux rives, les études techniques pour le camp des sablons, ancien camp militaire nécessitant une étude géotechnique et de pollution des sols, enfin le désamiantage et la démolition pour l'école d'état-major.

1 - Marché « aménagement des voiries de la ZAC des deux rives »

Ce marché a été divisé en quatre lots : lot 1 (voirie, signalisation verticale et horizontale, assainissement) ; lot 2 (éclairage public, signalisation tricolore) ; lot 3 (eau potable) ; lot 4 (espaces verts). Le coût global estimé était d'1,6 M€ HT. Seuls les lots 1 et 2 ont été examinés.

La décision de lancement de l'appel d'offres a été prise par l'assemblée délibérante dans sa séance du 8 avril 2010. La publication au bulletin officiel des annonces de marchés publics a été faite le 8 mai 2010 sur les trois premiers lots, le lot 4 ayant été différé pour intégrer l'aménagement des berges de l'Oise. La date limite de réception des offres était fixée au 27 mai 2010. La commission d'appel d'offres s'est réunie le 8 juin 2010, elle a délibéré sur la base du dossier d'analyse des offres. Deux offres recevables ont été réceptionnées pour le lot 1 et trois pour le lot 2.

La décision du pouvoir adjudicateur a été notifiée le 14 juin 2010, en même temps que les lettres aux candidats non retenus mentionnant le titulaire et le montant de l'offre retenue. Le montant du lot 1 est de 884 865,44 € HT pour une estimation d'1 085 587 € HT. Celui du lot 2 est de 175 994 € HT pour une estimation de 196 070 € HT.

Le dossier d'exécution du lot 1 contient la notification du marché en date du 1^{er} juillet 2010 mais aucun ordre de service autorisant le début des travaux. Les pièces du marché (acte d'engagement, cahier des clauses administratives particulières, cahier des clauses techniques particulières, mémoire technique, règlement de consultation) sont présentes et signées du titulaire. Le décompte global définitif est daté du 8 novembre 2011, mais le procès-verbal de réception des travaux n'est pas présent au dossier. La mainlevée de la caution a eu lieu le 17 août 2016.

2 - Marché « études techniques ZAC du camp des sablons »

Le dossier examiné par la chambre ne contenait ni avis de publicité, ni décision de l'assemblée, ni procès-verbal de la commission d'appel d'offres, ni rapport de présentation, soit aucune pièce de la procédure de passation. Ces pièces ont été fournies ultérieurement par l'ordonnateur.

Ce marché était divisé en deux lots : lot 1 (études géotechniques) ; lot 2 (étude pollution des sols). Ces deux lots ont été notifiés le 3 mars 2015, la notification valant ordre de service. Les pièces du marché sont signées pour les deux lots, mais le signataire du titulaire du lot 2 n'est pas identifié.

Les lots 1 et 2 ont été notifiés pour des montants respectifs de 14 669 € HT et de 20 500 € HT, ils ont été réglés en totalité. Le dossier présenté ne contenait ni décompte global définitif ni procès-verbal de réception. Les lettres aux candidats non retenus sont, par contre, présentes au dossier.

3 - Marché « reconversion du site de l'école d'état-major »

L'examen a porté sur le lot 1 (désamiantage et démolition) de ce marché passé en appel d'offres ouvert. Les pièces de la procédure de passation étaient absentes du dossier. Elles ont été fournies par l'ordonnateur ultérieurement, à savoir : l'avis publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics et au journal officiel de l'Union européenne, la décision du conseil communautaire du 19 février 2015, le règlement de consultation, les questions aux entreprises, le procès-verbal de la commission d'appel d'offres, le rapport d'analyse des offres, les lettres de rejet aux entreprises non retenues.

Ce marché a été notifié le 17 juin 2015, la notification valant ordre de service, pour une durée de 48 mois. Le titulaire a présenté un sous-traitant pour la partie désamiantage, avec paiement direct.

Le montant du marché est de 139 299,50 € HT auxquels s'ajoutent 27 675 € HT de sous-traitance. Le sous-traitant a terminé sa prestation, il restait un montant de 20 318 € HT à régler au titulaire au 4 mai 2016. Les pièces du marché sont signées du titulaire.

En conclusion, de l'examen de ces opérations, il ressort des procédures conformes à la réglementation sur les marchés publics en vigueur sur la période, mais également le constat de dossiers incomplets ne permettant pas de vérifier immédiatement le respect des modalités de passation et d'exécution desdits marchés.

La chambre recommande de veiller à la complétude et à la centralisation des dossiers de marchés publics.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'un chantier de centralisation des pièces de marchés publics est en cours depuis 2016 et devrait aboutir sous forme dématérialisée au plus tard le 1^{er} octobre 2018.

B - La ZAC des deux rives

Cette opération a été sélectionnée par la chambre en raison de sa réalisation avancée permettant de faire un pré-bilan. Elle s'étend sur les communes de Compiègne et Margny-lès-Compiègne et accompagne la construction d'un nouveau pont urbain dont l'idée avait été lancée à la fin des années 1990, pour créer un deuxième franchissement de l'Oise en renfort du pont historique « Solferino » rebaptisé « pont Louis XV ».

Les acquisitions foncières ne concernaient, à l'origine, que la réalisation du pont, puis le projet architectural choisi a débouché sur des aménagements autour de l'infrastructure et des études ont été lancées en 2010 avec une consultation des promoteurs pour la réalisation d'une zone d'aménagement concerté s'étendant sur les deux rives de l'Oise, d'où son nom. Sur la rive gauche (sur Compiègne), la construction de deux immeubles d'habitation et sur la rive droite (sur Margny), la construction d'immeubles de bureaux, de logements avec commerces en rez-de-chaussée sont achevées. Un hôtel reste à construire, dont le chantier devrait démarrer fin 2016. Les lots à bâtir ont été achetés par la communauté d'agglomération puis revendus aux promoteurs en 2011, avec des contraintes sur la qualité de l'offre et un prix plancher. Cette zone d'aménagement concerté ne comprend pas de logement social.

Outre la construction de l'hôtel, l'aménagement du quai de l'écluse et la voie nouvelle sur le territoire de la commune de Margny restent à réaliser.

Dès l'origine du projet, un déficit d'1,5 M€ était prévu. Au final, le bilan prévisionnel laisse apparaître un déficit qui s'élève, en fin d'instruction, à 2,3 M€ sur un budget de 10,5 M€, soit près de 22 %. La communauté d'agglomération explique ce déficit par le coût des acquisitions foncières et des subventions de la région et du département moins élevées que prévu (0,4 M€ au lieu d'1 M€).

L'analyse du bilan prévisionnel révèle que, suite à l'achat des terrains pour près de 4,8 M€, la mise en état des sols (dont démolition et dépollution) a coûté près de 0,4 M€ et les travaux de viabilisation des parcelles et d'adaptation du réseau routier se sont élevés à près de 4,65 M€. La vente des parcelles aux promoteurs a rapporté 6,1 M€.

La réalisation de cette zone d'aménagement concerté a été financée par cinq prêts pour un montant total de 7,6 M€ et un tirage de 702 000 € sur un emprunt assorti d'une option de tirage sur ligne de trésorerie.

Cette zone d'aménagement concerté accompagnant la construction du nouveau pont, présente donc un déficit de près de 22 %, tout en étant financée à 79 % par l'emprunt.

C - La ZAC du camp des sablons

Le camp des sablons est une ancienne zone militaire s'étendant sur plus de 62 hectares, libérée par le départ du 25^{ème} régiment du Génie de l'air en 1996. Une partie du site, le quartier Hirschauer (près de 31 ha), a été dépollué par l'État des munitions laissées sur place. Le champ de manœuvre voisin (plus de 31 ha) avec son pas de tir reste à dépolluer.

Ce site représente l'une des dernières réserves foncières de la commune de Compiègne. Son aménagement doit ainsi permettre de réaliser une véritable transition entre la ville et la forêt proche. Lors de sa séance du 7 juillet 2011, le conseil communautaire a décidé d'acquérir les terrains auprès de l'État et de lancer la procédure de concertation sur le projet d'aménagement du secteur. A l'origine du projet, l'achat de l'ensemble des terrains est envisagé pour un montant de près de 4,9 M€. Au final, l'achat porte sur le quartier Hirschauer, une partie du champ de manœuvre (2 ha) et une voie appartenant à l'Office national des forêts pour 3 ha, soit un total de 36,06 ha et un montant, toutes dépenses confondues, de près de 4,3 M€.

L'étude d'impact menée sur le projet, définie à l'article R.122-5 du code de l'environnement, a été achevée le 21 janvier 2016. Dans sa séance du 31 mars 2016, le conseil communautaire a décidé d'approuver le dossier de création de la zone d'aménagement concerté et son programme global de constructions, et a désigné l'ARC en tant qu'aménageur.

Le bilan prévisionnel au 5 juillet 2016 fait apparaître une dépense totale de 28,06 M€, dont 4,28 M€ de foncier, pour une recette de 29,84 M€, soit un bénéfice d'1,78 M€ à l'issue de la quatrième phase de réalisation. Le phasage du projet s'étale jusqu'en 2025, le problème de la communauté d'agglomération étant de ne pas mettre trop d'offres en même temps sur le marché, vu le nombre de logements prévus sur cette zone d'aménagement concerté (566).

Le dossier de création prévoit, outre les logements, la construction d'un lycée privé d'enseignement catholique regroupant plusieurs établissements existants sur Compiègne, un institut médico-éducatif et un institut thérapeutique éducatif et pédagogique. L'édification de ces trois établissements devrait débiter rapidement, car ils n'ont pas d'impact sur le marché immobilier. Des recettes de près de 3,8 M€ devraient en découler.

La création de cette zone d'aménagement concerté a un impact financier important sur le long terme, l'ARC ne rentrant dans ses investissements qu'à échéance de 10 ans, à la condition que la reprise du marché de l'immobilier se poursuive. Une hausse des taux des prêts bancaires risquerait de compromettre le bon déroulement du projet dans son phasage initial et de prolonger la durée de réalisation.

D - Deux grands projets en cours

1 - L'école d'état-major

Cet aménagement est l'une des deux opérations⁴³ mixtes d'activités et d'habitat du budget annexe « zones d'aménagement » à fort enjeu financier (environ 9,5 M€).

L'ancien site militaire de l'école d'état-major, appartenant au ministère de la défense, proche du Palais et du Théâtre impérial, en lisière des berges de l'Oise et face à la gare ferroviaire, est devenu vacant suite au transfert de l'école à Saumur (Maine et Loire), le 30 juin 2012. Est ainsi devenue inoccupée une surface de 44 706 m² en plein cœur d'agglomération.

Informée par courrier de la direction départementale des finances publiques de l'Oise du 11 mai 2012, de son droit de priorité d'acquisition⁴⁴ sur cet immeuble enregistré au patrimoine de l'État sous l'intitulé « quartier Bourcier Jeanne d'Arc » d'une valeur vénale estimée à 2,3 M€ HT, l'agglomération a décidé d'exercer ce droit en se portant acquéreur de l'ensemble au prix estimé par les domaines (délibération du 31 mai 2012 – acte de vente du 19 novembre 2013).

Le coût prévisionnel des travaux à réaliser sur le site, préalablement à une vente aux promoteurs, a été évalué à 6,3 M€ HT en février 2015.

Cette estimation financière devrait être majorée en raison de l'inscription du quartier Bourcier sur le fichier des bâtiments historiques, par un arrêté du préfet de l'Oise (conservation régionale des monuments historiques) du 25 décembre 2015. L'agglomération doit désormais prendre en compte les dispositions du code du patrimoine, livre VI Titre II, relatives à la conservation et la protection (entretien, restauration ou modification) des bâtiments classés sur la quasi-totalité de cet ensemble immobilier. À titre d'illustration, les murs d'enceinte sont désormais protégés. Cette obligation va peser sur les futurs aménageurs qui devront veiller à les maintenir au détriment d'une possible gêne visuelle des futurs acquéreurs. Une solution transitoire de perçage des murs semble cependant se profiler. Les pavés de la cour intérieure, actuellement retirés pour permettre la viabilisation du site, se doivent d'être remplacés à l'identique. Ces dispositions de protection n'avaient pas été envisagées par la collectivité, même s'ils constitueront à terme un élément de valorisation du quartier. La décision de 2015 contraint le déroulement calendaire, technique et financier du projet global. Un surcoût financier d'environ 0,5 M€ est d'ores et déjà avancé par la communauté d'agglomération.

Cet ensemble immobilier, est composé de trois cours autonomes autour desquelles s'agencent des constructions plus ou moins anciennes (dont un gymnase mis à disposition d'associations sportives), le tout cerné en partie par une enceinte murale.

Selon la notice descriptive de novembre 2013, la reconversion du site pourrait permettre, à terme, d'ouvrir les bâtiments sur l'agglomération (circulations urbaines à créer avec une possibilité de rejoindre la gare ferroviaire, au-delà de l'Oise), tout en agencant des espaces publics (place, terrasse etc.), espaces de stationnement, espaces tertiaires (bureaux, commerce, hôtel/tourisme), espace logement (résidence seniors, appartements). Le calendrier prévisionnel des travaux s'étalerait de juillet 2015 à décembre 2017, mais ce calendrier semble déjà bouleversé. Le plan pluriannuel d'investissements inscrit toujours cette opération sur l'année 2018.

⁴³ La seconde : jardins à La Croix Saint Ouen.

⁴⁴ Réservé aux communes et par extension aux EPCI. Cf. articles L. 240-1 à 3 du code de l'urbanisme.

Selon le bilan opérationnel détaillé de l'opération arrêté au 12 août 2016, le déficit est alors de 160 751 €. Les ventes en lots des bâtiments constituent 70 % environ des recettes perçues (le reste étant des subventions).

Cette opération revêt un caractère structurant pour l'agglomération et la ville de Compiègne.

2 - L'acquisition foncière du haras de Compiègne

Le haras de Compiègne est propriété de l'institut français du cheval et de l'équitation. Anciennes grandes écuries du Roi, commandées par Louis XIV, classées monument historique, elles servaient jusqu'à ces dernières années à l'étalonnage. Elles ont fait l'objet d'un transfert de bien entre l'État et les haras nationaux en date du 13 avril 2004. Trois études sur le devenir du site ont été menées, en 1998, en 2002 et en 2005. Elles envisageaient toutes trois la mise en valeur du haras et celle des collections du musée national de la voiture et du tourisme, actuellement hébergé dans le palais impérial de Compiègne dans de très mauvaises conditions de place, de sécurité et de conservation.

Une dernière définition d'un projet de mise en valeur et d'animation du site a été réalisée en 2007, récapitulant les précédentes et proposant deux scénarii qui, une fois encore, n'ont pas eu de suite.

Début 2016, l'institut français du cheval et de l'équitation a mis en vente le site qu'il a décidé de fermer. Dans un rapport du 8 décembre 2015, le service des domaines a évalué l'ensemble à 4,46 M€ dont 3,5 M€ pour les bâtiments et 0,96 M€ pour les terrains non bâtis, avec une marge d'appréciation de 10 % et un abattement de 15 % en cas de vente en bloc.

Dans les projets du ministère de la culture, les bâtiments pourraient abriter les collections de voitures hippomobiles et automobiles installées au palais impérial, permettant ainsi de garder un lien entre le musée et le haras. Il a lancé pour cela un appel au mécénat de 40 M€ nécessaires au transfert et à l'installation des voitures. L'objectif est d'ouvrir en 2018 un premier espace d'exposition au rez-de-chaussée pour 20 M€, la seconde tranche de travaux sur les étages étant évaluée également à 20 M€.

Le conseil communautaire, dans sa séance du 25 février 2016, a décidé de faire une proposition d'achat à hauteur de 3 M€, payables sur trois ans, proposition acceptée par le conseil d'administration de l'institut français du cheval et de l'équitation. En fin d'année 2016, la collectivité devient propriétaire des haras de Compiègne.

Cet achat, inscrit au budget principal, est réalisé dans le but de permettre la réalisation du projet de l'État de transfert du musée national de la voiture et du tourisme dans les locaux du haras. Il représente la contribution de la communauté d'agglomération à ce projet. S'il ne pouvait aboutir faute d'investissement de l'État, le domaine serait alors revendu à un ou plusieurs promoteurs immobiliers. Le département est sollicité pour une subvention d'1 M€, la région est également approchée pour accompagner financièrement ce projet de musée.

L'état de mauvais entretien des bâtiments, souligné dans le rapport du service des domaines de 2015, fait cependant courir un risque financier au nouveau propriétaire, si les décisions de l'État sur le projet tardent ou sont négatives. Un entretien minimal de conservation des bâtiments risque, en effet, d'être rapidement nécessaire.

Au final, le budget « zones d'aménagement » présente un endettement et des stocks importants. La multiplication des projets d'envergure, suite au désengagement de l'État (ministère de la défense et institut français du cheval et de l'équitation), nécessite une mise sur le marché progressive des offres pour ne pas déstabiliser ce dernier. Les projets menés sont parfois déficitaires tout en étant financés par l'emprunt.

*
* *



Réponse au rapport d'observations définitives

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION DE COMPIÈGNE

(Département de l'Oise)

Exercices 2011 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Philippe Marini : réponse de 7 pages + annexe de 4 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).