



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CREILLOISE⁽¹⁾ (Département de l'Oise)

Exercices 2010 et suivants

⁽¹⁾ Devenue communauté d'agglomération Creil Sud Oise le 1^{er} janvier 2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 14 septembre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RAPPELS AU DROIT	3
RAPPELS AU DROIT (SUITE)	4
RECOMMANDATIONS	5
SYNTHÈSE DU SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES	6
INTRODUCTION	7
1 LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	8
2 LA GOUVERNANCE	8
2.1 Les documents obligatoires	8
2.2 Une intercommunalité de projets faiblement intégrée	9
2.2.1 Les compétences exercées	9
2.2.2 Les relations financières entre l'établissement et les communes membres	9
2.2.3 La mutualisation des charges et services	11
2.2.4 Le suivi des partenaires	12
3 LA GESTION FINANCIÈRE	16
3.1 L'information financière	16
3.1.1 Le débat d'orientations budgétaires	16
3.1.2 La prévision budgétaire	16
3.1.3 La gestion en autorisations de programme et crédits de paiement	17
3.1.4 La précision des annexes des comptes administratifs	19
3.2 Le contrôle interne	20
3.3 La fiabilité des comptes	21
3.3.1 La comptabilité d'engagement et les restes à réaliser	21
3.3.2 L'affectation des résultats	21
3.3.3 Le suivi du patrimoine	22
3.3.4 Les provisions	22
3.3.5 Les amortissements	22
3.3.6 Les subventions d'équilibre aux services publics industriels et commerciaux	23
3.4 L'analyse financière	24
3.4.1 La situation financière rétrospective	24
3.4.2 Perspectives d'évolution	33

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération creilloise (Oise) était composée, jusqu'au 31 décembre 2016, de quatre communes, totalisant 73 222 habitants, dont la plus importante est la ville centre de Creil (34 624 habitants).

Connaissant une situation socio-économique difficile avec des taux de pauvreté et de chômage se situant bien au-delà des moyennes départementales et nationales et classée en zone de sécurité prioritaire, elle a fusionné depuis le 1^{er} janvier 2017 avec la communauté de communes Pierre Sud Oise pour former la communauté d'agglomération Creil Sud Oise, désormais peuplée de 84 949 habitants et regroupant 11 communes.

Les précédentes observations de la chambre émises en 2011 sur la gestion de l'établissement public n'ont été que partiellement suivies.

La qualité de l'information générale et financière délivrée aux élus peut être renforcée au regard, notamment, de la perfectibilité des documents qui leur sont présentés à l'occasion du débat d'orientations budgétaires et du vote des décisions budgétaires.

L'établissement disposait, au 31 décembre 2016, d'une situation financière globalement saine. Si pendant la période 2011-2016, les charges de gestion ont progressé plus rapidement que les produits, dans un contexte faisant apparaître des marges de manœuvre en matière de charges de personnel, l'autofinancement dégagé a néanmoins permis de financer une part importante des dépenses d'investissement.

De ce fait, le recours à l'emprunt a été limité et a notamment servi à reconstituer le fonds de roulement et, au-delà, à renforcer une trésorerie qui s'avère élevée. La gestion de la trésorerie mériterait d'être optimisée pour ne pas conduire à une mobilisation excessive donc coûteuse des emprunts. Compte tenu de l'augmentation plus rapide des charges que des produits, la nouvelle communauté devra s'attacher à maîtriser davantage ses dépenses de fonctionnement.

La mutualisation des moyens et la rationalisation de la gestion, telles qu'elles devraient être recherchées au travers de la création d'un groupement intercommunal à fiscalité propre, n'ont été jusqu'à présent que partiellement réalisées. Le niveau peu élevé de dépenses de l'établissement dans les dépenses totales du bloc communal¹ et la faible mutualisation sont les signes d'une intégration imparfaite. Ces éléments mériteraient de faire l'objet de réflexions dans le cadre de la récente mise en place de la communauté d'agglomération Creil Sud Oise.

¹ Un « bloc communal » est constitué d'un groupement à fiscalité propre et de ses communes membres.

RAPPELS AU DROIT²

	<i>Réalisé</i>	<i>En cours de réalisation</i>	<i>Non réalisé</i>	<i>Page</i>
Information générale des élus				
1. Présenter au conseil communautaire un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, conformément à l'article L. 2311-1-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).	X			8
2. Présenter de manière systématique les rapports des délégataires de service public au conseil communautaire et à la commission consultative des services publics locaux, conformément aux articles L. 1411-3 et L. 1413-1 du CGCT.			X	13
3. Se faire communiquer systématiquement par les associations subventionnées les comptes et budgets, conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT.			X	15
4. Présenter au conseil communautaire un rapport précisant notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT.			X	16

² Dans la mesure où les rappels à la réglementation de la chambre ne pourront être mis en œuvre que dans le cadre de la nouvelle intercommunalité, il est rappelé au conseil communautaire que les points suivants devront faire l'objet d'une attention particulière.

RAPPELS AU DROIT (SUITE)

	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
Délai de paiement et fiabilité des comptes				
5. Faire figurer l'état des provisions dans les documents budgétaires présentés aux élus, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.		X		19
6. Respecter le délai global de paiement fixé à 30 jours par l'article 1 ^{er} du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats et, lorsque ce délai est dépassé, verser automatiquement les intérêts moratoires prévus à l'article 7 du décret précité.		X		21
7. Inscrire une provision pour les créances dont le recouvrement pourrait être compromis, conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT.			X	22
8. Justifier la prise en charge par le budget principal des dépenses des services publics à caractère industriel ou commercial, conformément à l'article L. 2224-2 du CGCT.			X	24
Gestion des ressources humaines				
9. Respecter le régime du temps de travail de 1 607 heures annuelles fixé par les dispositions des décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.			X	27

RECOMMANDATIONS³

	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
1. Adopter un règlement budgétaire et financier.			X	20
2. Gérer de façon optimisée la trésorerie, par l'établissement d'un plan de trésorerie.			X	32

³ 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 au conseil communautaire que les points suivants devront faire l'objet d'une attention particulière.

SYNTHÈSE DU SUIVI DES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES

Observations antérieures	Mesures mises en œuvre par l'établissement
1. La mutualisation des moyens et la rationalisation de la gestion, telles qu'elles sont recherchées au travers de la création d'un groupement à fiscalité propre, ne sont que partiellement acquises.	Mise en œuvre très partielle.
2. Mieux évaluer les prévisions budgétaires en prenant en compte la capacité de consommation des crédits, afin de parvenir à des taux de réalisation plus élevés.	Globalement mise en œuvre.
3. La fiabilité des comptes administratifs arrêtés par le conseil communautaire pour les exercices 2004 à 2006 apparaît perfectible.	Partiellement mise en œuvre.
4. Absence de justification des inscriptions en restes à réaliser pour les exercices 2004 à 2006.	Mise en œuvre.

INTRODUCTION

L'examen des comptes et de la gestion de la communauté de l'agglomération creilloise à compter de l'exercice 2010 a été ouvert le 24 juin 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Jean-Claude Villemain, président et ordonnateur depuis le 10 janvier 2013.

Par lettre du président du 22 juillet 2016, M. Christian Grimbert, en sa qualité d'ancien ordonnateur en fonctions de 2001⁴ au 9 janvier 2013, a été informé de cet examen.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 mars 2017 avec M. Jean-Claude Villemain, devenu président de la nouvelle communauté d'agglomération Creil Sud Oise, et Mme Agathe Luciani, représentante de M. Christian Grimbert en vertu de l'article L. 241-7 dudit code.

Lors de sa séance du 25 avril 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises aux deux ordonnateurs successifs et a décidé l'envoi d'extraits à des tiers concernés.

Par courrier enregistré au greffe le 13 juillet 2017, M. Jean-Claude Villemain a adressé sa réponse à la chambre. Les tiers concernés ont également répondu.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 14 septembre 2017, a arrêté les observations définitives suivantes.

Le présent examen de la chambre a porté sur la gouvernance, la gestion des ressources humaines, la fiabilité des comptes et la gestion financière de l'établissement. Ces observations devront faire l'objet d'un suivi attentif dans le cadre de la mise en place de la nouvelle intercommunalité.

⁴ La communauté d'agglomération était alors une communauté de communes, jusqu'en 2011.

1 LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

La communauté de l'agglomération creilloise (CAC), créée le 1^{er} janvier 2011, était composée jusqu'au 31 décembre 2016 de quatre communes, regroupant 73 222 habitants dont la plus importante est la ville centre de Creil (34 624 habitants). Son périmètre d'intervention est resté identique depuis 1965 lorsqu'elle était constituée en district urbain avant de se transformer en communauté de communes le 17 décembre 2001. Plus petit établissement public de coopération intercommunale du département de l'Oise en termes de superficie, elle se classe néanmoins au troisième rang pour sa population. Depuis le 1^{er} janvier 2017, elle a fusionné avec la communauté de communes Pierre Sud Oise pour former la communauté d'agglomération Creil Sud Oise désormais peuplée de 84 949 habitants et regroupant 11 communes adhérentes.

La population de la CAC, restée stable sur la période examinée, est plutôt jeune, les moins de 30 ans représentant 45,3 % de la population, contre 38,6 % au niveau du département.

L'établissement connaît un contexte socio-économique difficile, parmi les moins favorisés du département, qui contraste avec les territoires avoisinants. Les taux de pauvreté (31,6 % en 2013) et de chômage (22 %) se situent bien au-dessus des moyennes départementales, respectivement de 12,9 % et de 13,3 %. Selon les données 2015, seuls 33 % des foyers fiscaux se trouvaient imposés pour leurs revenus en 2014 contre 50,4 % pour le département de l'Oise. La communauté d'agglomération est classée en zone de sécurité prioritaire.

La CAC gérait, avant la fusion, un budget de près de 74,7 M€, dont 57,93 M€ de fonctionnement et 16,74 M€ d'investissement. Pour assurer ses missions, l'établissement public employait un nombre d'agents correspondant à plus de 111 équivalents temps plein (ETP).

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Les documents obligatoires

Les établissements publics de coopération intercommunale sont dans l'obligation d'élaborer un certain nombre de documents. La CAC se conforme globalement à ces prescriptions puisque le rapport sur l'état de la collectivité, le rapport sur la situation en matière de développement durable et le rapport d'activité sont bien réalisés. Celui sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, obligatoire en application des dispositions de l'article L. 2311-1-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), n'a en revanche pas été présenté au conseil communautaire en 2016, avant de l'être en mars 2017.

2.2 Une intercommunalité de projets faiblement intégrée

2.2.1 Les compétences exercées

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales fixe les compétences obligatoires et optionnelles que doivent exercer les communautés d'agglomération. La CAC a également fait le choix d'exercer certaines compétences facultatives concernant le développement touristique, la promotion culturelle, l'organisation ou le soutien d'événements sportifs d'envergure régionale ou nationale, la formation professionnelle ainsi que le secours et la lutte contre l'incendie.

Accompagnant la création de la communauté d'agglomération Creil Sud Oise, des discussions ont débuté en 2017 pour redéfinir l'exercice des compétences optionnelles et le champ de l'intérêt communautaire.

2.2.2 Les relations financières entre l'établissement et les communes membres

Dans une intercommunalité bien intégrée, le modèle économique et financier du bloc communal⁵ se caractérise par un transfert vers la communauté des charges de fonctionnement et d'investissement des communes et par la diminution corrélative des dépenses de ces dernières. Jusqu'en 2016, ces relations étaient fondées, au cas d'espèce, sur un projet de territoire adopté en 2010 et un pacte stratégique pour les années 2011-2014 auquel a succédé un pacte financier et fiscal à compter de 2016.

2.2.2.1 La fiscalité

L'établissement a reversé en moyenne 79 % de ses recettes fiscales aux communes membres, principalement sous forme d'attributions de compensation (27 M€). Le choix a été fait de ne pas verser de dotation de solidarité communautaire, dont la mise en place aurait eu pour effet de diminuer le montant de dotation globale de fonctionnement de la communauté d'agglomération. Pour autant, sous l'effet de la hausse d'ensemble des produits de fiscalité et du montant inchangé de l'attribution de compensation, la part reversée tend naturellement à décroître au fil des exercices.

⁵ On appelle « bloc communal » l'entité composée d'un groupement intercommunal à fiscalité propre et de ses communes membres.

Tableau n° 1 : Reversements de fiscalité de l'établissement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fiscalité levée par les communes	26 689 989	25 500 099	25 299 284	26 375 253	26 895 946	26 920 001
Fiscalité levée par le groupement	31 784 304	32 701 808	32 858 188	33 946 391	34 144 051	33 943 432
Total communes et groupement	58 474 293	58 201 907	58 157 472	60 321 644	61 039 997	60 863 433
Fiscalité conservée par le groupement	4 802 241	5 840 972	5 941 621	7 029 824	7 227 484	7 026 865
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement	8,21%	10,04%	10,22%	11,65%	11,84%	11,55%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement	15,11%	17,86%	18,08%	20,71%	21,17%	20,70%

Source : comptes de gestion de l'établissement.

2.2.2.2 Les dépenses

Sur la période 2010-2015, si la part des dépenses d'investissement réelles de la communauté d'agglomération par rapport à celle du bloc communal s'accroît de près de 9 points, elle reste encore largement minoritaire à seulement 18,80 % des dépenses d'investissement consolidées du bloc communal. Les chiffres 2016 au 27 mars 2017 laissent d'ailleurs présager une diminution de cette proportion.

Le volume des dépenses réelles de fonctionnement de l'établissement a augmenté de 8,64 % sur la période 2010-2015, principalement en raison de la transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2011 ; ces dépenses représentent, en 2015, 16,50 % des dépenses de fonctionnement totales du bloc communal (contre 13,55 % en 2010). La tendance se confirme, semble-t-il, en 2016.

Tableau n° 2 : Les dépenses réelles du bloc communal

Dépenses (en M€)	2010		2015		2016		Dépenses de fonctionnement			Dépenses d'investissement		
	Fonct	Invest	Fonct	Invest	Fonct	Invest	2010-2011	2012-2011	2010-2015	2010-2011	2012-2011	2010-2015
Total communes	83,30	22,65	90,50	29,04	90,18	25,84	2,43%	6,06%	8,64%	23,78%	3,58%	28,21%
CAC	13,06	2,47	17,88	6,72	17,04	3,74	28,61%	6,49%	36,95%	76,61%	54,17%	172,28%
% CAC/Communes	15,68%	10,90%	19,76%	23,15%	18,89%	14,48%	25,56%	0,40%	26,06%	42,68%	48,84%	112,36%

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes d'après les dépenses réelles des comptes financiers.

2.2.2.3 Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale mesure le degré de mise en commun de la fiscalité des communes au profit de la structure intercommunale. Il est représentatif du poids de la fiscalité intercommunale par rapport à la fiscalité communale et intercommunale totale. Il constitue un paramètre de calcul de la dotation perçue par l'État et s'affirme en cela comme un mécanisme d'incitation à une intégration plus poussée.

Cet indicateur est, en l'espèce, inférieur à la moyenne de la strate démographique, ce qui traduit des transferts de compétences moins importants des communes membres vers la communauté. La chambre observe qu'une meilleure intégration pourrait permettre à l'établissement de percevoir un surcroît de dotations de l'État.

Tableau n° 3 : Le coefficient d'intégration fiscale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
l'établissement	0,23	0,33	0,42	0,29	0,29	0,28
Coefficient d'intégration fiscale moyen de la	0,32	0,33	0,34	0,34	0,34	0,33
Ecart par rapport à la moyenne	-0,09	0	0,08	-0,05	-0,05	-0,05

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des collectivités locales.

2.2.3 La mutualisation des charges et services

L'examen consolidé des charges mutualisées entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres montre la faiblesse de la mutualisation en ce qui concerne les charges de gestion courante, leur taux de mutualisation s'élevant à seulement 0,09 % en 2016. L'analyse des comptes de gestion confirme le peu de refacturation de frais entre l'établissement et ses communes.

L'actuel ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, indique que cette situation « s'explique essentiellement par le fait que le schéma intercommunal de mutualisation des services a été voté en mars 2016 et que sa mise en œuvre n'apparaît pas encore dans les comptes des collectivités pendant la période sous contrôle de la chambre ». La chambre rappelle que ledit schéma de mutualisation est un document rendu obligatoire par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales⁶ et que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre avaient jusqu'au 31 décembre 2015 pour l'approuver. Dès 2010, l'établissement avait d'ailleurs, dans un pacte stratégique, prévu d'étudier « l'opportunité de mutualiser certains moyens humains ou matériels au profit de l'ensemble des cinq collectivités ».

Tableau n° 4 : Mutualisation des charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total charges de personnel mutualisées	0	0	0	0	0	16 702
Total autres charges mutualisées (comptes 62875 et 70875)	271	20 569	0	2 214	4 608	4 427
Total subventions de fonctionnement (657341 et 74741)	5 582	35 984	46 698	62 127	150 484	71 330
Total des charges mutualisées (C)	5 853	56 553	46 698	64 341	155 092	92 459
Total charges de gestion communes (60 à 65)	80 535 215	83 349 559	86 108 754	89 121 136	89 163 882	88 903 859
<i>en % des charges de gestion totales</i>	<i>84,27%</i>	<i>83,52%</i>	<i>82,86%</i>	<i>83,66%</i>	<i>83,48%</i>	<i>84,18%</i>
Total charges de gestion groupement (60 à 65)	15 037 813	16 442 110	17 817 738	17 408 128	17 639 008	16 712 548
<i>en % des charges de gestion totales</i>	<i>15,73%</i>	<i>16,48%</i>	<i>17,14%</i>	<i>16,34%</i>	<i>16,52%</i>	<i>15,82%</i>
Total charges de gestion (D)	95 573 028	99 791 669	103 926 492	106 529 264	106 802 890	105 616 407
Taux de mutualisation des charges de gestion	0,01%	0,06%	0,04%	0,06%	0,15%	0,09%

Source : comptes de gestion de l'établissement - Données arrêtées au 27 mars 2017.

⁶ Dispositions codifiées à l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

Le schéma de mutualisation prévoit la mise en place de prestations de services des communes au profit de la CAC dans les matières suivantes : entretien de la voirie communautaire, des espaces verts et de la gestion des gymnases, la création d'un service informatique et de services de médecine préventive, la lutte contre l'habitat indigne et élaboration d'un plan de formation mutualisé.

Par ailleurs, les transferts de compétences opérés lors de la transformation de l'établissement en communauté d'agglomération en 2011 n'ont pas été systématiquement suivis du transfert des personnels correspondants. En effet, seuls 38 ETP concernant la compétence des ordures et déchets ménagers ont été transférés des communes membres à l'agglomération en 2011.

Tableau n° 5 : Mutualisation des personnels

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges de personnel des communes membres (chapitre 012)	50 368 624	52 624 439	55 160 613	58 765 630	59 490 877	59 262 428
<i>en % des charges de personnel totales</i>	91,96%	92,04%	92,17%	92,30%	92,18%	92,15%
Charges de personnel du groupement (chapitre 012)	4 404 343	4 548 182	4 687 217	4 901 410	5 047 737	5 045 563
<i>en % des charges de personnel totales</i>	8,04%	7,96%	7,83%	7,70%	7,82%	7,85%
Total charges de personnel (A)	54 772 968	57 172 621	59 847 829	63 667 040	64 538 614	64 307 991
6217 - Personnel affecté par la commune du GFP	0	0	0	0	0	16 702
70845 - Mise à disposition de personnel facturée aux communes me	0	0	0	0	0	0
Total charges de personnel mutualisées (B)	0	0	0	0	0	16 702
Taux de mutualisation des charges de personnel [B/(A-B)]	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%

Source : comptes de gestion.

L'intégration communautaire en termes de compétences et de moyens paraît par conséquent encore incomplète et n'a pas permis de réduire les dépenses du « bloc communal ». La chambre relève que ses observations antérieures n'ont, sur ce point, pas été suivies.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que « conscient de ce déficit, j'ai nommé lors de l'installation de la nouvelle gouvernance de l'Agglomération Creil Sud Oise, un Conseiller Communautaire délégué en charge de la mutualisation. Il a d'ores et déjà identifié des marges de progression et travaille avec les membres de la commission *ad hoc* à des propositions qui seront débattues en conseil communautaire ».

2.2.4 Le suivi des partenaires

2.2.4.1 Le suivi des délégations de service public

Au cours de la période contrôlée, l'établissement a été engagé par quatre contrats de délégations de service public concernant l'adduction d'eau potable, l'assainissement des eaux usées et les transports collectifs (deux contrats sur la période contrôlée).

2.2.4.1.1 Les délégations relatives à l'eau potable et à l'assainissement

Le suivi de ces deux délégations par l'établissement apparaît globalement satisfaisant. En effet, la communauté d'agglomération se fait accompagner par un cabinet pour les auditer annuellement. Ses services tiennent également des tableaux de bord de suivi de ces deux délégations. Un système informatique de contrôle en temps réel a été mis en place, consistant en la présence d'un moniteur qui permet de suivre l'exploitation et de s'assurer ponctuellement du bon état des réseaux. L'établissement est, par ailleurs, certifié ISO 14 001 pour l'assainissement, ce qui donne lieu à une vérification périodique par des cabinets extérieurs et à un suivi spécifique en interne, notamment lors d'un exercice annuel portant sur la qualité d'intervention du délégataire en cas d'incident sur le réseau.

Ce suivi a permis la renégociation des contrats de délégation en 2014. Celle-ci s'est notamment traduite par une révision à la baisse de la rémunération du délégataire, la définition d'un plan de communication destiné aux usagers et acteurs locaux, le renforcement des obligations d'entretien des installations par le délégataire et l'encadrement plus strict des conditions de fin des contrats.

Des études ont, par ailleurs, été menées dès 2015 pour mieux appréhender la fin des contrats de délégations, qui arrivent à échéance en juin 2017. Cette capacité d'anticipation participe également à la qualité du suivi.

Au cours de la période contrôlée, les rapports sur le prix et la qualité de service de l'eau et de l'assainissement ont été systématiquement présentés aux élus communautaires. En revanche, l'examen des rapports du délégataire par le conseil communautaire, obligation prévue à l'article L. 1411-3 du CGCT, n'a jamais eu lieu pendant cette période.

De même, si les rapports sur le prix et la qualité de service de l'eau et de l'assainissement sont bien examinés par la commission consultative des services publics locaux, cela n'a pas été le cas s'agissant des rapports du délégataire, en contradiction avec l'article L. 1413-1 du code précité. La chambre rappelle donc que les rapports des délégataires de service public doivent être présentés tant au conseil communautaire qu'à la commission consultative des services publics locaux.

L'ordonnateur s'est engagé, en réponse aux observations provisoires, à ce que ces rapports soient communiqués en 2017.

2.2.4.1.2 La délégation relative aux transports collectifs

La première délégation en matière de transports collectifs avait initialement pour terme le 30 juin 2010. Par avenant, et faute d'une préparation suffisante de ses services pour anticiper la passation d'une nouvelle délégation, l'établissement a dû faire usage de l'article L. 1411-2 du CGCT, qui permet de prolonger d'une année une délégation de service public pour motif d'intérêt général.

Le suivi de cette délégation par les services de la communauté consiste en diverses actions : la poursuite d'une démarche qualité, au travers d'une grille de 11 critères, qui est évaluée par une commission qualité spécialisée dans le domaine du transport se réunissant deux fois par an ; le suivi de tableaux de bord envoyés trimestriellement par le délégataire et la réalisation de tableaux de bord supplémentaires ; des contrôles de terrain avec notamment l'embauche de « clients mystères » pour tester la qualité de service dans les bus.

Au cours de la période contrôlée, les rapports sur le prix et la qualité de service ont toujours été présentés tant aux élus communautaires qu'à la commission consultative des services publics locaux. Mais, comme pour les autres délégations évoquées, l'examen des rapports du délégataire par le conseil communautaire n'a jamais eu lieu et n'a pas été systématique s'agissant de la commission.

2.2.4.2 Le suivi des associations subventionnées

En hausse de 7 % par rapport à 2015, le montant total des subventions de fonctionnement allouées à des organismes privés s'est élevé à 565 956 € en 2016, représentant 3 % des charges de gestion.

2.2.4.2.1 Le processus d'attribution

Les demandes de subventions sont, après examen de leur recevabilité par les services, étudiées par une commission puis par le bureau communautaire. La décision d'attribution est prise par le conseil communautaire dans le cadre d'une délibération distincte du vote du budget. Une procédure de gestion spécifique et formalisée des subventions existe dans certains domaines, comme pour le contrat de ville et l'opération programmée d'amélioration de l'habitat. Des critères ont été retenus en 2015 par l'assemblée délibérante pour accorder des subventions aux associations. Ainsi, le choix ne pourra concerner que des projets soutenus par les associations, devant être présentés au moins quatre mois à l'avance et comporter un plan de financement détaillé, et non le fonctionnement. Le projet devra servir à valoriser un territoire et à renforcer l'appartenance en son sein. D'intérêt communautaire, il devra associer les acteurs et partenaires d'au moins deux villes de la communauté d'agglomération et ne pas contredire les critères mis en place dans les communes membres.

Pour l'attribution de subventions à deux associations, la chambre observe que deux élus ont pris part aux votes alors qu'ils présidaient lesdites associations.

La chambre rappelle que l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». L'article L. 1111-1-1 dudit code dispose aussi que « *[Les élus locaux] exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la [...] charte de l'élu local.* », cette charte précisant à son article 2 que « *Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier* » et à son article 3 que « *L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.* »

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'à la suite de son contrôle, ses services « rappellent désormais systématiquement aux élus concernés de ne pas participer aux débats lorsqu'ils ont connaissance de leur participation aux instances dirigeantes des associations aidées ».

2.2.4.2.2 Le suivi

Après examen des quatre cas concernés en 2015, il apparaît que l'obligation de conventionnement préalable, instituée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pour les subventions d'un montant supérieur ou égal à 23 000 €, est respectée.

Certaines obligations s'imposent aux organismes subventionnés, notamment l'interdiction de reversement de toute ou partie de la subvention octroyée par la commune, sauf disposition expresse le prévoyant dans la convention, l'établissement annuel d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe ainsi que, le cas échéant, la nomination d'un commissaire aux comptes, et la communication chaque année à la commune d'un compte-rendu d'activité. Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, un compte rendu financier doit être adressé à la commune, attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Par ailleurs, le bénéficiaire doit déposer à la préfecture ses comptes ainsi que les conventions correspondantes, pour toute subvention supérieure à 153 000 €.

La chambre a souhaité, lors de l'instruction, prendre connaissance de l'ensemble des pièces exigibles, s'agissant des quatre associations les plus subventionnées. Les services n'ont pu répondre de manière exhaustive à cette demande. Ainsi, aucun compte-rendu d'activité n'a été produit pour Sud Oise recyclerie et aucun bilan, compte de résultat ou compte-rendu d'emploi des fonds attribués n'a pu être fourni pour Sud Oise développement Agence. La chambre rappelle à l'établissement qu'il doit systématiquement se faire communiquer par les associations qu'il subventionne les comptes et budgets, conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT.

L'ordonnateur indique, en réponse, que « le service du contrôle de gestion a désormais pour mission de veiller à ce que les associations fournissent à l'agglomération les pièces demandées » et que ces obligations seront rappelées aux associations subventionnées. Le président de Sud Oise développement Agence indique, en réponse, que « ces pièces ont bien été transmises à la CAC dans les délais impartis chaque année ».

3 LA GESTION FINANCIÈRE

3.1 L'information financière

3.1.1 Le débat d'orientations budgétaires

Le débat d'orientations budgétaires a pour objectif d'apporter les informations nécessaires aux élus pour qu'ils puissent exercer leur pouvoir de décision lors du vote du budget.

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le président présente à l'occasion de ce débat « *au conseil [communautaire], [...], un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. [...] [...], le rapport [...] comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* »

Ce rapport est bien présenté aux élus communautaires. Si les engagements pluriannuels envisagés y figurent, n'y est toutefois pas annexé de plan pluriannuel d'investissements, dressant la liste des opérations prévues.

Ce rapport est, par ailleurs, incomplet dans la mesure où il n'aborde quasiment pas l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. La chambre rappelle que ce rapport doit aborder ces thèmes, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

3.1.2 La prévision budgétaire

Sur la période contrôlée, le taux d'exécution des recettes d'investissement du budget principal est faible. Ainsi, en 2015, il s'est élevé à 69 %, restes à réaliser compris (il serait, en 2016, de 76 % selon des données provisoires). Les taux d'exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement sont satisfaisants, dans la mesure où ils dépassent 80 % (sauf en 2016).

Tableau n° 6 : Taux d'exécution budgétaire du budget principal

En K€		Dépenses réelles				Recettes réelles			
		Prévu	Réalisé	RAR N	Taux de réalisation	Prévu	Réalisé	RAR N	Taux de réalisation
2010	Fonctionnement	15,21	13,13		86,32%	17,70	17,98		101,54%
	Investissement	9,83	6,75	1 985,50	88,86%	10,49	3,76	2 500,00	59,72%
2011	Fonctionnement	45,52	42,67		93,75%	48,97	50,59		103,32%
	Investissement	19,27	16,49	1 188,55	91,73%	19,73	13,70	0,00	69,46%
2012	Fonctionnement	46,33	44,31		95,64%	51,51	52,02		100,99%
	Investissement	15,44	10,19	3 202,94	86,74%	14,40	8,99	1 000,00	69,33%
2013	Fonctionnement	48,62	45,62		93,82%	52,73	51,85		98,34%
	Investissement	17,83	12,53	3 767,86	91,41%	16,11	10,64	1 661,66	76,34%
2014	Fonctionnement	48,54	45,91		94,57%	52,73	53,53		101,51%
	Investissement	17,24	10,13	4 030,16	80,76%	14,46	7,65	2 029,41	62,96%
2015	Fonctionnement	47,51	45,65		96,08%	51,76	52,03		100,52%
	Investissement	19,21	12,20	3 794,88	83,25%	13,80	8,02	1 452,06	68,64%
2016	Fonctionnement	48,03	44,79		93,25%	52,19	51,16		98,03%
	Investissement	13,77	8,79	1 203,12	72,58%	10,15	6,47	1 222,88	75,83%

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes d'après les comptes financiers et les comptes administratifs de l'établissement.

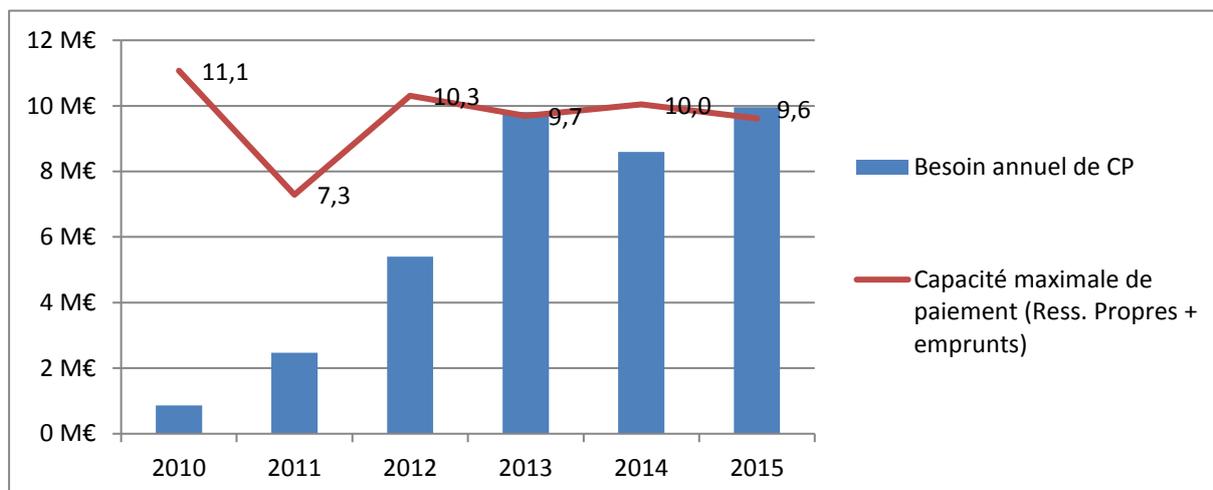
RAR : restes à réaliser.

3.1.3 La gestion en autorisations de programme et crédits de paiement

Pour gérer ses investissements, la communauté d'agglomération utilise la procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP), comme l'y autorisent les dispositions de l'article L. 2311-1 du CGCT et comme l'avait recommandé la chambre dans son précédent rapport.

Ainsi que l'illustre le graphique présenté ci-après, le vote des AP et CP par l'assemblée délibérante est, depuis 2013, cohérent avec le financement mis en place (ressources d'investissement et emprunts) Le besoin prévisionnel de CP élaboré à partir des données des plans pluriannuels d'investissement a ainsi été correctement estimé.

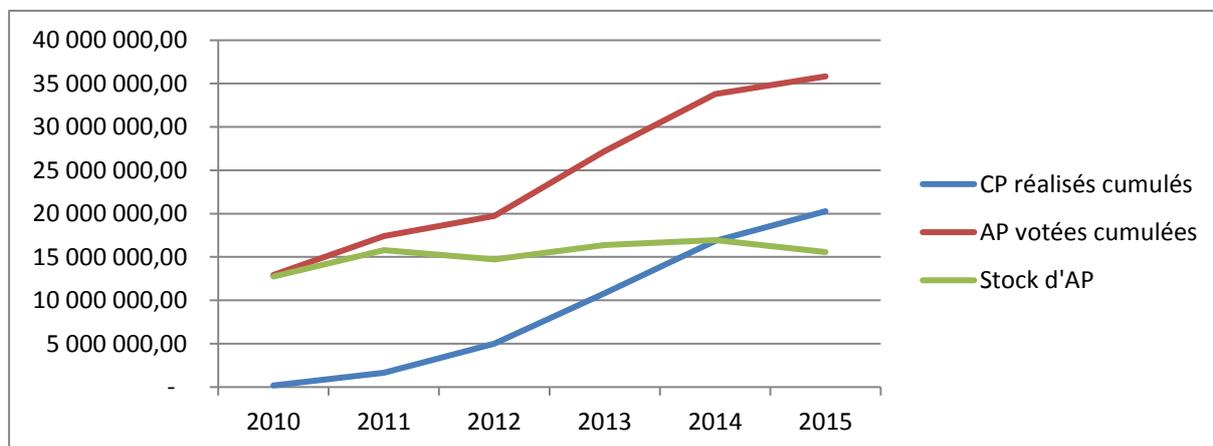
Graphique n° 1 : Adéquation entre la capacité de paiement et les CP



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion après retraitements.

Le graphique suivant, relatif à la couverture des AP, montre que la tendance suivie par les AP votées cumulées au cours de la période est corrélée à celle des CP réalisés, tandis que le stock d'AP demeure stable. Ceci traduit la bonne maîtrise de ces processus par l'établissement.

Graphique n° 2 : Couverture des AP



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs.

3.1.4 La précision des annexes des comptes administratifs

Les comptes administratifs comprennent des annexes obligatoires destinées à faciliter l'appréhension, par les élus et les citoyens, de la situation financière et comptable de l'établissement.

L'état relatif aux provisions constituées n'est pas renseigné, alors qu'un montant de 840 843 € est inscrit en provisions pour risques au 31 décembre 2015.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, qu'une partie de cette somme, consistant en la constitution d'une provision liée à la mise en liquidation judiciaire d'une entreprise chargée de la rénovation de bâtiments de l'établissement, « figurait bien dans le rapport du compte administratif 2013 permettant une information complète des élus communautaires ». La chambre relève cependant que l'information des élus et des citoyens n'est complète que si les états financiers sont correctement renseignés chaque année.

L'ordonnateur s'engage par ailleurs à clarifier la gestion des provisions et à veiller à la complétude des annexes budgétaires.

Il apparaît, d'autre part, que le montant du capital restant dû au titre des dettes financières comporte des discordances avec la balance des comptes, que l'ordonnateur explique par « un décalage dans l'enregistrement de certaines opérations entre la collectivité et la trésorerie ».

Tableau n° 7 : Évolution du capital restant dû des emprunts de l'établissement

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
En €	Solde Créditeur					
compte 1641	14 897 719	16 471 273	16 753 750	17 766 320	17 773 126	17 455 305
Compte administratif	12 160 914	16 536 608	17 962 078	18 474 649	17 880 237	17 562 415
Différence	2 736 805	-65 335	-1 208 328	-708 328	-107 110	-107 110

Source : balance des comptes et comptes administratifs de l'établissement. Données arrêtées au 17 mars 2017.

Enfin, le détail des opérations réalisées sous mandats présenté à l'annexe 4A9 du compte administratif 2015 comporte des écarts avec celui des dépenses mandatées et en restes à réaliser de l'annexe 3B1 (4,03 M€) puisqu'aucun reste à réaliser n'a été renseigné alors que des engagements restaient bien à mandater au 31 décembre 2014.

La chambre rappelle à l'établissement qu'il doit établir, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, des annexes financières conformes aux maquettes budgétaires prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14.

3.2 Le contrôle interne

Des procédures ont été définies en interne et des guides ont été rédigés afin d'utiliser de manière optimale le progiciel financier. Toutefois, l'absence de contrôle lors de la création des données fournisseurs dans la base « tiers », gérée par deux agents, fait courir un risque potentiel de fraude, le processus n'étant pas pleinement fiabilisé.

La chambre recommande donc de sécuriser cette base. En effet, elle y a constaté l'absence d'indication du SIRET pour de nombreux fournisseurs et la présence de nombreux doublons.

L'ordonnateur s'engage, en réponse, à améliorer la qualité de la « base tiers » et la sécurisation de la saisine des tiers, notamment dans le cadre du changement de logiciel financier prévu pour le 1^{er} janvier 2019.

D'une manière plus générale, la chambre recommande à l'établissement de se doter d'un règlement budgétaire et financier. Bien que facultatif, ce document présente l'avantage de décrire précisément le cadre budgétaire et les procédures de gestion des crédits de la communauté, de rappeler les normes en vigueur permettant le respect du principe de la permanence des méthodes, ainsi que de créer un référentiel commun et une culture de gestion partagée.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « la CAC disposait de procédures encadrant l'ensemble des champs de la préparation et de l'exécution budgétaire et d'un résumé inséré dans le livret d'accueil distribué à tous les nouveaux personnels à leur arrivée ». La chambre relève que ces documents, qui ont le mérite d'avoir été élaborés, ne peuvent s'assimiler à un règlement budgétaire et financier ni dans leur contenu ni dans leurs objectifs et ne sont pas soumis au vote de l'assemblée délibérante.

L'établissement a mis en place, en 2013, un service de contrôle de gestion, composé d'un agent. Son rôle a été de mettre en place pour chaque service des tableaux de suivi d'activité. Ce service élabore également des synthèses financières et assure le suivi de l'exécution budgétaire, dans la mesure où le progiciel financier est incapable de fournir de telles données. Les autres éléments participant au contrôle interne consistent en un contrôle de conformité de premier niveau par le service « administration générale » chargé de la gestion des actes des instances communautaires, ainsi qu'en la sollicitation d'un juriste du « service juridique et marchés publics » pour l'élaboration de certains actes.

3.3 La fiabilité des comptes

3.3.1 La comptabilité d'engagement et les restes à réaliser

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales impose à l'ordonnateur la tenue d'une comptabilité de l'engagement des dépenses. La chambre a pu constater que cette comptabilité est tenue de manière satisfaisante, ce qui permet de mettre en évidence les commandes effectuées par les services et validées par le service financier ainsi que, chaque année, les montants qui doivent être rattachés à l'exercice.

Le précédent rapport de la chambre avait relevé des insuffisances dans la fiabilité des restes à réaliser. L'établissement justifie désormais correctement ces inscriptions.

Le délai moyen d'émission par l'ordonnateur des mandats a été de 21 jours en 2015 et de 16 jours en 2016. En 2016, 23,59 % des mandats l'ont été avec un délai supérieur à 20 jours (contre 46,32 % en 2015) et 106 mandats, représentant 851 138,17 €, ont dépassé un délai de 30 jours chez l'ordonnateur (contre, en 2015, 295 mandats, représentant 1 764 833,75 €) conduisant *de facto* à ne pas respecter le délai global de paiement fixé à trente jours.

La chambre rappelle, d'une part, que la communauté d'agglomération doit respecter le délai global de paiement de trente jours, constitué du délai de traitement des factures par l'ordonnateur et du délai de paiement du comptable public et, d'autre part, qu'elle a l'obligation de verser automatiquement des intérêts moratoires si ce délai global maximum est dépassé, conformément au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

L'ordonnateur indique, en réponse, avoir entrepris des efforts destinés à permettre au comptable public d'effectuer un paiement dans les limites du délai global de 30 jours.

3.3.2 L'affectation des résultats

Selon les termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, et conformément à l'article L. 2311-5 du CGCT, « *après constatation du résultat de fonctionnement, l'assemblée délibérante peut affecter ce résultat en tout ou partie soit au financement de la section d'investissement soit au financement de la section de fonctionnement. Le résultat tel qu'il vient d'être défini doit être affecté en priorité à l'apurement d'un éventuel déficit de fonctionnement antérieur (report à nouveau débiteur) ou à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement (compte 1068) (...)* ». La chambre observe que ces dispositions sont respectées.

3.3.3 Le suivi du patrimoine

Au 31 décembre 2015, une différence de 3,46 M€ entre l'inventaire des biens, dont la tenue incombe à l'ordonnateur, et l'état de l'actif, à la charge du comptable public, a pu être constatée.

Le contenu de l'inventaire est, par ailleurs, perfectible. Ainsi, les prêts accordés et les créances détenues sur le département de l'Oise ne sont pas détaillés et sont repris en une ligne unique, ce qui ne permet pas d'identifier les opérations concernées. Les mises à disposition ne sont pas retracées alors que 25 M€ sont inscrits à ce titre dans l'actif du bilan de l'établissement. Enfin, certains véhicules ne figurent pas à l'actif.

La chambre invite, par conséquent, l'établissement à se rapprocher du comptable public afin de fiabiliser l'inventaire et l'état de l'actif sur ces points.

L'ordonnateur s'engage, en réponse, à le faire.

Enfin, les services de la CAC procèdent correctement à la comptabilisation des immobilisations (comptes 21 et 23) dans le respect des prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

3.3.4 Les provisions

L'article L. 2321-2 29° du code général des collectivités territoriales impose aux établissements publics de coopération intercommunale de constituer des provisions, notamment dès l'apparition d'un risque avéré ou lorsque le recouvrement d'un titre apparaît définitivement compromis. Au 31 décembre 2016, un montant de 1 256 508 € était provisionné au titre des risques et charges de gestion, incluant 416 000 € en 2016. L'établissement n'a pu justifier précisément le maintien de ces inscriptions. La chambre l'invite, dès lors, à effectuer une revue de ses provisions afin de déterminer quel montant doit être inscrit à ce titre.

Aucune provision pour dépréciation des comptes de tiers n'a été, en tant que telle, enregistrée alors que des procédures collectives existent pour des titres pris en charge en 2013 et que des créances contentieuses figurent dans les restes à recouvrer. Comme le précise l'article L. 2321-2 précité, la chambre rappelle que l'existence de titres, dont le recouvrement est compromis, impose de constituer une provision. En conséquence, elle invite la nouvelle communauté d'agglomération à évaluer le montant de ces provisions en se rapprochant du comptable public.

3.3.5 Les amortissements

Si les durées d'amortissement appliquées par l'établissement sont conformes à celles préconisées par l'instruction budgétaire et comptable M14, les modalités d'amortissement restent perfectibles.

Ainsi, l'organisme applique une durée d'amortissement de 20 ans concernant les travaux en régie alors que cette catégorie ne peut donner lieu à amortissement sur une durée spécifique dans la mesure où cette durée ne dépend que de la nature de l'immobilisation réalisée.

Par ailleurs, l'état de l'actif du comptable mentionne une durée d'amortissement de 15 ans pour les subventions d'équipement. Or, suivant les termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, ces subventions doivent être amorties sur une durée maximale de cinq ans lorsqu'elles financent « des biens mobiliers, du matériel ou des études auxquelles sont assimilées les aides à l'investissement consenties aux entreprises, non mentionnées » ; de trente ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations ; et de quarante ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national.

La chambre invite l'établissement à vérifier la correcte application des durées d'amortissement s'agissant des subventions d'équipement versées.

L'ordonnateur s'engage, en réponse aux observations provisoires, à mettre « en règle » ces divers éléments.

3.3.6 Les subventions d'équilibre aux services publics industriels et commerciaux

La communauté d'agglomération procède régulièrement à des reversements du compte 65737 « Subventions de fonctionnement versées aux autres organismes publics locaux » du budget principal au profit du budget annexe transports à hauteur du déficit enregistré dans la comptabilité de l'organisme.

La comparaison des montants versés montre que cette subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe transports, à caractère de service public industriel et commercial, a représenté entre le tiers et près de la moitié des recettes du budget annexe entre 2011 et 2015. Sans elle, le déficit de ce budget aurait été de 3,197 M€ en 2015.

Tableau n° 8 : La subvention d'équilibre au profit du budget annexe transports

	2011	2012	2013	2014	2015
Subvention versée	1 873 519 €	2 454 657 €	3 160 470 €	2 831 179 €	3 197 210 €
Dépenses du budget annexe	5 564 362 €	6 302 537 €	7 027 546 €	6 572 905 €	6 621 772 €
Recettes du budget annexe	5 564 362 €	6 302 537 €	7 027 546 €	6 572 905 €	6 621 772 €
% subvention / recettes	33,67%	38,95%	44,97%	43,07%	48,28%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Or l'article L. 2224-1 du CGCT précise que « Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses » tandis que l'article L. 2224-2 du même code dispose qu'il est interdit, sauf exceptions justifiées, de prendre en charge dans le budget propre des dépenses au titre de ces services.

La possibilité de subventionner un budget de ce type est conditionnée par le vote d'une délibération particulière, motivée à peine de nullité, qui doit définir et justifier de conditions particulières posées à l'article L. 2224-2 du CGCT. Or, aucune délibération n'a été produite en ce sens.

La chambre rappelle à l'établissement, s'il veut subventionner ce budget annexe, qu'il a l'obligation de prendre une telle délibération s'il peut justifier d'un des cas possibles de dérogation cités à l'article L. 2224-2 précité ; qu'en outre, comme le précise ce même article, cette prise en charge ne pourra se traduire par la compensation pure et simple du déficit de fonctionnement.

3.4 L'analyse financière

L'analyse porte sur la période 2011-2016 et sur le seul budget principal. Celui-ci représentait 84,02 % des recettes de fonctionnement consolidées en 2016 (valeurs définitives). Des données comparatives consolidées complètent cette analyse pour l'exercice 2015.

3.4.1 La situation financière rétrospective

Tableau n° 9 : Principaux agrégats financiers de l'établissement (budget principal)

(en M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2016	TCAM 2010-2016	TCAM 2011- 2016
Produits de gestion	17,77	23,15	24,49	24,19	25,09	24,25	23,15	30,27%	4,50%	0,00%
Charges de gestion	12,74	15,04	16,44	17,82	17,41	17,64	16,71	31,18%	4,60%	1,78%
Charges de personnel	2,88	4,40	4,55	4,69	4,90	5,05	5,05	75,22%	9,80%	2,29%
Charges de personnel/charges courantes	22,10%	28,60%	27,10%	25,90%	27,70%	28,20%	29,60%	/	/	/
Dépenses d'équipement	2,47	4,18	4,36	6,74	5,15	6,72	3,74	51,59%	6,12%	-1,82%
CAF brute	4,75	7,80	7,70	6,27	7,43	6,35	6,57	38,25%	5,50%	-2,82%
CAF nette	2,67	5,87	5,70	4,69	5,72	4,53	4,89	83%	9%	-3,02%
CAF brute/produits de gestion	26,70%	33,70%	31,50%	25,90%	29,60%	26,20%	28,40%	/	/	/
Encours de la dette	14,90	16,48	16,76	17,77	17,78	17,47	15,89	7%	1,10%	-0,61%
Annuité en capital de la dette	2,09	1,93	2,00	1,58	1,72	1,82	1,68	-19%	-3,50%	-2,23%
Capacité de désendettement en années	3,14	2,11	2,18	2,83	2,39	2,75	2,42	/	/	/

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

CAF : capacité d'autofinancement. TCAM : taux de croissance annuel moyen.

3.4.1.1 Les produits et les charges de gestion

3.4.1.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion, soit 23,15 M€ en 2016, sont composés à 61 % de ressources institutionnelles (15,64 M€), à 30 % de ressources issues de la fiscalité reversée (7,73 M€) et à 4 % de recettes d'exploitation (0,97 M€) auxquelles il convient de retrancher 1,2 M€ de ressources fiscales nettes des restitutions et versements. Ils sont stables sur la période 2011-2016 tout en ayant enregistré un recul de 7,7 % entre 2014 et 2016 en raison de la participation de l'établissement à l'effort de redressement des comptes publics. En 2015, les produits de fonctionnement consolidés représentaient un montant de 340 € par habitant, soit 19 % en deçà de la moyenne nationale des communautés d'agglomération (420 € par habitant).

Les ressources institutionnelles ont évolué de - 3,2 % sur la période 2011-2016 avec une régression continue depuis 2012, due à la participation de l'établissement au redressement des comptes publics (diminution annuelle moyenne de 3,9 % de la dotation globale de fonctionnement entre 2011 et 2016).

En 2016, les ressources (15,64 M€) sont composées de la dotation globale de fonctionnement (9,55 M€), de diverses participations (0,47 M€) et d'autres dotations, attributions et participations (5,6 M€). En 2015, la part dans les ressources institutionnelles de la dotation globale de fonctionnement était de 63 %, soit un niveau supérieur de 32 points à celui des autres communautés d'agglomération (30,76 %). Par habitant, elle s'élevait alors à 144 € et excédait de 14 % la moyenne nationale des communautés d'agglomération (125 €).

Les ressources fiscales propres, constituées des impôts locaux, ont augmenté d'1 % par an sur la période 2011-2016. Cette hausse s'explique notamment par une augmentation annuelle moyenne de 0,68 % des produits des taxes foncières et d'habitation entre 2012 et 2016 (22 M€ en 2016). En 2015, les impôts locaux représentaient 436 € par habitant, soit 28 % au-dessus de la moyenne nationale des communautés d'agglomération (340 €). Les taux de la fiscalité directe locale votés par l'établissement sont bien supérieurs à la moyenne nationale des communautés d'agglomération. Compte tenu du faible pourcentage des contribuables de la CAC, les marges de manœuvre fiscales de l'établissement semblent limitées.

La fiscalité reversée a progressé à un rythme annuel moyen de 2,6 % grâce au dynamisme des versements du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). En 2016, la fiscalité reversée a permis à la communauté d'agglomération de disposer de recettes de l'ordre de 7,73 M€, provenant du fonds national de garantie individuelle des ressources (7,05 M€) et du FPIC (0,68 M€), dont le produit a été multiplié par cinq, passant de 0,14 M€ en 2012 à 0,68 M€ en 2016.

3.4.1.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 11,1 % entre 2011 et 2016, soit un rythme annuel moyen d'augmentation de 2,1 %, dépassant celui des produits de gestion. Elles représentaient, en 2016, 16,71 M€ et étaient composées à 31 % de charges à caractère général, à 30 % de charges de personnel, à 20 % de subventions de fonctionnement et à 19 % d'autres charges de gestion. En 2015, les charges de fonctionnement consolidées par habitant de l'établissement se situaient en deçà de 22 % de la moyenne nationale des communautés d'agglomération (296 € contre 378 €).

3.4.1.1.3 Les charges de personnel et la gestion des ressources humaines

3.4.1.1.3.1 *L'évolution financière des charges de personnel*

Le total des charges de personnel est en augmentation de 14,7 % (hausse annuelle moyenne de 2,8 %) entre 2011 et 2016, passant de 4,4 M€ à 5,05 M€. En 2016, ces charges comprenaient 2,66 M€ de rémunérations du personnel titulaire (53 % des charges totales de personnel), de 0,76 M€ de rémunération du personnel non-titulaire (15 %), de 1,36 M€ de cotisations sociales (27 %) et de 0,08 M€ de charges de personnel externe (2 %). Les atténuations de charges étaient de 0,13 M€. En 2015, ces charges de personnel représentaient 70 € par habitant, soit 41 % de moins que la moyenne nationale des communautés d'agglomération. A ces charges de personnel, il convient de retrancher 0,45 M€ de remboursements pour les personnels mis à disposition, remboursements qui progressent annuellement de 18 % sur la période 2012-2015.

L'effectif de l'établissement a diminué de 2 % entre 2011 et 2016, pour s'établir à 111,7 équivalents temps plein (ETP). Cette baisse, particulièrement marquée entre 2015 et 2016 avec une diminution de près de 6 %, résulte d'une diminution sensible du nombre d'agents non-titulaires (- 18,75 %), notamment des apprentis. Sur la période 2011-2016, le nombre d'agents de catégorie A (20 % de l'effectif) a diminué de 5 %, celui de catégorie B (12 % de l'effectif) a progressé de 39 % et celui de catégorie C (67 % de l'effectif) a été réduit de 6 %.

Les charges de personnel les plus significatives en montant et en tendance entre 2011 et 2016, sont les rémunérations du personnel titulaire (+ 28 % entre 2011 et 2016, soit un rythme de progression annuel moyen de 5,1 %) et les cotisations sociales.

Au sein de la rémunération du personnel titulaire, le régime indemnitaire augmente le plus rapidement (+ 80 % entre 2011 et 2016, soit un rythme de progression annuel moyen de 12,5 %) suivi de la rémunération principale (+ 17,46 % ; 3,3 %). Cette évolution est en partie due à la mise en œuvre de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, qui a conduit à la titularisation de cinq agents. Les services de l'ordonnateur justifient également la hausse de la rémunération principale en 2013 par la reprise de la compétence « tourisme » qui a engendré le recrutement de trois agents titulaires supplémentaires. Cette hausse provient aussi de la forte augmentation entre 2012 et 2014 de l'indemnité d'exercice des missions, de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) entre 2012 et 2014, et de l'indemnité spécifique de service (ISS).

3.4.1.1.3.2 *Le temps de travail et l'absentéisme*

La chambre observe que l'établissement dispose de marges de manœuvre en matière de gestion des ressources humaines.

Depuis la transposition de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, dite loi Aubry, par le décret du 12 juillet 2001 qui l'a aménagée dans la fonction publique territoriale, la durée de travail des agents publics locaux est soumise au droit commun. À plein temps les fonctionnaires doivent effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1 600 heures par an, éventuellement en horaire variable annualisé, augmentées de 7 heures depuis 2004, par solidarité avec les personnes âgées, soit une durée légale de 1 607 heures par an.

Une délibération du 3 décembre 2009 du conseil communautaire relative à l'organisation du temps de travail indique que la durée est « fondée sur l'obligation légale de 1 607 heures annuelles ». Toutefois, le règlement du temps de travail précise que « les agents bénéficient de congés annuels dont la durée est fixée à six fois les obligations hebdomadaires de service » et que le président de l'établissement « a la possibilité d'accorder à l'ensemble du personnel [...] deux journées supplémentaires dont il fixe la date ». Ainsi en 2016, la durée de travail théorique annuelle d'un agent de l'établissement travaillant à temps plein cinq jours par semaine à 39 heures était de 1 583,4 heures, tandis que la durée de travail théorique annuelle d'un agent travaillant à temps plein cinq jours par semaine à 35 heures était de 1 547 heures. Cette dernière durée du travail annuelle revient, pour l'établissement, à se priver de l'équivalent de 4 ETP et engendre un coût annuel de 190 000 €.

La chambre constate donc que le régime du temps de travail mis en œuvre par la communauté ne respecte pas la durée annuelle fixée par la loi et les règlements.

L'ordonnateur précise qu'un règlement sur les horaires variables « prévoit que, lorsqu'un agent cumule en fin de mois un temps de travail supérieur à son obligation mensuelle, il ne bénéficie du report de ce crédit sur le mois suivant que dans la limite de 4 heures et perd le bénéfice du temps de travail effectué en plus. La règle est même plus stricte pour les chefs de service qui ne bénéficie d'aucun report ». Il ajoute que « la CAC cumulait, au 31 décembre 2016, 863 jours déposés par 69 agents sur leur compte épargne-temps, témoignant ainsi que certains agents sont loin de pouvoir bénéficier de l'ensemble de leurs congés en raison des nécessités de service ».

Cette réponse confirme le fait que les jours de congés non pris peuvent être épargnés sur un compte épargne-temps et pris ultérieurement sans qu'aucun élément ne vienne étayer que la règle du non-report au-delà de 4 heures soit réellement contraignante pour les agents.

Le taux global moyen d'absentéisme s'est établi à 14,57 % en 2015. Parmi les causes d'absence, les longues maladies et maladies graves ont représenté 43 % du total tandis que 31 % ont concerné des journées d'absence liées à des maladies ordinaires. Un tel taux d'absentéisme représente 17,27 ETP et un coût de 830 000 € par an. Une réduction de celui-ci de 20 % permettrait de réaffecter 3,46 ETP, représentant une économie potentielle de 166 000 €.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait valoir que « le personnel de catégorie C est pour une grande majorité composé d'agents de terrain (chauffeurs, équipiers de collecte des déchets ménagers, agents d'entretien) qui sont confrontés à des métiers usants et potentiellement dangereux et donc à de forts risques d'accident du travail. Par ailleurs, ce personnel concentre les agents les plus âgés du personnel intercommunal aggravant ainsi le risque d'absentéisme lié à l'usure professionnelle ».

3.4.1.1.4 Les autres charges de gestion

Les charges à caractère général (5,1 M€ en 2016) ont diminué de 9,76 % entre 2011 et 2016, soit à un rythme annuel moyen de 2 %. En comparaison avec la moyenne nationale des communautés d'agglomération, l'établissement a dépensé, en 2015, 26 % de moins par habitant. Le poste le plus important a concerné les contrats de prestations de services avec les entreprises et a représenté un montant d'1,81 M€ en 2016, en diminution de 34,5 % par rapport à 2011. L'entretien et les réparations s'élevaient ensuite à 1,12 M€, en diminution de 4,56 % entre 2011 et 2016. La chambre relève l'important effort effectué pour maîtriser ces charges.

Les subventions de fonctionnement ont, *a contrario*, augmenté fortement sur la période 2011-2016 (+ 75,74 %), notamment sous l'effet du subventionnement du budget annexe afférant aux transports, pour s'établir à 3,36 M€ en 2016. Ce poste est supérieur de 14 % à la moyenne nationale des communautés d'agglomération. Les subventions aux personnes de droit privé représentaient 17 % des subventions versées (0,57 M€), le reste étant distribué aux établissements publics rattachés ou non (2,79 M€).

Les autres charges de gestion (3,2 M€ en 2016) ont correspondu essentiellement à la contribution de l'établissement au service d'incendie et de secours (2,94 M€).

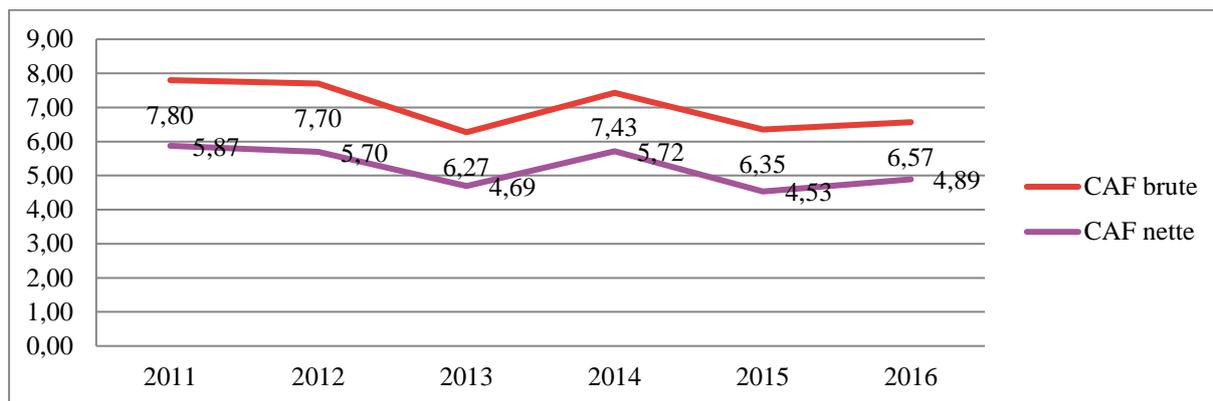
3.4.1.2 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute est passée de 7,80 M€ en 2011 à 6,57 M€ en 2016. En 2015, son montant par habitant était cependant supérieur de 23 % au montant observé en moyenne nationale dans les autres communautés d'agglomération.

L'annuité de remboursement du capital de la dette a diminué de 13 % en six ans, passant de 1,93 M€ à 1,68 M€. En 2015, elle était inférieure de 40 % à la moyenne nationale des communautés d'agglomération.

La capacité d'autofinancement nette suit la même évolution que la capacité d'autofinancement brute. Exprimée en euros par habitant, elle était, en 2015, de 51 % supérieure à la moyenne précitée.

Graphique n° 3 : Capacité d'autofinancement brute et nette (en M€)

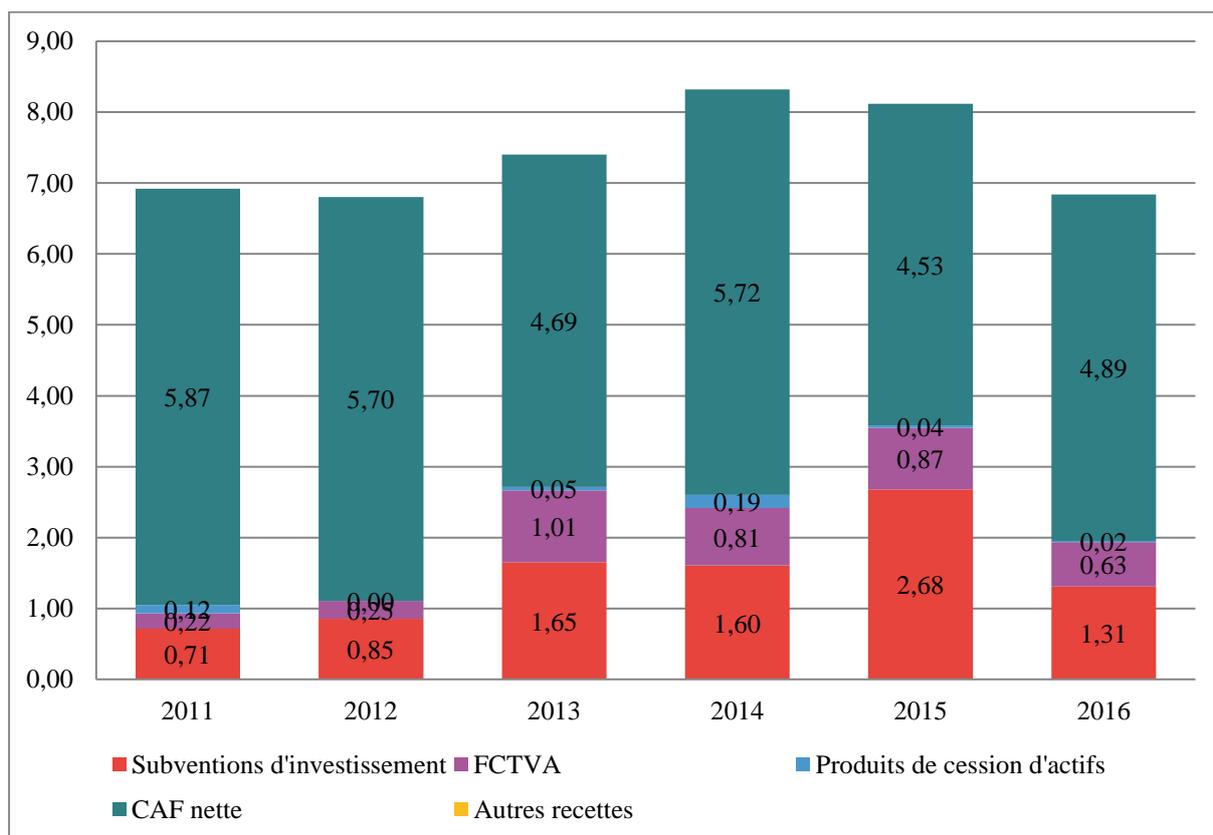


Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de l'établissement.

CAF : capacité d'autofinancement.

3.4.1.3 L'investissement et son financement

Graphique n° 4 : Financement propre disponible (en M€)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée. CAF : capacité d'autofinancement.

Les recettes d'investissement, hors emprunts, ont été multipliées par plus de trois sur la période 2011-2015, passant d'1 M€ à 3,59 M€, avant de diminuer de 45,6 % entre 2015 et 2016. Sur la période 2011-2015, elles ont été composées des subventions d'investissement reçues, (1,31 M€ en 2015), du FCTVA, dont la moyenne s'est établie à 0,6 M€ sur la période 2011-2016 et des produits de cession.

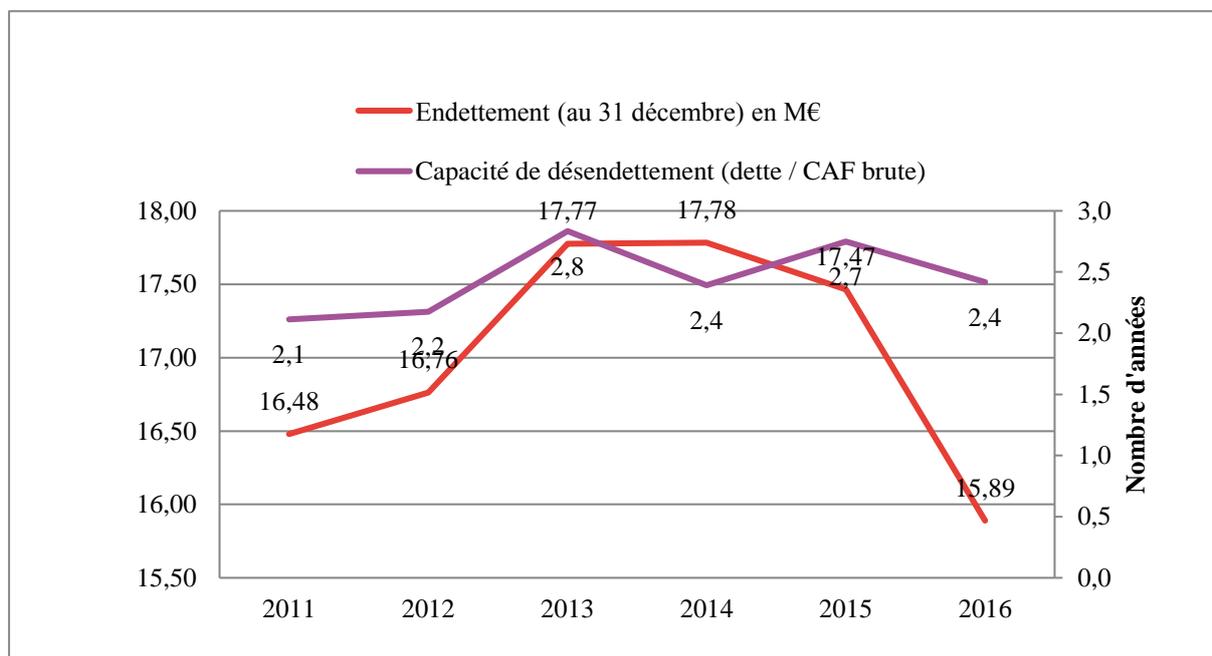
La capacité d'autofinancement nette représente 71 % du financement propre disponible sur la période 2011-2016 (20 % pour les subventions d'investissement reçues, 8 % pour le FCTVA et 1 % pour les produits de cession). En 2015, le montant des subventions reçues par habitant était supérieur de 54 % au montant observé en moyenne nationale des communautés d'agglomération, l'établissement bénéficiant des crédits affectés à la politique de la ville.

Pour financer le reste de ses investissements, l'établissement a eu recours à l'emprunt pour un montant supérieur (11,71 M€) au besoin de financement (6,5 M€), ce qui a entraîné l'augmentation du fonds de roulement.

Les dépenses et subventions d'équipement sont importantes tout au long de la période avec une moyenne annuelle de 8,45 M€. En 2015, elles représentaient 9,86 M€, excédant par habitant de 24 % la moyenne nationale des communautés d'agglomération. Cette tendance s'est toutefois infléchie en 2016.

3.4.1.1 L'endettement

Graphique n° 5 : Endettement et capacité de désendettement



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

(*) Données provisoires au 22/03/2017 ; CAF : capacité d'autofinancement.

Sur la période 2011-2016, l'endettement a diminué de 3,58 %, passant de 16,48 M€ au 31 décembre 2011 à 15,89 M€ au 31 décembre 2016. Exprimée en euros par habitant, la dette financière était, en 2015, de 37 % moins élevée que dans la moyenne nationale des communautés d'agglomération (241 € contre 380 €). La capacité de désendettement est restée systématiquement inférieure à trois ans au cours de la période 2011-2016. Elle était de 2,4 ans en 2016, en deçà de la moyenne nationale des communautés d'agglomération (5,35 ans en 2015), et *a fortiori* du seuil d'alerte (10 ans).

Ramenée en euros par habitant, l'annuité de la dette en 2015 était de 40 % moins importante que dans les autres communautés d'agglomération. Elle s'est établie à une moyenne d'1,79 M€ sur la période 2011-2016.

L'endettement au 1^{er} janvier 2016 était composé de 16 produits tous classés A1 selon la typologie de la charte « Gissler ». Cette composition recèle peu de risque pour l'établissement. Le taux d'intérêt apparent de la dette a évolué autour d'une moyenne d'1,8 % entre 2011 et 2016. Il s'établissait à 2 % en 2016.

Le conseil communautaire a délégué au président la possibilité de souscrire des produits de financement. Ainsi, deux délibérations de 2008 et 2014 prévoient que le président puisse « procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus au budget ». Le conseil communautaire s'est, par ailleurs, fixé un objectif « d'optimiser la gestion de sa dette » dès 2010, dans la délibération concernant la délégation de pouvoir au président en ce domaine. Toutefois, les pouvoirs du président en matière d'emprunt mériteraient d'être davantage précisés, notamment à l'occasion de la souscription des nouveaux contrats.

Les recommandations et rappels figurant dans la circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales ont été globalement respectés, notamment au regard des deux opérations de gestion active de la dette ayant permis, en 2016, de modifier le taux de marge d'un emprunt et de transformer un emprunt à taux variable en emprunt à taux fixe. Il en est de même pour la fixation de la stratégie de gestion active de la dette par l'assemblée délibérante à l'occasion de la délégation de pouvoir au président en la matière et pour la présentation de la composition de l'encours selon la classification définie dans la charte Gissler. La chambre invite toutefois le conseil communautaire à préciser aussi sa stratégie en matière de niveau d'endettement, en dehors du rapport présenté par l'ordonnateur, à l'occasion du débat d'orientations budgétaires.

3.4.1.2 L'analyse bilancielle

3.4.1.2.1 Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

Le fonds de roulement net global⁷ a plus que doublé entre 2011 et 2016, progressant de 19,8 % en rythme moyen annuel.

⁷ Le fonds de roulement correspond, à la clôture de l'exercice, aux excédents à moyen et long terme que la collectivité a dégagé. Il est égal à la différence des emplois (les immobilisations figurant à l'actif du bilan) et des ressources stables (constituées à plus d'un an figurant au passif), nécessaires au financement des investissements.

Le besoin en fonds de roulement⁸ a été systématiquement négatif entre 2011 et 2016.

3.4.1.2.2 La trésorerie

La trésorerie en fin d'exercice découle de la soustraction entre le fonds de roulement net global et le besoin en fonds de roulement.

La CAC n'a pas défini de stratégie relative à la trésorerie mais elle suit mensuellement celle-ci au travers d'un tableau de bord.

La trésorerie de la communauté d'agglomération est restée très élevée sur la période 2011-2016. La moyenne quotidienne de l'encaisse s'est établie à 12,76 M€ en 2016.

Tableau n° 10 : Trésorerie minimale et maximale (compte 515)

En €	Trésorerie minimale	Trésorerie maximale	Ecart	Moyenne
2015	7 191 620,27	18 843 859,74	11 652 239,47	11 762 480,91
2016	8 207 598,33	16 493 585,00	8 285 986,67	12 764 155,69

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par l'établissement.

Selon les services de la communauté, cette encaisse importante trouve son explication dans la perception de la redevance d'assainissement qui génère une importante trésorerie, ainsi que par le projet de rachat d'un site industriel pour 4 M€, non encore réalisé.

La chambre observe qu'un tel niveau de trésorerie devrait conduire la CAC à recourir de manière moins importante à l'emprunt. La mobilisation excessive de l'emprunt a, en effet, généré d'importants frais financiers, que la chambre évalue à 100 000 €. Elle recommande à l'établissement de gérer sa trésorerie de façon optimisée, par l'élaboration d'un plan de trésorerie.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique, en premier lieu, que les fonds des collectivités locales ne peuvent faire l'objet de placements financiers que dans des cas très limités, en deuxième lieu, qu'il « est faux de prétendre, comme le fait la chambre, qu'une meilleure gestion de la trésorerie permettrait de diminuer le recours à l'emprunt » et, en dernier lieu, « qu'une gestion plus resserrée de la trésorerie ne pourrait pas se faire en l'état actuel des effectifs du service financier et de sa charge de travail sans un agent supplémentaire et donc un surcoût pour la collectivité qui absorberait le gain financier potentiel sur les frais financiers des emprunts à taux variable ».

La chambre ne recommande pas à l'établissement d'user des possibilités de placement offertes par l'article L. 1618-2 du code général des collectivités territoriales, effectivement très encadrées, et souligne qu'une gestion optimisée de la trésorerie, peu coûteuse en personnel, limite les frais financiers générés par le recours à l'emprunt.

⁸ Le besoin en fonds de roulement représente, à la clôture de l'exercice, le décalage entre les actifs à court terme (hors trésorerie) et le passif à court terme. Sa valeur dépend donc essentiellement des encaissements et décaissements sur les comptes de tiers. En particulier, quand les dettes envers les fournisseurs (en passif à court terme) excèdent les créances (en actif circulant), une ressource à court terme est générée.

3.4.2 Perspectives d'évolution

La CAC avait commandé une étude prospective à un cabinet spécialisé, dans la perspective de la fusion avec la communauté de communes Pierre Sud Oise intervenue le 1^{er} janvier 2017. L'étude, couvrant la période 2016-2020, a présenté deux *scenarii* pour l'avenir de la nouvelle communauté d'agglomération Creil Sud Oise, l'un au fil de l'eau et l'autre avec une augmentation de la fiscalité.

Le scénario au fil de l'eau présente une situation financière qui se dégraderait entre 2016 et 2020 nettement en raison de l'augmentation plus rapide des charges (+ 19,45 % ; de 48,2 M€ à 57,6 M€) par rapport aux produits (+ 14,44 % ; de 53 M€ à 60,7 M€) et donc d'une diminution de la capacité d'autofinancement brute (- 37,58 % ; évolution de 4,6 M€ à 2,9 M€) et nette (- 64,02 % ; de 2,7 M€ à 1 M€).

Le scénario établi sur l'hypothèse d'une augmentation d'un point de fiscalité envisagé, pour sa part, une situation financière où se maintiendraient les équilibres principaux par l'augmentation corrélée des charges (+ 19,45 % ; de 48,2 M€ à 57,6 M€) et des produits (+ 18,15 % ; de 53 M€ à 62,7 M€). Dans ce scénario, la capacité d'autofinancement brute (+ 5,5 % ; de 4,6 M€ à 4,8 M€) et la capacité d'autofinancement nette (+ 9,33 % ; de 2,7 M€ à 2,9 M€) progresseraient entre 2016 et 2020.

L'augmentation du niveau de fiscalité n'est toutefois pas aujourd'hui envisagée.

La chambre observe que la soutenabilité financière de la nouvelle communauté d'agglomération Creil Sud Oise pourrait également être recherchée par une éventuelle baisse des redistributions aux communes membres et par une intégration plus poussée.

*

* *



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CREILLOISE

Exercices 2010 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Christian Grimbert : pas de réponse.
- M. Jean-Claude Villemain : pas de réponse.

« 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 leur auteurs » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé – 62012 – Arras cedex

Mél. : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr