

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CŒUR D'OSTREVENT (Département du Nord)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 novembre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION	7
1.1 Le territoire	7
1.2 Gouvernance et mutualisation.....	7
1.2.1 La gouvernance.....	7
1.2.2 Les participations et mutualisations.....	9
1.3 Les compétences	10
1.3.1 Evolution et mise en œuvre des compétences communautaires	10
1.3.2 Les compétences à enjeu spécifique	10
2 SITUATION FINANCIÈRE	18
2.1 Fiabilité des comptes.....	18
2.1.1 Une connaissance et une maîtrise du patrimoine insuffisantes.....	18
2.1.2 Les provisions.....	19
2.1.3 Un soutien des budgets annexes	19
2.1.4 Des documents budgétaires perfectibles.....	20
2.2 Situation financière rétrospective	21
2.2.1 Le fonctionnement	21
2.2.2 L'investissement	25
2.3 La prospective.....	28
3 LES RESSOURCES HUMAINES.....	29
3.1 Un pilotage insuffisant.....	29
3.1.1 Absence d'évaluation des personnels	29
3.1.2 L'évaluation professionnelle.....	30
3.1.3 Absence de mise à jour du régime indemnitaire	30
3.1.4 Absence de prospective en matière de gestion des emplois et des compétences.....	30
3.2 Les effectifs.....	31
3.2.1 Nature et évolution des effectifs	31
3.2.2 Une prépondérance des agents contractuels	31
3.3 Temps de travail.....	32
3.3.1 Le temps de travail.....	32
3.3.2 Les absences	33
ANNEXES	34

SYNTHÈSE

La communauté de communes Cœur d'Ostrevent, située à l'est du Douaisis, est composée de 21 communes qui regroupent plus de 73 000 habitants.

Elle se caractérise par une diversité de compétences qui ont évolué au fil du temps. Elles sont inégalement exercées. Malgré ces évolutions, aucun projet communautaire n'a été formalisé et la commission locale d'évaluation des transferts de charges ne s'est pas prononcée. Les communes membres n'ont, de ce fait, pas été associées aux évolutions de compétences et à leur impact financier.

La démarche de mutualisation avec ces dernières reste encore très limitée.

Le budget principal se caractérise par son soutien important aux opérations de création de lotissement, d'aménagement des zones d'activités ainsi qu'à l'assainissement collectif des eaux usées et pluviales, qui sont suivis dans autant de budgets annexes.

En matière de développement économique, les résultats sont très faibles, et bien en deçà des objectifs initiaux ; ils se traduisent par des déficits importants et exposent la communauté de communes à des risques financiers importants.

Ainsi, alors qu'elle ne devait pas intervenir dans la zone d'activités de la Renaissance et que sa contribution était limitée, initialement à 1,7 M€ pour celle de Barrois, sa participation est désormais passée à 9 M€ après protocole transactionnel. Elle pourrait s'élever jusqu'à 21 M€, au regard des déficits prévisionnels à échéance 2022 de l'opération Barrois.

En ce qui concerne le centre de formation destiné à favoriser la réinsertion dans le monde de l'emploi, sa gestion nécessiterait d'être plus encadrée, au regard des règles de la commande publique et des risques d'intervention croisée avec d'autres acteurs institutionnels. La participation aux chantiers d'insertion, notamment, doit être contrôlée et l'efficacité de cette action évaluée.

La situation financière de cet établissement public de coopération intercommunale est marquée par des soutiens financiers importants du budget principal vers les budgets annexes, au demeurant parfois non justifiés au regard des textes. La fiabilité des comptes apparaît largement perfectible compte tenu, notamment, des insuffisances constatées dans la gestion du patrimoine.

En 2016, la communauté de communes connaît une nette dégradation financière, en raison des déficits liés aux opérations qu'elle a engagées. Sa capacité d'autofinancement diminue chaque année malgré un effort d'équipement assez faible. Sa trajectoire financière pour les prochaines années pourrait voir ses déséquilibres s'accroître, sauf à adopter une politique volontariste de maîtrise des charges et à instaurer une planification pluriannuelle de ses investissements.

En matière de gestion des ressources humaines, des évolutions sont aussi attendues pour répondre aux carences relevées, que ce soit en termes de temps de travail, de tenue des dossiers du personnel ou encore d'évaluation des agents.

Le contexte marqué par un nombre croissant de personnels contractuels, dont l'effectif a, selon les années, dépassé celui des titulaires, doit inviter la communauté de communes à engager une réflexion sur les métiers qui seront nécessaires à l'exercice de ses futures compétences.

RECOMMANDATIONS

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<i>Gouvernance, organisation et pilotage</i>					
Rappel au droit n° 1 : établir les rapports sur l'état de la collectivité et sur l'égalité professionnelle conformément à la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale et à la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.				X	8
Rappel au droit n° 2 : définir le cadre de versement des subventions aux associations et contrôler l'utilisation des fonds par la sollicitation systématique des pièces financières et rapports d'activité, conformément aux dispositions de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales.		X			9
Rappel au droit n° 3 : réunir la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées suite à la loi NOTRe, en application des articles 1609 nonies C du code général des impôts et L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales.				X	10

Rappels au droit (régularité) – suite

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<i>Fiabilité des comptes</i>					
Rappel au droit n° 4 : mettre en place un inventaire physique des bâtiments et équipements afin de disposer d'un état du patrimoine et veiller à sa concordance avec l'état de l'actif du comptable, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.				X	18
Rappel au droit n° 5 : verser les subventions d'équilibre aux budgets annexes industriels et commerciaux, dans le strict respect des conditions fixées aux articles L. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).				X	20
Rappel au droit n° 6 : établir des annexes financières conformes aux maquettes de l'instruction M14 et aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.				X	20
<i>Ressources humaines</i>					
Rappel au droit n° 7 : réaliser un entretien professionnel annuel avec chaque agent, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.		X			30
Rappel au droit n° 8 : délibérer sur le temps de travail des agents, le régime des congés et absences, conformément à l'article 1er du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.				X	33

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
<i>Fonctionnement institutionnel et administratif</i>					
Recommandation n° 1 : évaluer les besoins en fournitures et services, planifier la réalisation des achats et améliorer la coordination et le contrôle des acteurs internes, de la définition du besoin à l'exécution de la commande.			X		8
<i>Gouvernance</i>					
Recommandation n° 2 : développer la démarche de mutualisation engagée avec les communes membres.		X			9
Recommandation n° 3 : revoir les modalités d'intervention de l'association IDEES afin, en particulier, de respecter les seuils de la commande publique.		X			17
<i>Situation financière</i>					
Recommandation n° 4 : élaborer une prospective financière et une planification pluriannuelle des investissements.				X	28
<i>Ressources humaines</i>					
Recommandation n° 5 : améliorer la tenue des dossiers du personnel qui doivent comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative des agents.		X			29
Recommandation n° 6 : délibérer sur l'actualisation du régime indemnitaire.				X	30
Recommandation n° 7 : développer une politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences afin, notamment, d'améliorer le pilotage de la masse salariale.				X	30

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Cœur d'Ostrevent a été ouvert le 13 janvier 2017 par lettre du vice-président de la chambre adressée à son président, M. Frédéric Delannoy, ordonnateur en fonctions depuis 2014, ainsi que par courrier du même jour à l'ancien ordonnateur, M. Jean-Jacques Candelier.

Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 5 mai 2017 avec le président actuel et le 12 mai 2017 avec son prédécesseur.

La chambre a particulièrement examiné la gouvernance de l'établissement public de coopération intercommunale, la mise en œuvre des compétences, la fiabilité des comptes et la situation financière, ainsi que la gestion des ressources humaines.

Les observations provisoires ont été transmises le 4 août 2017 aux deux ordonnateurs en fonctions sur la période, ainsi qu'à des tiers concernés, ces derniers n'ayant pas répondu.

Après avoir examiné les réponses des deux ordonnateurs successifs, la chambre a, dans sa séance du 16 novembre 2017, arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION

1.1 Le territoire

La communauté de communes Cœur d'Ostrevent (CCCO), créée en 2006, est l'héritière du syndicat intercommunal de la région de Somain-Aniche institué en 1962, devenu ensuite le 20 décembre 2000 la communauté de communes de l'est du Douaisis.

Elle regroupe 21 communes qui représentent environ 73 000 habitants. Son siège est à Lewarde mais la ville la plus importante de l'intercommunalité est celle de Somain, qui compte près de 13 000 habitants.

Ses indicateurs socio-économiques ne sont pas favorables. Moins d'un ménage sur deux (43,9 %) est imposé¹ et le taux de pauvreté est de 21,1 %.

Ce territoire est situé entre deux communautés d'agglomération, celle du Douaisis et celle de la Porte du Hainaut, qui constituent autant d'intercommunalités concurrentes en matière de développement économique.

Des évolutions du périmètre de l'intercommunalité sont envisagées avec la possible intégration de deux communes membres de la communauté de communes Pévèle Carembault, Beuvry-la-Forêt et Orchies, totalisant plus de 10 000 habitants. Ce rattachement, bien que voté par les assemblées délibérantes par les communes et l'établissement intercommunal, n'a pas été retenu dans le cadre du dernier schéma départemental de coopération intercommunale.

Est également à l'étude le transfert à la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut de la commune d'Emerchicourt, la seule appartenant à l'arrondissement de Valenciennes. Bien que sans incidence notable en termes de population, le retrait d'Emerchicourt de la CCCO aurait des incidences financières importantes, en termes de répartition du patrimoine et des recettes fiscales.

1.2 Gouvernance et mutualisation

1.2.1 La gouvernance

La communauté de communes a été présidée pendant plus de 30 ans par M. Jean-Jacques Candelier, qui n'est plus membre depuis 2014 de l'assemblée communautaire. M Frédéric Delannoy, maire d'Hornaing, a été élu président à compter de la même date.

Malgré la mise en place d'un règlement intérieur du conseil communautaire et la restructuration des nombreuses commissions, la CCCO pâtit d'un manque d'organisation et de formalisation des procédures. En témoigne, par exemple, l'absence d'un réel organigramme hiérarchisé et fonctionnel sur la période, alors que plus d'une vingtaine de services ou secteurs d'activité interviennent dans la gestion des compétences de l'intercommunalité.

¹ Selon les dernières données de l'INSEE relatives à l'année 2014.

Cette insuffisance organisationnelle est particulièrement préjudiciable en matière de commande publique. La mise en place d'un règlement de la commande publique et d'une nomenclature n'est intervenue qu'en avril 2017. La faiblesse du nombre de procédures formalisées², l'absence de partage de données financières entre les services s'agissant de la computation des seuils ou encore du contrôle de l'exécution des prestations expose la communauté de communes à des risques de non-respect du code des marchés publics.

La chambre a ainsi pu relever, à titre d'exemple, que le montant des achats de carburant est, chaque année, systématiquement supérieur aux seuils des procédures de marchés publics ; les achats de matériels similaires d'entretien et de jardinage par des services différents s'effectuent, quant à eux, en dehors de toute procédure ; deux véhicules utilitaires d'occasion ont été acquis en 2016 en deux temps et sans procédure pour un montant total dépassant au final le seuil de la procédure adaptée.

Recommandation n° 1 : évaluer les besoins en fournitures et services, planifier la réalisation des achats et améliorer la coordination et le contrôle des acteurs internes, de la définition du besoin à l'exécution de la commande.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique avoir « réorganisé sa politique d'achat en identifiant les rôles et les responsabilités de chacun dans le processus achat, de l'expression du besoin à la réalisation de la prestation et de son paiement ; en déterminant les besoins et les stratégies par famille ; en organisant et en formalisant les procédures dans le respect du code des marchés publics ».

Par ailleurs, alors que la CCCO doit présenter un rapport sur l'état de la collectivité auprès de son comité technique tous les deux ans, aucun rapport n'a été produit sur la période. Le précédent bilan social de 2013 était encore en cours de transmission auprès du centre de gestion à la date du présent rapport. L'établissement public de coopération intercommunale n'a pas réalisé non plus de rapport relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, rendu obligatoire depuis 2015.

Rappel au droit n° 1: établir les rapports sur l'état de la collectivité et sur l'égalité professionnelle conformément à la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale et à la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012³.

Enfin, la chambre a pu relever, à plusieurs occasions, que la CCCO exerçait insuffisamment son contrôle sur l'utilisation des fonds qu'elle verse à des organismes tiers.

² De 2011 à 2016, la CCCO a réalisé 157 procédures dont seulement 13 appels d'offres.

³ Loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

À titre d'exemple, les subventions aux associations et organismes privés sont reconduites d'année en année, sans procédure d'instruction. L'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales prévoit pourtant que « [les associations] qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenu(e)s de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. » Hormis les conventions, parfois non actualisées, avec les principales associations, la CCCO n'exige d'elles aucun rapport d'activité ni aucun bilan financier qui retracent les conditions d'emploi des fonds publics.

En réponse, l'ordonnateur indique qu'il a initié une démarche d'amélioration des conventions signées avec les associations, notamment en matière de reddition des comptes.

Rappel au droit n° 2: définir le cadre de versement des subventions aux associations et contrôler l'utilisation des fonds par la sollicitation systématique des pièces financières et rapports d'activité, conformément aux dispositions de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales.

1.2.2 Les participations et mutualisations

Afin de pouvoir mettre en place des projets structurants, la CCCO est membre du pôle métropolitain de l'Artois-Douaisis, créé en 2014. En raison de sa proximité géographique, elle partage de nombreux sujets avec la communauté d'agglomération du Douaisis. Dans le domaine social, elle est adhérente au plan local pour l'insertion et l'emploi du Douaisis et à la mission locale du Douaisis.

La communauté de communes a adopté un schéma de mutualisation le 13 avril 2015, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. Ce schéma prévoit des mises en commun partielles, comme l'instruction des actes d'urbanisme pour 17 de ses membres ou l'achat de sel de déneigement.

Le schéma ne précise pas les économies attendues de ces mutualisations, en termes de masse salariale ou de dépenses de fonctionnement. À ce stade, en dehors de quelques groupements de commandes effectués en avril 2017, les actions concrètes de mutualisation sont limitées. Le recrutement récent d'une chargée de mission devrait permettre de développer la démarche entreprise.

Recommandation n° 2 : développer la démarche de mutualisation engagée avec les communes membres.

1.3 Les compétences

La CCCO exerce, outre les missions obligatoires confiées aux établissements publics de coopération intercommunale, des compétences variées sur divers périmètres de son territoire.

1.3.1 Evolution et mise en œuvre des compétences communautaires

Les principales compétences de l'intercommunalité, en termes d'enjeux financiers croissants, concernent : l'habitat, la gestion d'un centre de formation dans le cadre des dispositifs d'insertion au titre de la politique de la ville, l'assainissement, la collecte et la gestion des déchets. En matière de déchets, la collecte est sous-traitée tandis que le traitement est assuré par un syndicat intercommunal, ce qui représente au total une dépense de 10 M€ chaque année.

Les compétences ont évolué avec la loi NOTRe d'août 2015. En 2017, l'établissement a pris la compétence « promotion du tourisme ». A la même échéance, elle a également acquis la compétence « maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification dans les communes classées en zone d'électrification rurale » et celle liée à la « création, entretien et exploitation d'un réseau d'infrastructures pour les véhicules électriques et hybrides ».

De nouvelles évolutions sont projetées en matière de coordination des réseaux de bibliothèques tandis qu'une réflexion se met en place sur l'exercice des compétences assainissement et transport. Sur ce dernier aspect, en l'absence de compétence intercommunale, plus du tiers des communes membres adhèrent au syndicat mixte des transports du Douaisis alors qu'il existe de réels enjeux au vu des besoins de mobilité des populations et des flux de circulation sur le territoire.

Malgré ces évolutions et ces perspectives, aucun projet communautaire n'a été formalisé et la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées ne s'est pas prononcée. Elle n'a pas été recomposée à la suite des dernières élections de 2014 mais seulement trois ans après, en avril 2017 ; elle ne s'était toujours pas réunie en octobre 2017. Les communes membres n'ont, de ce fait, pas été associées aux évolutions de compétences et à leur impact financier.

<p>Rappel au droit n° 3 : réunir la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées suite à la loi NOTRe, en application des articles 1609 nonies C du code général des impôts et L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales.</p>

1.3.2 Les compétences à enjeu spécifique

La chambre a particulièrement porté son attention sur quatre champs de compétence : l'aménagement de zones d'activités dans le cadre de la compétence développement économique, l'assainissement collectif, la création de lotissements et la gestion d'un « centre de formation ».

1.3.2.1 Le développement économique et les zones d'activités

Cette compétence, obligatoire, se traduit par la création et la gestion de zones d'activités et des aides aux entreprises. La CCCO entend s'appuyer sur la définition du schéma régional de développement économique pour redéfinir ses interventions.

Les zones d'activités présentent des résultats financiers faibles. Les montages juridiques font peser sur la communauté de communes des risques importants.

1.3.2.1.1 Les zones d'activités Barrois et l'extension de « la Renaissance » : les projets initiaux

La zone d'activités historique « la Renaissance » accueille près de 1 000 emplois ; le projet De Sessevalle, occupé pour moitié, concerne une quarantaine d'emplois.

La CCCO a décidé, en 2005, de poursuivre sa politique de développement économique en lançant quasi simultanément deux nouvelles zones : celle du Barrois et l'extension de la Renaissance. Ce dernier projet, baptisé « Cœur d'Europe », devait se greffer à un projet de réaménagement de la gare de triage de Somain, qui n'a jamais vu le jour.

Un aménageur avait été retenu à cette fin : la société d'équipement du Pas-de-Calais, après une mise en concurrence pour le seul projet Barrois. Elle a par la suite fusionné avec la société d'économie mixte Territoires Soixante-Deux⁴.

Les deux concessions ont été conclues aux risques de la CCCO. Cette dernière prend à sa charge contractuellement les éventuels déficits des opérations.

L'extension de la Renaissance représente une emprise foncière de 48 hectares pour un budget de plus de 7,9 M€. Elle devait être financée en quasi-totalité par les cessions. D'une durée initiale de six années, jusqu'en octobre 2011, la concession a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2013. À cette date, le bilan fait apparaître des ventes à hauteur de seulement 115 000 €, soit à peine 1,4 % des recettes prévisionnelles. Des projets ont été envisagés mais aucun n'a abouti, en raison, notamment, de la crise économique. Aucune entreprise n'est installée sur ce site qui a été conçu avec de très importantes emprises foncières.

Sur la zone Barrois, la convention initiale a été signée le 10 avril 2006 pour une durée de 10 ans. Elle a été prolongée jusqu'en 2022. Le projet d'envergure portait sur 90 hectares et un coût de 21,1 M€, financé pour moitié par les cessions, valorisées à 18 € le m².

Pour parvenir à ce prix de vente, en deçà du prix d'équilibre, la CCCO a acté une participation de sa part d'1,7 M€ à laquelle s'ajoutent d'autres subventions publiques destinées à financer en particulier la voirie du site. Avec le retrait partiel du conseil départemental, elle a dû augmenter son concours de 149 %, soit une contribution globale de 4,3 M€.

⁴ Antérieurement Artois Développement puis ADEVIA.

Au 31 décembre 2015, les produits de vente représentent une somme de 183 238 €, ce qui correspond à seulement 2 % des recettes prévisionnelles et 3 % de la superficie, soit 2,8 hectares. Les prévisions de commercialisation envisagent de réaliser plus de la moitié des ventes entre 2018 et 2019.

Plus de 10 ans après avoir été lancées, les zones d'activités Barrois et l'extension de la Renaissance présentent donc des résultats très faibles, très en-deçà des ambitions initiales.

1.3.2.1.2 Le protocole transactionnel de 2014

En mai 2013, à l'approche de la clôture de la concession de la Renaissance, l'ancienne équipe dirigeante a décidé de porter un recours devant le tribunal administratif. Ce recours, fondé sur l'intérêt général, visait à rendre la convention de concession nulle et à demander une indemnisation à hauteur du déficit de la zone d'activités, soit 7 M€.

La nouvelle équipe élue en 2014 a renoncé à cette solution. Selon la CCCO, cette procédure contentieuse aurait nécessité une expertise complémentaire ; surtout elle aurait bloqué tout projet d'implantation ou de réaménagement sur le site. Elle a donc opté pour une issue non contentieuse et a conclu un protocole transactionnel avec la SEM Territoires Soixante Deux le 18 décembre 2014.

L'ordonnateur actuel précise, dans sa réponse, que la signature de cet accord était « destinée à éteindre les litiges et prévenir tout autre à venir. »

Le protocole vise, au vu de la faible attractivité pour les entreprises, à solder la concession de la Renaissance et à anticiper les mêmes difficultés que pourraient rencontrer la zone d'activités Barrois. Il englobe donc les deux concessions d'aménagement et calcule les contributions réciproques dues à ce double titre. La SEM a procédé au remboursement, par anticipation, des avances de trésorerie dont elle avait bénéficié pour Barrois, soit un montant de 4,8 M€ ; elle a diminué sa contribution d'1,4 M€ à 0,9 M€ et a, accepté la prolongation de cette concession de six années, soit jusqu'au 31 décembre 2022.

En contrepartie, la CCCO a repris la dette de la SEM pour l'opération, soit 0,75 M€, a indemnisé des exploitants agricoles pour 12 000 € et a réglé les marchés en cours à hauteur de 0,92 M€⁵. Elle a pris à sa charge une contribution d'équilibre d'1,775 M€ pour laquelle un échéancier de paiement a été mis en place. La restitution de l'avance de trésorerie par Territoires Soixante-Deux a permis à la communauté de communes de se porter acquéreur des terrains à hauteur de 4,7 M€ HT. Au total, le protocole transactionnel génère une dépense de près de 9 M€ TTC pour la communauté de communes.

⁵ La CCCO a repris 927 517 € de marchés sur un engagement total de 3 674 967 €, soit 25 % du montant.

Tableau n° 1 : Détail du protocole transactionnel à la charge de la CCCO

Engagements de la CCCO	Montant (en €)
Règlement à la SEM Territoires Soixante-Deux	
Paiement du prix de vente des terrains	4 786 121,84
Participation d'équilibre	1 775 669,59
Transfert du prêt Dexia	754 965
Règlement à des tiers	
TVA sur marge	714 421,30
Indemnisation des exploitants agricoles	12 600
Transfert des marchés publics non réglés (HT)	927 517
Total TTC	8 971 294,73

Source : protocole transactionnel.

1.3.2.1.3 Le bilan

La CCCO, s'est largement substituée à son concessionnaire dans le financement des opérations. La SEM a bénéficié d'avances de trésorerie destinées, non pas à des acquisitions de terrains ou à des travaux, mais à la réalisation d'un emprunt. Elle a aussi obtenu des garanties d'emprunt portées à leur maximum légal. Ce soutien a profité à la SEM à une période où sa situation financière était très précaire.

Le protocole transactionnel a apporté une issue non contentieuse à la concession de « la Renaissance » en s'appuyant sur les montages financiers de la zone Barrois. Bien que l'ordonnateur considère que des négociations en cours sur des projets à vocation commerciale ou logistique soient de nature à résorber les déficits, à ce jour, le protocole n'a fait que prolonger la concession et différer la réalisation des recettes. Au terme de la concession Barrois en 2022, la communauté de communes est susceptible de devoir faire face à un déficit de même ampleur de 8 M€, qui serait aussi à sa charge.

Alors que la CCCO ne devait pas intervenir dans la zone de la Renaissance et que sa contribution était limitée, initialement à 1,7 M€ pour la zone Barrois, sa participation est désormais passée à 9 M€ après protocole transactionnel. Elle pourrait s'élever jusqu'à 21 M€, au regard des déficits prévisionnels à échéance 2022 de cette opération Barrois.

En termes d'emplois ou d'installation d'entreprises, les résultats sont nuancés. Si l'extension de la Renaissance n'a débouché sur aucune activité, selon les données de la CCCO, la zone Barrois accueille 9 entreprises et 45 emplois au 31 décembre 2016. Une partie de ces entreprises est installée au bâtiment relais que la communauté de communes a réalisé sur la zone tandis qu'une déchetterie du syndicat inter arrondissement pour la valorisation et l'élimination des déchets augmente le nombre d'emplois de la zone.

Aujourd'hui, la commercialisation de la zone Barrois est en cours. Celle de la zone de « la Renaissance » nécessitera des aménagements complémentaires, partiellement budgétés et reliés au projet de réaménagement de la gare ferroviaire de Somain, qui restent à définir.

1.3.2.2 L'assainissement

La compétence assainissement collectif n'est pas exercée de manière homogène sur l'ensemble du territoire communautaire. Pour 15 communes, soit 55 000 habitants et 25 613 abonnés⁶, elle est mise en œuvre dans le cadre d'une délégation de service public. Les villes d'Erre, Fenain, Rieulay, Pecquencourt et Montigny (représentant près de 19 000 habitants) sont adhérentes depuis le 1^{er} janvier 2017 au syndicat mixte intercommunal d'assainissement et de distribution d'eau du Nord (SIAN-SIDEN). Enfin, la commune d'Emerchicourt est adhérente d'un syndicat intercommunal d'assainissement constitué de 4 communes : Roeux, Abscon, Mastaing et Emerchicourt.

Le précédent contrat d'affermage avait été confié en 1987 à la SADE⁷ par le syndicat intercommunal de la région de Somain-Aniche pour une durée de 20 ans, prolongée de 10 ans, ce qui constituait une durée anormalement longue. Dans le cadre d'une nouvelle délégation, dont la procédure a été initiée en 2012, le contrat a été renouvelé pour 12 ans au 1^{er} janvier 2015 et attribué à la SADE. À cette occasion, la CCCO ne s'est pas interrogée sur les modalités d'exercice de la compétence « assainissement » sur l'ensemble de son territoire.

En termes financiers, la nouvelle délégation a apporté une revalorisation de la part communautaire qui devrait permettre à la communauté de communes d'améliorer sa capacité d'autofinancement.

Tableau n° 2 : Evolution et comparaison des prix du service

(en M€)	Précédent contrat				Nouveau contrat			
Prix du service de l'assainissement collectif pour un volume de 120 m ³	2011	2012	2013	2014	2015	Variation 2014-2015	2016	Variation 2015-2016
Part délégataire	1,2545	1,3181	1,3489	1,3665	1,0666	- 22 %	1,0683	0,2 %
Part communautaire	0,57	0,61	0,66	0,72	1,03	43 %	1,03	0,0 %
Organismes publics	0,23	0,24	0,248	0,257	0,266	4 %	0,266	0,0 %
Prix TTC (dont TVA)	2,17	2,32	2,41	2,58	2,60	1 %	2,60	0,0 %

Source : rapports annuels du délégataire.

Néanmoins, la situation financière du budget assainissement, service public industriel et commercial qui doit être financé par les redevances perçues auprès des usagers, reste tendue et fortement dépendante des soutiens en investissement et en fonctionnement provenant du budget principal.

⁶ Données 2015.

⁷ La SADE, originellement Société Auxiliaire des Distributions d'Eau, a été créée en 1918 par la Compagnie Générale des Eaux dans le cadre de la reconstruction du territoire français pour apporter son concours aux services et entreprises de distribution d'eau. Il s'agit d'une filiale de VEOLIA.

Tableau n° 3 : Evolution du résultat assainissement

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat section d'exploitation	861 735	691 683	676 805	393 761	1 254 388	532 079
Total subventions	1 380 134	1 256 259	1 253 988	1 185 211	1 436 240	1 391 448
<i>dont subvention eaux pluviales</i>	<i>1 073 297</i>	<i>1 073 297</i>	<i>1 073 297</i>	<i>1 073 297</i>	<i>1 073 297</i>	<i>1 073 297</i>
Résultat hors subventions	- 518 399	- 564 576	- 577 183	- 791 450	- 181 852	- 859 369
<i>Résultat hors subvention eaux pluviales</i>	<i>- 211 562</i>	<i>- 381 614</i>	<i>- 396 492</i>	<i>- 679 536</i>	<i>181 091</i>	<i>- 541 218</i>

Source : comptes de gestion.

La CCCO a également pris la compétence assainissement des eaux pluviales en 2004, elle aussi éclatée entre les divers intervenants du territoire. Celle-ci constitue un service public de nature administrative qui ne doit pas être financé par la redevance perçue auprès des usagers.

Comme le précise l'ancien ordonnateur dans sa réponse, « la gestion d'un réseau unitaire de collecte des eaux entraîne une gestion globale des eaux usées et des eaux pluviales par l'établissement public de coopération intercommunale ». Déjà dotée d'un budget annexe sur l'assainissement collectif, la communauté de communes a fait le choix d'assurer la gestion et le financement de cette compétence sur ce même budget.

L'attribution de compensation fixée dès l'origine et restée à un montant inchangé depuis lors, fait l'objet d'un transfert du budget principal vers le budget assainissement. La chambre note que ce versement d'1,073 M€ constitue une contribution au titre de la gestion des eaux pluviales et ne relève pas des dispositions de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales relatives aux subventions exceptionnelles pouvant participer à l'équilibre des activités industrielles et commerciales.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur actuel reconnaît que la compétence « assainissement » aurait dû être individualisée dans un budget spécifique, compte tenu de ce mode de financement.

Selon la circulaire⁸, toujours en vigueur, du 12 décembre 1978, lorsque le réseau est « unitaire », comme c'est le cas de celui de la CCCO, la contribution ne peut excéder 35 % des charges totales d'assainissement. En l'espèce, elle représente en moyenne 75 % des dépenses réelles d'exploitation du service mais reste inférieure au seuil précité en intégrant les charges du délégataire.

La chambre relève que le conseil communautaire, en sa séance du 11 octobre 2017, a décidé du transfert de la compétence assainissement à partir de 2019 au SIAN-SIDEN.

Au vu des enjeux financiers et avant tout transfert, la compétence « assainissement » nécessiterait une analyse complète de son coût, ainsi que des contributions respectives de chaque commune au titre de l'assainissement collectif ou des eaux pluviales.

⁸ Circulaire relative aux modalités d'application du décret de 1967 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration.

1.3.2.3 Les lotissements

La CCCO a réalisé des lotissements pour le compte des communes membres. La création d'un lotissement repose sur une simple demande écrite des maires. Les questions de taille de l'emprise, de choix d'habitat et d'équipements collectifs, de coût et de prix de revient n'ont été abordées que dans un second temps. Mais, en l'absence de documentation, l'historique des opérations n'a pas pu être retracé.

L'exemple des deux derniers lotissements, le « terroir des deux villes » entre Somain et Fenain et « le chemin d'Azincourt » à Emerchicourt, témoignent de réelles carences dans la programmation des opérations ou dans l'estimation des coûts. Sur Emerchicourt, le chantier est inachevé depuis plusieurs années mais aucune décision n'a été prise dans le sens de la clôture ou de la poursuite de l'opération. A Monchecourt, le prix de vente des terrains du « village » à 96,79 € le m², supérieur aux autres opérations, explique la faiblesse des recettes d'un projet débuté en 2007.

Par ailleurs, la tenue comptable des opérations s'est révélée insuffisante. La démarche de régularisation initiée par le comptable public en 2016 qui a visé à corriger les erreurs d'imputation et de valorisation du stock de terrains a eu de fortes incidences budgétaires⁹.

Les projets ont été financés par le budget principal de la communauté de communes, au travers d'avances de trésorerie qui sont, en principe, remboursables. Cinq lotissements sont encore en cours, qui mobilisent plus de 5 M€ d'avances. Les deux opérations de Monchecourt et d'Emerchicourt, dont la commercialisation est fortement perturbée, ont mobilisé à elles seules 3,8 M€, soit 80 % des avances entre budgets.

De plus, une fois les opérations de lotissement achevées, le résultat comptable est reversé sur le budget principal en fonctionnement. Sur la période, deux excédents ont été constatés à hauteur de 344 581 € contre 427 123 € de déficit, ce qui laisse une charge nette de plus de 82 000 € pour le budget principal.

1.3.2.4 Le « centre de formation »

La CCCO gère ce qu'elle appelle « un centre de formation » dont l'activité se répartit entre le suivi des bénéficiaires de minima sociaux et la réalisation d'une dizaine de chantiers d'insertion. Plus de 120 personnes ont été accompagnées en 2016 dans le cadre de ce dispositif.

La réforme des dispositifs d'insertion professionnelle et leurs modalités de financement ont imposé la mise en place d'outils de contrôle et d'évaluation. Jusqu'à la fin 2016, de nombreuses carences dans la gestion du centre ont été relevées, de l'absence de formalisation des procédures de recrutement des salariés en chantier d'insertion jusqu'à la présence d'activités « parallèles¹⁰ ou encore la très faible maîtrise des coûts de fonctionnement. En l'absence de données avant 2014, la croissance des dépenses du centre ne peut qu'être difficilement estimée. Enfin, la pertinence des formations, au regard du projet professionnel des intéressés, n'a pas été non plus évaluée.

⁹ À titre d'exemple, le budget annexe « le faubourg » à Somain a dû faire l'objet d'une ouverture de crédits de 3,3 M€ pour intégrer la valorisation du stock de terrains alors que le lotissement a été créé en 2003.

¹⁰ Le centre hébergeait un garage non déclaré qui réparait le matériel agricole et de transport.

Le centre de formation ne constitue pas une activité individualisée au sein d'un budget annexe. En 2016, le centre de formation pèse pour 2,2 M€, dont 90 % pour les rémunérations des bénéficiaires, soit plus de 9 % des dépenses de fonctionnement de la communauté de communes. En contrepartie, les recettes générées ne compensent pas les charges, ce qui laisse un déficit chaque année de l'ordre de 0,4 M€, assumé par le budget principal.

La chambre relève la présence, au sein du centre, de l'association Initiative du Douaisis pour les employeurs et l'emploi solidaire. Cette association d'employeurs publics et privés a été présidée par M. Delannoy, actuel président de la CCCO. Elle intervient à la fois pour des bilans de compétences des contrats et pour l'évaluation du retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Ces missions mériteraient d'être mieux définies compte tenu du risque d'intervention croisée avec les autres acteurs institutionnels ainsi qu'avec les professionnels du centre.

De plus, le mode de rémunération de cette association par l'établissement intercommunal est fixé à 275 € par personne suivie ; il s'apparente à une prestation de service. En 2016, l'association a perçu 34 820 € au titre de ses prestations en complément de ses autres interventions. Au regard des seuils de la commande publique, la CCCO aurait dû recourir à une procédure adaptée au-delà de 25 000 €, selon les dernières dispositions en vigueur¹¹.

Recommandation n° 3: revoir les modalités d'intervention de l'association IDEES en respectant les seuils de la commande publique énoncés à l'article 28 du code des marchés publics.

L'ordonnateur en fonctions indique, en réponse, que de nouvelles modalités seront mises en place dans ce sens.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exercice des compétences attachées au développement économique, à l'assainissement, aux lotissements ou encore au centre de formation se traduit par des charges importantes pour la communauté de communes, compte tenu des résultats déficitaires quasi systématiques des opérations engagées à ces différents titres. Dans ces domaines d'intervention, la gestion n'est pas suffisamment rigoureuse, tant au regard de la conformité à la réglementation applicable que dans l'évaluation des actions menées.

¹¹ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

2 SITUATION FINANCIÈRE

2.1 Fiabilité des comptes

La CCCO a initié la rédaction d'une convention de service comptable et financier qui reste, à ce jour, inachevée. Cette convention apparaît d'autant plus nécessaire que subsistent des carences dans la tenue des comptes.

2.1.1 Une connaissance et une maîtrise du patrimoine insuffisantes

La CCCO ne tient pas un inventaire de ses biens. Elle procède, depuis 2012, à un enregistrement informatique de ses investissements mais n'a pas procédé à un inventaire physique, y compris pour les installations d'assainissement qui sont déléguées. Il n'existe pas non plus de procédure d'intégration ou de sortie des biens.

À cette absence d'inventaire s'ajoute un faible enregistrement, au bilan, des immobilisations achevées, qui continuent à figurer sur un compte d'attente. Elles représentaient, fin 2015, 4,9 M€ sur le budget principal et 16 M€ sur l'assainissement. Seules les immobilisations relatives à l'assainissement, les plus importantes, ont été régularisées en 2016.

L'amortissement a fait l'objet de quatre délibérations¹² qui ne couvrent pas l'ensemble des champs obligatoires, en particulier, les frais d'études et des subventions d'équipement ou l'assainissement : réseaux d'assainissement, ouvrages de génie civil tels que les stations d'épuration, branchements.

Or, bien que l'ordonnateur n'ait pas procédé à des amortissements en la matière, des écritures de ce type existent dans les documents du comptable public, qui a repris les durées¹³ préconisées par les instructions comptables.

La tenue de la comptabilité patrimoniale nécessite des régularisations et mises en cohérence rapides.

Rappel au droit n° 4: mettre en place un inventaire physique des bâtiments et équipements afin de disposer d'un état du patrimoine et veiller à sa concordance avec l'état de l'actif du comptable conformément à l'instruction comptable M14.

¹² Délibérations des 28 mars 1997, 6 mars 2001, 31 mars 2005 et 22 juin 2016.

¹³ La durée est de 15 ans pour les subventions sur le budget annexe des zones d'activités, soit en-dessous du plafond de 30 ans de l'instruction comptable M14 et de 60 ans pour les biens d'assainissement, soit à la limite haute de l'instruction comptable M49 applicable sur cette activité.

2.1.2 Les provisions

La CCCO a constitué des provisions pour risques sur la période.

Elle a procédé, dans le même temps, à d'importantes reprises sur les provisions, constituées, en particulier pour financer le protocole transactionnel avec Territoires Soixante-Deux (3,4 M€) ou l'opération d'enfouissement des réseaux (3 M€).

Fin 2016, elle a provisionné 100 000 € pour couvrir des contentieux en cours avec des anciens employés. Elle dispose également d'une provision d'1,09 M€ pour les garanties d'emprunts de la société d'économie mixte Territoires Soixante-Deux mais qui ne couvrent pas le risque de déficit de l'opération Barrois.

La communauté de communes n'a, par contre, constitué aucune provision pour couvrir les dépréciations des stocks de lotissements, alors que ces opérations connaissent des problèmes de commercialisation qui ne laissent espérer, au moins à moyen terme, aucune rentabilité.

2.1.3 Un soutien des budgets annexes

D'importants mouvements entre budget principal et budgets annexes sont réalisés sous forme « d'avances » en investissement, notamment pour les lotissements. Ces « avances » ne reposent pas sur des délibérations expresses mais figurent dans le budget primitif pour la majorité d'entre elles.

Par ailleurs, le budget assainissement a bénéficié « d'un prêt » d'1,7 M€ sur 20 ans à partir de 2014. La CCCO a exprimé sa volonté de mettre un terme à ce type de montage, qui conduit à faire prendre en charge par le budget principal l'opération, la notion de prêt n'ayant pas de sens au sein d'une même entité juridique.

Tableau n° 4 : Poids des avances d'investissement du budget principal

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avances	1 568 437	1 403 047	2 851 061	932 994	1 159 118	226 365
Total dépenses d'investissement	2 459 421	1 835 391	3 846 132	2 084 602	1 800 821	3 830 311
Avances/dépenses d'investissement	63,77 %	76,44 %	74,13 %	44,76 %	64,37 %	5,91 %

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

En fonctionnement, le budget principal a octroyé des subventions « exceptionnelles ou d'équilibre ». Entre 2011 et 2016, plus de 6,7 M€ ont ainsi été versés au budget des zones d'activités et plus de 6,4 M€ au budget assainissement, au titre, essentiellement, de la prise de compétence de l'entretien des réseaux d'eau pluviale.

Tableau n° 5 : Subventions exceptionnelles

Budget (en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Zone d'activités	735 852	785 129	1 719 233	1 192 000	854 186	1 427 732	6 714 132
Assainissement	1 073 297	1 073 297	1 073 297	1 073 297	1 073 297	1 073 297	6 439 782
Régie	25 000	50 000					75 000
Budgets lotissements	26 889		54 694				81 583
TOTAL subventions	1 861 038	1 908 426	2 847 224	2 265 297	1 927 483	2 501 029	13 310 497
Couverture déficit lotissement	34 316	37 346	32 666	36 134	37 842	198 806	377 110
TOTAL	1 895 354	1 945 772	2 879 890	2 301 431	1 965 325	2 699 835	13 687 607

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

L'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, précédemment cité, dispose que le budget annexe d'un service public industriel et commercial doit s'équilibrer en dépenses ou en recettes, qu'il soit concédé, affermé ou exploité en régie. La subvention par le budget principal est proscrite, sauf dans le cas des dérogations prévues à l'article L. 2224-2 du même code.

Rappel au droit n° 5: verser les subventions d'équilibre aux budgets annexes industriels et commerciaux, dans le strict respect des conditions fixées aux articles L. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

2.1.4 Des documents budgétaires perfectibles

Le débat d'orientation budgétaire est organisé dans les délais. Sa qualité s'améliore chaque année bien que ne figurent toujours pas en 2017 des éléments prévisionnels sur les dépenses ou la structure des effectifs, ce qui devra être corrigé.

La présentation des comptes administratifs est lacunaire, ce qui prive l'assemblée délibérante et les citoyens d'informations obligatoires. Ses annexes sont incomplètes ou non conformes aux dispositions de l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales : en particulier concernant les garanties d'emprunt sur l'ensemble des exercices, et les états relatifs au personnel où ne figure aucun élément de comparaison prévu par l'instruction budgétaire et comptable applicable.

Rappel au droit n° 6 : établir des annexes financières conformes aux maquettes budgétaires de l'instruction M14 et aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la communauté de communes est perfectible, en raison notamment de l'absence de connaissance complète du patrimoine. Des régularisations sont attendues, compte tenu des transferts importants du budget principal vers les budgets annexes qui, pour certains d'entre eux, sont juridiquement irréguliers.

2.2 Situation financière rétrospective

2.2.1 Le fonctionnement

L'analyse des dépenses de fonctionnement concerne le seul budget principal, qui représente 80 % des charges totales.

2.2.1.1 Evolution des produits de gestion

De 2011 à 2016, les produits de gestion diminuent de 4 % atteignant, fin 2016, 20,15 M€. En 2016, les impôts locaux, principale ressource, représentent 52 % des produits de gestion, les ressources institutionnelles assurant un peu moins de 40 % (7,76 M€).

Tableau n° 6 : Évolution des produits¹⁴ (budget principal)

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	11 286 690	10 486 255	10 880 698	10 358 529	10 887 836	10 479 608	- 1,5 %
+ Ressources d'exploitation	832 421	852 393	640 879	659 556	496 647	585 221	- 6,8 %
= Produits "flexibles" (a)	12 119 111	11 338 648	11 521 577	11 018 085	11 384 483	11 064 829	- 1,8 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 416 670	8 272 211	8 065 388	7 785 936	9 220 627	7 765 543	- 1,6 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	467 380	636 554	816 702	1 004 992	1 170 452	1 315 397	23,0 %
= Produits "rigides" (b)	8 884 050	8 908 765	8 882 090	8 790 928	10 391 079	9 080 940	0,4 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	25 063	19 246	23 118	27 764	14 195	0	- 100,0 %
= Produits de gestion	21 028 224	20 266 660	20 426 785	19 836 777	21 789 757	20 145 769	- 0,9 %

Source : compte de gestion.

¹⁴ Les produits dits « flexibles » sont ceux liés à la fiscalité propre ou aux ressources d'exploitation et sur lesquels l'assemblée délibérante peut agir, alors que les produits « rigides » correspondent aux ressources externes, institutionnelles ou intercommunales.

Depuis 2011, le produit des ressources fiscales, avec la réforme de la taxe professionnelle, a diminué de plus de 7 % en passant de 11,28 M€ à 10,48 M€.

La CCCO pâtit également de la situation économique et sociale dégradée de son territoire et de bases de taxes d'habitation faibles.

S'agissant de la fiscalité professionnelle, le taux de 31,02 % pour la cotisation foncière des entreprises, inchangé depuis 2013, est élevé au regard des moyennes départementales, régionales et nationales¹⁵.

La croissance des bases de la fiscalité professionnelle et par voie de conséquence du produit fiscal a été interrompue en 2014, en raison notamment de la fermeture de la centrale thermique à charbon d'Hornaing qui assurait une partie des recettes de l'imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux.

Malgré les investissements en matière de lotissements, qui devaient contribuer au relèvement des bases de la taxe d'habitation, et en dépit de la politique engagée dans le développement des zones d'activités, les bases n'évoluent plus.

Sur la période, le produit de la fiscalité reversée a progressé de plus de 180 %, grâce au dynamisme du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. En 2016, la fiscalité reversée a permis à l'intercommunalité de disposer d'une ressource de l'ordre d'1,3 M€, composée essentiellement dudit fonds.

En 2017, le montant de cette dotation est à la baisse.

Tableau n° 7 : La fiscalité reversée

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Attribution de compensation brute	199 929	199 929	199 929	199 929	199 929	199 929
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	173 661	348 912	537 202	702 662	847 607
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	267 451	262 964	267 861	267 861	267 861	267 861
= Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	467 380	636 554	816 702	1 004 992	1 170 452	1 315 397

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de l'établissement.

15

(en %)	2012	2013	2014	2015	2016	
Taux de fiscalité professionnelle (CFE)	30,97 %	31,02 %	31,02 %	31,02 %	31,02 %	
Taux de fiscalité	Départ.	26,98 %	26,98 %	27,18 %	27,17 %	27,17 %
	Région.	25,19 %	25,23 %	25,29 %	25,30 %	25,30 %
	Nation.	23,91 %	23,99 %	24,07 %	24,32 %	24,49 %

Source : DGFIP.

Le coefficient d'intégration fiscale¹⁶ est inférieur aux moyennes des communautés de communes depuis 2013, ce qui témoigne d'un faible niveau d'intégration et d'un exercice des compétences encore perfectible.

Les dotations et participations ont diminué dans leur ensemble de près de 8 % sur la période pour atteindre 7,76 M€ en 2016. La dotation globale de fonctionnement, qui en constitue 45 %, est en baisse de près de 35 % entre 2011 et 2016, alors que cette dotation représentait plus de 60 % des ressources institutionnelles perçues par l'établissement en 2011.

Le montant de la dotation d'intercommunalité versée à la CCCO a chuté de près de 60 % depuis 2011.

Quant à la participation de l'État au titre des remboursements des emplois aidés, elle est en hausse de plus d'1 M€ entre 2011 et 2016.

Tableau n° 8 : L'évolution des dotations et participations reçues

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotation globale de fonctionnement	5 255 898	5 165 937	4 994 577	4 702 589	3 983 354	3 376 814	- 8,5 %
dont dotation d'intercommunalité	2 933 872	2 877 603	2 748 223	2 480 634	1 809 892	1 245 410	- 15,7 %
dont dotation de compensation des groupements de communes	2 322 026	2 288 334	2 246 354	2 221 955	2 173 462	2 131 404	- 1,7 %
Participations	2 047 995	2 050 490	2 267 234	2 359 088	3 876 800	3 248 691	9,7 %
Autres attributions et participations	1 112 776	1 055 784	803 577	724 259	1 360 473	1 140 038	0,5 %
Ressources institutionnelles	8 416 670	8 272 211	8 065 388	7 785 936	9 220 627	7 765 543	- 1,6 %

Source : comptes de gestion.

16

Coefficient d'intégration fiscale	2012	2013	2014	2015	2016
Communauté de communes Cœur d'Ostrevent	0,357860	0,341480	0,345821	0,334391	0,332473
Moyenne des communautés de communes	0,333576	0,347270	0,351876	0,354408	0,355642

Source : fiches financières de la DGFIP.

2.2.1.2 Evolution des charges de gestion

Tableau n° 6 : Evolution des charges de fonctionnement

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution
Charges à caractère général	5 029 059	5 457 820	5 338 124	5 911 580	6 369 775	5 599 770	11 %
+ Charges de personnel	3 314 539	3 171 275	3 320 020	3 844 997	4 833 936	4 973 030	50 %
+ Subventions de fonctionnement	319 168	552 814	439 355	472 399	486 499	1 171 234	267 %
+ Autres charges de gestion	7 779 561	7 262 164	7 262 938	7 391 414	7 352 890	7 608 655	- 2 %
= Charges de gestion (B)	16 442 328	16 444 074	16 360 437	17 620 390	19 043 100	19 352 690	18 %

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

De 2011 à 2016, les charges de gestion ont progressé de 18 %, dont 10 % depuis 2014. Cette hausse résulte d'une croissance continue de l'ensemble des postes de dépenses, tout particulièrement en 2016 s'agissant des subventions de fonctionnement du fait, en particulier, du versement des aides à l'habitat.

Les charges à caractère général représentent, avec 5,6 M€ en moyenne annuelle, plus du tiers des charges de fonctionnement. Elles ont globalement augmenté de 11 % entre 2011 et 2016 mais la tendance est à la baisse depuis 2014 (- 5 %). Est principalement concerné le marché de collecte des déchets. Entre 2011 et 2014, ce poste a augmenté de 19 %, soit près de 0,7 M€ de plus, pour diminuer ensuite.

Les autres charges de gestion comprennent principalement la contribution au syndicat inter-arrondissement de valorisation et d'élimination des déchets au titre du traitement des déchets, qui a baissé de 17 % sur la période.

Les subventions aux personnes de droit privé représentent une charge moyenne annuelle de 0,4 M€. Les principales associations subventionnées sont la mission locale du Douaisis (138 000 € de subvention votée en 2016), le centre historique minier à Lewarde (75 000 € en 2016), Douaisis Tourisme, Douaisis Initiative, la mission Bassin minier et l'amicale du personnel de Cœur d'Ostrevent.

Enfin, les charges de personnel ont progressé sur l'ensemble des budgets de 46 % entre 2011 et 2016.

Durant cette même période les rémunérations ont augmenté de 17 % passant de 2,04 M€ à 2,4 M€. Cette croissance est liée à l'augmentation de la rémunération du personnel titulaire qui croît au rythme de 11 % par an, qui ne compense pas la baisse de la masse salariale des contractuels.

L'important volume de contrats aidés et contrats d'insertion du centre de formation pèse fortement dans les dépenses de personnel (30 % en 2011 et 36 % en 2016)¹⁷. Les rémunérations sont passées de 0,9 M€ à 1,35 M€, soit une hausse de 8,7 % par an. Elles dépassent celles des titulaires ou des contractuels.

¹⁷ Cf. annexe n° 2.

Dans sa réponse, l'ordonnateur en fonctions fait valoir que ces charges sont en grande partie financées par des subventions de l'Etat ou du département.

Au final, l'excédent brut de fonctionnement diminue sur la période, compte tenu de la croissance des charges qui demeure supérieure à celle des recettes. Il évolue de 3,8 M€ en 2012 à 1,1 M€ fin 2016. L'année 2016 est atypique, en raison des opérations de clôture des budgets annexes, ainsi que des reprises sur provisions.

2.2.2 L'investissement

2.2.2.1 Les dépenses

La CCCO a consacré 33 M€ aux dépenses d'équipement entre 2011 et 2016. L'essentiel de l'effort d'équipement a été porté par le budget de l'assainissement.

Les deux principales opérations de la période concernent la construction du bâtiment relais pour 1,7 M€ sur la zone d'activités Barrois et l'enfouissement des réseaux sous la voie du bus en site propre. Ces travaux, d'un montant total de 13 M€, sont imputés à la fois sur le budget principal à hauteur d'un tiers et sur le budget assainissement pour les deux tiers restants.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses d'équipement (tous budgets)

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	En %
Budget principal	553 504	349 016	622 000	1 124 389	335 320	3 280 826	6 265 055	19 %
Budget assainissement	3 378 318	4 042 800	2 823 253	2 450 263	1 214 912	267 811	14 177 357	43 %
Budget zones d'activités	3 659 666	1 059 985	397 401	571 877	6 817 059	268 839	12 774 827	38 %
Total des dépenses d'équipement	7 591 488	5 451 801	3 842 654	4 146 529	8 367 291	3 817 476	33 217 239	

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

Comme déjà indiqué plus haut, une grande partie des opérations d'investissement est en fait constituée des avances versées (« autres immobilisations financières ») du budget principal vers les budgets annexes¹⁸.

2.2.2.2 Le financement de l'investissement

La capacité d'autofinancement du budget principal se dégrade depuis 2011¹⁹, année 2015 mise à part. Celle du budget assainissement reste faible, malgré la nouvelle délégation en 2015 qui a dégagé des marges supplémentaires. Sur le budget des zones d'activités, malgré les concours du budget principal, en l'absence de recettes de vente, le financement de l'annuité de la dette n'est pas assuré quatre années sur six. En 2016, la CCCO est dans une situation d'insuffisance d'autofinancement sur son budget principal²⁰.

¹⁸ Cf. annexe n° 1.

¹⁹ Comme pour l'excédent brut de fonctionnement, il est rappelé que l'année 2016 est atypique, en raison des opérations de clôture des budgets annexes et des reprises sur provisions.

²⁰ La situation 2016 résulte d'un montant de subventions aux budgets annexes supérieures aux années précédentes et dépassant l'excédent brut de fonctionnement.

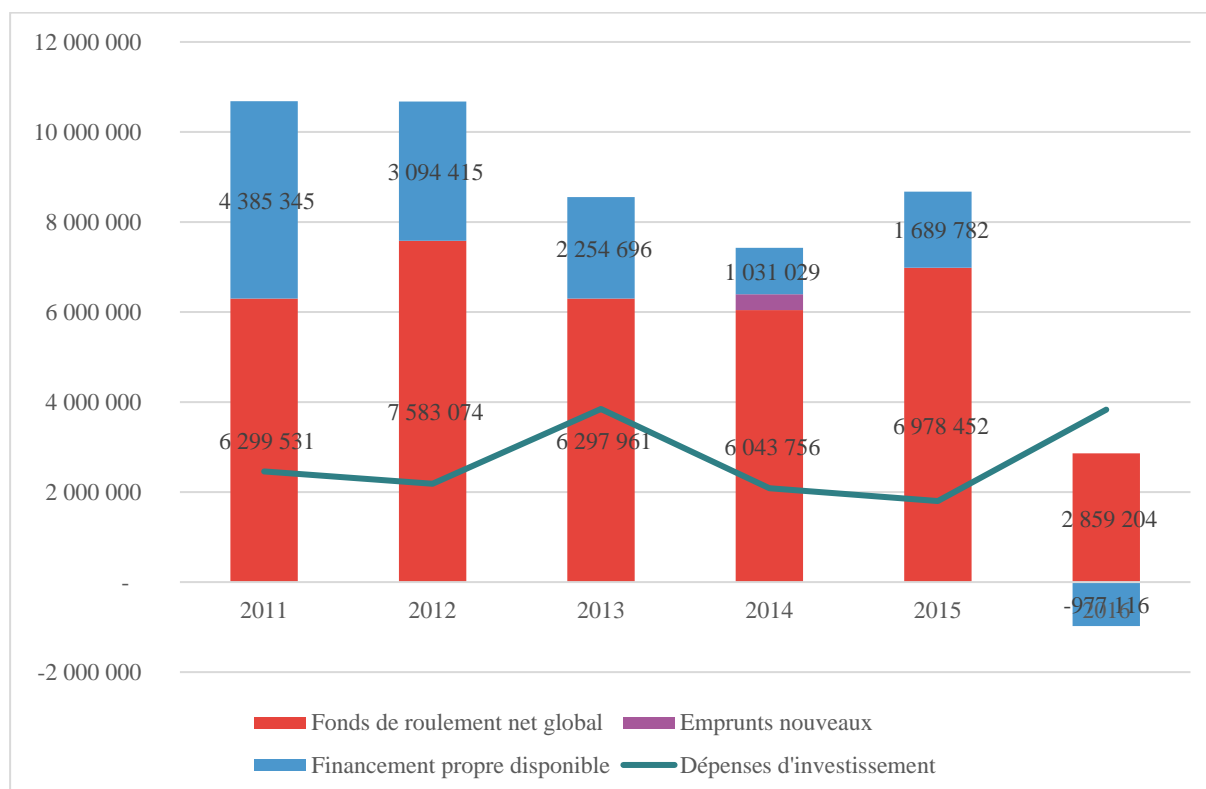
Tableau n° 11 : Évolution de la capacité d'autofinancement (CAF)

(en M€)		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budget principal	CAF brute	3,66	2,85	2,17	0,89	1,83	- 0,71
	- Annuité en capital de la dette	0,34	0,29	0,29	0,29	0,31	0,32
	= CAF nette	3,33	2,56	1,88	0,60	1,52	- 1,03
Zones d'activités	CAF brute	0,45	0,54	1,39	0,72	- 0,09	0,49
	- Annuité en capital de la dette	1,67	1,67	0,98	1,09	4,19	0,38
	= CAF nette	- 1,22	- 1,14	0,41	- 0,36	- 4,29	0,11
Assainissement	CAF brute	1,19	1,16	1,17	0,88	1,73	1,30
	- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0,83	0,88	0,96	0,99	1,07	1,10
	= CAF nette	0,36	0,28	0,20	- 0,11	0,66	0,21

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de l'établissement.

Les dépenses d'équipement du budget principal sont financées sur les fonds propres.

Graphique n° 1 : Evolution du financement des investissements (budget principal)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de l'établissement.

La CCCO a réussi à dégager chaque année un résultat excédentaire stable de l'ordre d'1,8 M€ qui a maintenu son fonds de roulement et sa trésorerie à un niveau élevé.

Avec une croissance des charges supérieure à celle des recettes, un niveau de dépenses d'équipement du budget principal nettement supérieur en 2016 aux années précédentes et un prélèvement important sur le fonds de roulement, la trajectoire financière se dégrade sans qu'une action volontariste sur la maîtrise des charges ne soit esquissée.

A cet égard, l'ordonnateur indique qu'un effort particulier sera mené en matière de mutualisation et de contrôle de l'évolution de la masse salariale.

Fin 2016, l'encours consolidé de la dette, réparti entre les trois budgets, représente 23,8 M€. Il évolue à la baisse.

69 % de la dette sont supportés par le budget assainissement en 2016 contre 57 % en 2011. La dette du budget assainissement intègre des subventions à taux zéro de l'agence de l'eau à hauteur environ de 16 % du capital restant dû. La capacité de désendettement²¹ de ce budget annexe reste supérieure à 10 années en 2016 après avoir atteint 20 ans en 2014.

En termes d'évolution du taux d'intérêt et de structure, l'ensemble de la dette peut être classé sans risque.

Tableau n° 12 : Détail de l'encours de dette par budget (au 31 décembre 2016)

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zones d'activités	7 303 664	6 832 943	5 842 780	5 538 388	5 244 036	4 872 436
Assainissement	14 880 177	16 025 463	18 154 583	17 925 205	16 678 460	16 443 525
Budget principal	3 732 714	3 443 157	3 072 799	3 137 719	2 838 158	2 515 038
TOTAL	25 916 555	26 301 564	27 070 163	26 601 313	24 760 655	23 830 999

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de l'établissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la CCCO apparaît dégradée, conséquence d'une croissance des charges supérieure à celle des produits et d'un concours très important apporté aux budgets annexes gérant des services publics industriels et commerciaux. Ces derniers devraient être par nature équilibrés, ce qui limiterait de fait les contributions du budget principal. Des actions volontaristes en vue d'une maîtrise des charges de fonctionnement s'imposent à court terme, afin d'inverser la tendance.

²¹ La capacité de désendettement, exprimée en années, mesure le temps qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser la totalité de sa dette si elle y consacrait l'ensemble de son autofinancement.

2.3 La prospective

La communauté de communes ne dispose pas d'outils ni de projection financière au-delà de l'exercice en cours. La chambre, dans son précédent rapport rendu public en 2010, avait pourtant rappelé la nécessité de se doter d'un outil de planification des investissements.

L'ordonnateur actuel indique, en réponse, que le budget 2017 a été voté avec des autorisations de programme et des crédits de paiement « afin d'améliorer la prospective financière et la planification pluriannuelle ». Il précise que la CCCO s'est dotée, par ailleurs, d'un outil de prospective de la dette.

La chambre relève que ces mesures ne permettent pas à la structure intercommunale de disposer d'une vision financière d'ensemble qui puisse identifier à la fois contraintes financières, marges de manœuvre et soutenabilité des projets.

Sans en préciser la nature ni les échéances, l'ordonnateur en fonctions souligne que des scénarios seront établis prochainement avec l'assistance d'un consultant, puis présentés aux élus.

Recommandation n° 4: élaborer une prospective financière et une planification pluriannuelle des investissements.

Faute d'éléments formalisés, la chambre a étudié les marges dont disposait la CCCO pour financer, à l'avenir, ses dépenses de fonctionnement et d'investissement courants sur la base d'une reconduction des tendances antérieures, sans augmentation des taux de fiscalité ni prélèvement sur le fonds de roulement, décisions qui relèvent du conseil communautaire.

Les scénarios²² établis reposent sur les tendances des évolutions des produits et charges de fonctionnement constatées sur la période 2012-2016 et n'intègrent pas les résultats 2017, qui n'étaient pas définitifs à la date de rédaction du présent rapport.

Selon ces projections, si la communauté de communes ne prend pas de mesures correctives, la situation financière se dégraderait très rapidement du fait d'une croissance des charges supérieure aux produits.

Dans ces circonstances, le financement des investissements courants nécessiterait le recours à l'emprunt. La capacité de désendettement resterait préoccupant du fait d'une épargne brute qui ne permettrait pas de rembourser l'annuité en capital de la dette. Le rétablissement de la situation financière supposerait, par conséquent, des efforts exigeants.

La chambre a également intégré dans l'une de ses hypothèses les projets de la communauté de communes votés en avril 2017 au titre du plan de renouveau du bassin minier (redynamisation du site ferroviaire de Somain, aménagement et la valorisation touristique et de loisirs des Argales à Rieulay, développement du centre historique minier et requalification de la centrale d'Hornaing).

²² Cf. annexe n° 2.

Dans ce dernier postulat, en l'absence d'autofinancement initial, la CCCO ne serait plus en mesure de financer les investissements courants, *a fortiori* les projets envisagés sauf à recourir à l'emprunt, ce qui dégraderait définitivement sa capacité de désendettement, estimée à plusieurs dizaines d'années d'épargne.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La réalisation d'une prospective financière s'impose à la communauté de communes. Des ajustements importants sont attendus de sa part au vu des projections réalisées par la chambre, qui montrent une rapide dégradation si des mesures ne sont pas prises pour inverser la tendance. Les budgets annexes constituent un point d'attention particulier.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Un pilotage insuffisant

La gestion des ressources humaines comporte plusieurs carences, exposées ci-dessous.

3.1.1 Absence d'évaluation des personnels

La chambre a procédé à l'étude d'un échantillon d'une quarantaine de dossiers d'agents non-titulaires et titulaires.

En vertu de l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983, « *le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* ». Cette exigence n'a pas été mise en œuvre dans la majorité des dossiers.

Ainsi, les dossiers consultés ne comportent ni extrait de casier judiciaire, ni attestation de visite médicale (d'embauche ou périodiques), permettant de justifier que ces agents remplissent les conditions statutaires de moralité et d'aptitude physique pour être recrutés. À de rares exceptions (deux dossiers), ils ne comportent pas non plus de copie des diplômes des agents, ce qui peut faire difficulté lorsque le grade ou la fonction impose un niveau d'études ou des compétences spécifiques.

Outre le fait que la CCCO ne se conforme pas à la loi, cette absence de rigueur dans la tenue des dossiers l'expose à des risques de contentieux avec ses agents.

Recommandation n° 5 : améliorer la tenue des dossiers qui doivent comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative des agents.

3.1.2 L'évaluation professionnelle

Malgré une formation des équipes d'encadrement entre 2013 et 2014, la CCCO n'a pas encore mené à bien sa démarche de formalisation de fiches de postes et d'évaluation professionnelle des personnels.

En effet, les dossiers consultés ne contenaient aucune évaluation, quel que soit le statut de l'agent concerné. Dès lors, la politique d'avancement d'échelon à la durée minimale systématique n'est pas appuyée sur l'appréciation de la manière de servir des agents.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit que « l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu. »

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur en fonctions indique que les fiches de postes sont en cours de rédaction, avec l'assistance d'un consultant. Il précise qu'elles permettront la mise en œuvre de l'évaluation professionnelle.

Rappel au droit n° 7 : réaliser un entretien professionnel annuel avec chaque agent, en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

3.1.3 Absence de mise à jour du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire repose sur une dernière actualisation en 2010. La prime de fonction et de résultats, créée en 2008, n'a pas été mise en place. La CCCO n'a décliné aucun calendrier ni aucune modalité de mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise, engagement professionnel.

De même, les dernières décisions relatives à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire datent de 2006.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur actuel indique que le régime indemnitaire sera actualisé en 2018 sur la base des fiches de postes ci-dessus évoquées.

Recommandation n° 6 : délibérer sur l'actualisation du régime indemnitaire.

3.1.4 Absence de prospective en matière de gestion des emplois et des compétences

La CCCO ne s'est pas dotée d'outils de gestion prévisionnelle des ressources humaines lui permettant de faire évoluer ses effectifs, en nombre et en qualification, selon les compétences, les missions et les métiers qu'elle entend exercer. Ce type de démarche lui serait utile afin de dégager des marges de manœuvre destinées à maîtriser sa masse salariale.

Recommandation n° 7: développer une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et des compétences afin, notamment d'améliorer le pilotage de la masse salariale.

3.2 Les effectifs

3.2.1 Nature et évolution des effectifs

Hors emplois aidés et contrats d'insertion, l'effectif de la communauté de communes est passé de 91,13 équivalents temps plein rémunéré à 97,5 en 2014. Depuis, il a baissé pour s'établir à 93,73 en 2016. Cette évolution se réalise à périmètre de compétences constant.

La CCCO se caractérise par une forte proportion d'agents d'exécution (de catégorie C), qui ont connu une croissance importante depuis 2012. Ainsi, seuls 21 % de l'effectif occupent un emploi de catégorie d'encadrement supérieur. Ce sous-encadrement a des incidences directes sur le pilotage insuffisant des opérations précédemment décrites.

Tableau n° 7 : Évolution de l'effectif par catégorie et équivalent temps plein rémunéré

Catégorie	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution
A	23	22,91	22,91	22	19,86	- 14 %
B	39,71	35,71	36,54	35,14	32,29	- 19 %
C	28,42	31,09	38,05	37,18	41,58	46 %
Total	91,13	89,71	97,5	94,32	93,73	3 %

Source : communauté de communes Cœur d'Ostrevent.

Un quart des agents est présent depuis moins de trois ans. Suite à divers départs (fins de contrats, mutations...), la communauté de communes a dû renouveler ses effectifs, dans l'ensemble de ses secteurs d'activité, en plus de l'administration générale.

3.2.2 Une prépondérance des agents contractuels

Les effectifs communautaires se caractérisent par une surreprésentation des personnels contractuels, même si leur part relative diminue sur la période. Cependant, en 2015, un agent sur deux était encore contractuel.

Tableau n° 8 : Répartition des effectifs

Effectif	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Titulaire	31	32	37	43	48	55
Contractuel	53	63	55	58	49	41
Total effectif physique	84	95	92	101	97	96
% contractuels	63 %	66 %	60 %	57 %	51 %	43 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté de communes Cœur d'Ostrevent.

La stratégie initiale de la communauté de communes était de recruter des agents contractuels sur des postes financés par des dispositifs spécifiques, à l'instar des personnels du centre de formation. L'analyse montre que le principe a été largement étendu, notamment à des emplois pouvant être occupés par des agents titulaires de la fonction publique territoriale.

Or, l'emploi de personnels contractuels dans le secteur public local est encadré et restreint, réservé en principe et principalement à des emplois de direction, de collaborateur de cabinet, à des remplacements suite à vacances de poste, ou encore à de l'accroissement temporaire d'activité. Les contrats sont, en outre, insuffisamment motivés²³, conclus pour certains au-delà de la durée maximale de six années²⁴.

Enfin, la CCCO est confrontée à des contentieux liés²⁵ à des fins de contrat. Elle doit également faire face aux impacts financiers de la loi « Sauvadet » n° 2012-347 du 12 mars 2012 qui vise la résorption de l'emploi précaire contractuel. Ces éléments devraient l'inciter à respecter le cadre d'embauche du personnel contractuel.

L'ordonnateur en fonctions précise que le dispositif précité a permis, jusqu'ici, à cinq agents d'accéder à l'emploi titulaire.

3.3 Temps de travail

3.3.1 Le temps de travail

La durée annuelle légale de travail pour un agent à temps complet est fixée à 1 607 heures par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

Le temps de travail des agents de la CCCO a été arrêté par délibération du 10 décembre 2001 à 35 heures hebdomadaires. Aucune révision n'est intervenue depuis, en particulier pour introduire la journée dite de solidarité.

En pratique, les agents travaillent neuf demi-journées, et optent pour une demi-journée par semaine de réduction du temps de travail. Le suivi et le contrôle du temps de travail ne font pas l'objet d'un traitement automatisé.

Le nombre de jours de congés n'a jamais été délibéré par le conseil communautaire. Il ne fait pas l'objet non plus d'une décision du président. Le décompte est de 28 jours de congés annuels auxquels s'ajoutent 5 jours²⁶ supplémentaires de fêtes locales, extra légaux, soit 33 jours au total.

²³ Le recrutement de contractuels sur emplois permanents est prévu à l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, modifié par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

²⁴ Les agents recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si, à l'issue de cette durée de six ans, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que pour une durée indéterminée.

²⁵ Trois contentieux ouverts au 30 mai 2017 pour des fins de contrats intervenues en 2016, sur les 11 fins de contrats de 2015 et 2016.

²⁶ Mardi gras, pont de l'Ascension, Sainte-Barbe, un jour pour la ducasse de Bruille-les-Marchiennes (dont l'ancien président était maire) et une journée entre Noël et Nouvel An.

Le temps de travail annuel²⁷ effectif des agents de la communauté de communes est de 1 533 heures, soit un niveau très inférieur à celui de la durée légale de 1 607 heures. Un tel écart correspondrait à l'équivalent de 4 agents, soit, au regard du coût moyen d'un agent, un coût annuel estimé à 0,11 M€²⁸.

Suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que le conseil communautaire sera invité, après négociation avec les représentants du personnel et examen en comité technique en temps opportun, à délibérer sur le temps de travail et le régime de congés afin de se conformer à la durée annuelle légale de travail.

Rappel au droit n° 8 : délibérer sur le temps de travail des agents, le régime des congés et absences, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

3.3.2 Les absences

Les indicateurs qui suivent ont été élaborés par la chambre, en l'absence de tableau de bord fiable tenu par les services de la communauté de communes.

Le nombre de journées d'absence²⁹ est passé de 1 307 jours en 2012 à 2 985 jours en 2016, soit une évolution de 128 %. La maladie ordinaire représente, en moyenne, 42 % de ces absences, en progression de 137 %. Les contractuels ont vu leur nombre d'absences passer de 248 jours à 608 jours sur la même période, soit une augmentation de 161 %.

Les seules absences pour maladie ordinaire représentent 5,6 équivalents temps plein en 2016.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonctions indique que les agents absents ne sont, la plupart du temps, pas remplacés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines comporte des insuffisances. L'établissement intercommunal doit y apporter des améliorations rapides au vu des carences relevées, notamment s'agissant du temps de travail. Une réflexion devrait être menée sur l'adéquation entre les effectifs et les compétences actuelles et à venir de la communauté de communes.

*

* *

²⁷ Cf. annexe n° 3.

²⁸ Sur la base d'une rémunération 2015 de 2,457 M€ pour les titulaires et stagiaires, soit un salaire moyen de 26 578 € par agent.

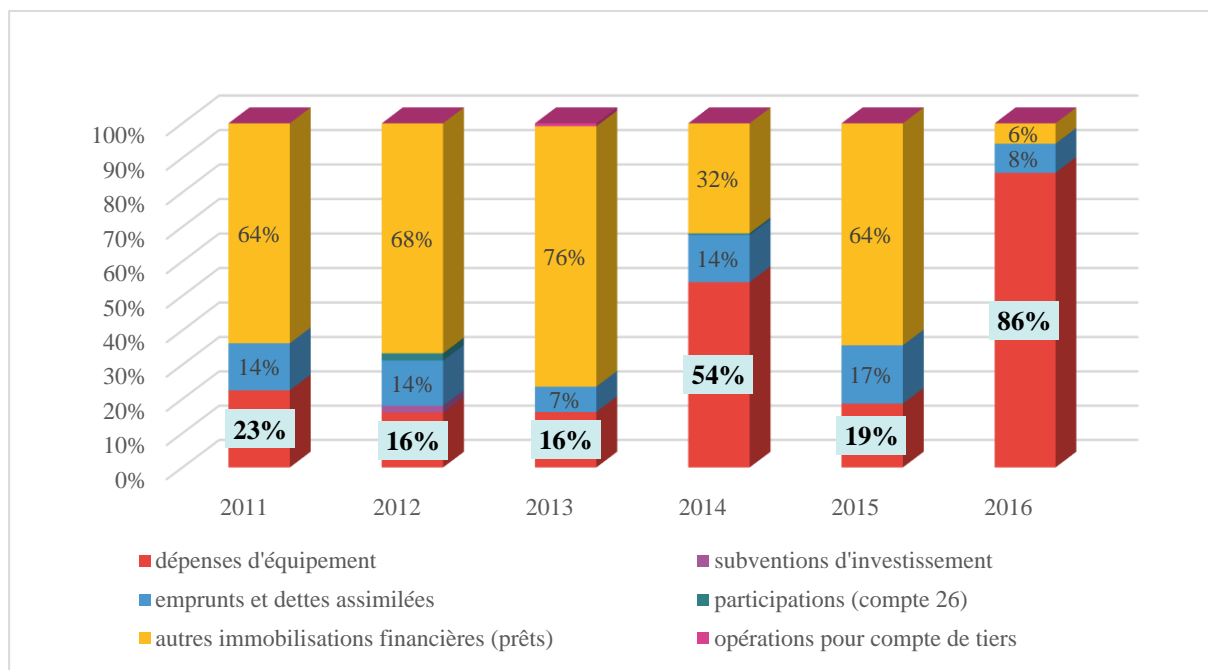
²⁹ Cf. annexe n° 4.

ANNEXES

Annexe n° 1. Financement de l'investissement	35
Annexe n° 2. Hypothèses de la prospective financière	36
Annexe n° 3. Détermination du temps de travail	37
Annexe n° 4. Absentéisme	38

Annexe n° 1. Financement de l'investissement

Graphique n° 2 : Structure des dépenses d'investissement du budget principal sur la période 2011-2016



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de l'établissement

Annexe n° 2. Hypothèses de la prospective financière

L'hypothèse repose sur les éléments suivants :

- une évolution des ressources fiscales d'1 % par an, soit une recette supplémentaire de l'ordre de 535 000 € en 2021 ne compensant pas la baisse des dotations estimée à 2 %, soit une perte de 0,2M € à terme ;
- une évolution globale des charges de 4,2 %, soit + 1,2 M€ qui correspond :
 - à une croissance des charges générale de 0,5 % ;
 - à une hausse des charges de personnel (tous statuts incluant les emplois aidés et les emplois d'insertion) de 2,5 % par an qui représente la moitié de l'évolution ;
 - à un gel des subventions de fonctionnement à leur niveau de 2016 ;
 - à une progression des autres charges de gestion d'1,2 % ;
- le maintien des subventions aux budgets annexes à hauteur de 900 000 € par an, soit inférieur aux montants effectivement versés ;
- des subventions d'investissement reçues de l'ordre de 200 000 € par an ;
- des dépenses de fonctionnement courant d'1 M€ par an ;
- un recours à des emprunts nouveaux le cas échéant sur une durée de huit ans pour un taux de 2,7 %, correspondant aux moyennes des établissements publics de coopération intercommunale.

Annexe n° 3. Détermination du temps de travail**Tableau n° 9 : Estimation du temps de travail**

a	Nombre agents en ETP en 2015 (chiffres CCO)	92,48
b	Durée hebdo du temps de travail en heures	35
c	Jours ouvrés annuels en 2015	252
d	Nombre de jours de congés annuels accordés	33
e=c-d	Décompte annuel (jours travaillés dans la CCCO)	219
f=e*7	Conversion en heures	1 533
g	Durée légale du temps de travail	1 607
h=g-f	Différence en heures	74
j=h*a	Soit pour l'ensemble de la CCCO en nombre d'heures perdues	6 844
k=j/g	Équivalent temps plein	4,26

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté de communes Cœur d'Ostrevent.

Annexe n° 4. Absentéisme

Tableau n° 10 : Détail des absences de la communauté de communes

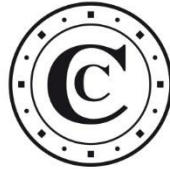
	2012			2013			2014			2015			2016		
	Titulaires	Non-tit.	Total	Titulaires	Non-tit.	Total	Titulaires	Non-tit.	Total	Titulaires	Non-tit.	Total	Titulaires	Non-tit.	Total
Maladie ordinaire	295	248	543	374	297	671	519	459	978	699	306	1005	679	608	1287
LM, MLD et grave maladie	182	335	517	27	755	782	719	278	997	711	0	711	888		888
Accidents du travail	0	0	0	0	22	22	1	90	91	82	34	116	53	151	204
Maternité, paternité, adoption	173	0	173	51	224	275	123	11	134	11	0	11	12	406	418
Formation	22	0	22	21	7	28	2	7	9	41	0	41	70	8	78
Autres formes absences	16	36	52	27	28	55	42	29	71	30	5	35	65	45	110
Total jours d'absence	688	619	1 307	500	1 333	1 833	1 406	874	2 280	1 574	345	1 919	1 767	1 218	2 985
<i>Equivalent ETP</i>	<i>4 816</i>	<i>4 333</i>	<i>9 149</i>	<i>3 500</i>	<i>9 331</i>	<i>12 831</i>	<i>9 842</i>	<i>6 118</i>	<i>15 960</i>	<i>11 018</i>	<i>2 415</i>	<i>13 433</i>	<i>12 369</i>	<i>8 526</i>	<i>20 895</i>
<i>Total effectif équivalents temps plein</i>	<i>3,00</i>	<i>2,70</i>	<i>5,69</i>	<i>2,18</i>	<i>5,81</i>	<i>7,98</i>	<i>6,12</i>	<i>3,81</i>	<i>9,93</i>	<i>6,86</i>	<i>1,50</i>	<i>8,36</i>	<i>7,70</i>	<i>5,31</i>	<i>13,0</i>

Source : communauté de communes.

Tableau n° 11 : Taux d'absentéisme

	2012			2013			2014			2015			2016		
Total jours d'absence	688	619	1 307	500	1 333	1 833	1 406	874	2 280	1 574	345	1 919	1 767	1 218	2 985
Absences maladie	295	248	543	374	297	671	519	459	978	699	306	1 005	679	608	1 287
Effectifs	32	63	95	37	55	92	43	58	101	48	49	97	55	41	96
Nombre de jours ouvrables	253			251			251			252			253		
Taux d'absentéisme	8,5 %	3,9 %	5,4 %	5,4 %	9,7 %	7,9 %	13,0 %	6,0 %	9,0 %	13,0 %	2,8 %	7,9 %	12,7 %	11,7 %	12,3 %
Taux d'absentéisme pour maladie	3,6 %	1,6 %	2,3 %	4,0 %	2,2 %	2,9 %	4,8 %	3,2 %	3,9 %	5,8 %	2,5 %	4,1 %	4,9 %	5,9 %	5,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté de communes.



RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CŒUR D'OSTREVENT (Département du Nord)

Exercices 2011 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Jean-Jacques Candelier : réponse de 12 pages (+ annexes de 51 pages).
- Frédéric Delannoy : réponse de 2 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).



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

adresse mél. : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr