



Rapport d'observations définitives

COMMUNAUTE DE COMMUNES INTERREGIONALE AUMALE - BLANGY-SUR-BRESLE

(Exercices 2017 et 2018)

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE BLANGY-SUR-BRESLE

(Exercices 2013 à 2016)

(Département de la Seine-Maritime)

Observations délibérées le 18 septembre 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	2
OBLIGATIONS DE FAIRE.....	2
I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE	2
II. LA STRATÉGIE TERRITORIALE, L'ORGANISATION ET LES COMPÉTENCES	3
A. LA STRATÉGIE TERRITORIALE	3
1. <i>Les principaux aspects démographiques et socio-économiques du territoire intercommunal.</i>	3
2. <i>Le plan de développement local</i>	4
3. <i>La zone d'activités</i>	5
4. <i>Le projet de territoire.....</i>	6
B. L'ORGANISATION ET LES COMPÉTENCES	7
1. <i>L'administration.....</i>	7
2. <i>Le schéma de mutualisation.....</i>	8
3. <i>Les compétences exercées.....</i>	8
III. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	9
A. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	9
1. <i>Les débats d'orientation budgétaire.....</i>	9
2. <i>L'exécution budgétaire</i>	9
3. <i>Les documents budgétaires.....</i>	10
B. LA FIABILITÉ DES COMPTES	11
1. <i>Le principe d'indépendance des exercices</i>	11
2. <i>La connaissance de l'actif.....</i>	13
3. <i>Opérations particulières avec les budgets annexes.....</i>	13
IV. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET LA SITUATION FINANCIÈRE	14
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	14
1. <i>Dépenses et recettes de fonctionnement</i>	14
2. <i>Les recettes fiscales du budget principal</i>	16
3. <i>Dépenses et recettes d'investissement</i>	18
4. <i>Les résultats de la section d'investissement</i>	21
B. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	21
1. <i>La capacité d'autofinancement</i>	21
2. <i>La dette</i>	22
3. <i>Conclusion sur la situation financière de la CCIABB.....</i>	22
V. L'ACHAT PUBLIC	23
A. L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DE LA FONCTION ACHAT	23
B. LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS FORMALISÉS	24
VI. LES RESSOURCES HUMAINES.....	25
A. L'ORGANISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	25
1. <i>Effectifs, paie, régime indemnitaire.....</i>	25
2. <i>Les heures supplémentaires.....</i>	26
B. LE DISPOSITIF DE PILOTAGE.....	27
ANNEXES	29

SYNTHÈSE

Issue de la fusion en 2017 de la communauté de communes de Blangy-sur-Bresle et de la communauté de communes du canton d'Aumale, la communauté de communes interrégionale Aumale - Blangy-sur-Bresle compte aujourd'hui 44 communes et 22 500 habitants.

Le groupement et le bloc communal se caractérisent par un faible niveau d'intégration communautaire, avec un coefficient d'intégration fiscale peu élevé qui influence défavorablement le montant des dotations reçues de l'Etat.

Si l'EPCI présente des failles importantes quant à la fiabilité de ses comptes, il ne rencontre pas, à ce jour, de difficultés financières majeures, notamment pour financer ses investissements.

Peu endettée, la communauté de communes doit cependant être vigilante au regard de la baisse très significative des résultats de la section de fonctionnement, d'autant que l'exécution du contrat de territoire et d'autres opérations entraînera des charges supplémentaires, dans un contexte où sa capacité d'autofinancement décroît significativement. Alors que la communauté de communes a pu, jusqu'à présent, puiser dans son fonds de roulement, elle pourrait être conduite, si elle maintient cette trajectoire, à procéder à une augmentation de ses impôts et taxes.

Au regard des incertitudes liées au projet de zone commerciale de la Gargatte, la viabilité du projet de zone d'activités n'apparaît pas pleinement assurée à ce stade.

L'achat public n'appelle pas d'observation critique quant à la régularité des procédures formalisées récemment passées. Il doit cependant être mieux encadré et faire l'objet d'une réflexion quant à son organisation, qui mobilise des moyens humains très limités.

Sur le plan des ressources humaines, la communauté se caractérise par des moyens réduits, avec huit agents. Cette économie de moyens se traduit par de faibles dépenses de personnel. Il apparaît néanmoins nécessaire de renforcer le pilotage de l'établissement public au regard des défis auxquels il est confronté. La communauté de communes devra notamment s'interroger sur le recrutement des agents et le niveau de qualification requis. Elle est appelée à se doter d'une véritable direction générale des services ou d'un secrétariat général afin de clarifier son fonctionnement.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Doter la communauté d'un véritable projet communautaire ;
2. améliorer l'organisation et le pilotage de l'établissement, notamment en se dotant d'une direction générale des services ou d'un secrétariat général ;
3. mettre en place un pilotage budgétaire, des tableaux de suivi des dépenses et se doter des outils nécessaires à une meilleure prévision ;
4. fiabiliser les comptes, notamment les restes à réaliser ;
5. se doter d'outils de prospective en matière d'investissement et garantir la viabilité du projet de territoire en définissant de façon plus précise objectifs et coûts associés à chaque projet.

OBLIGATIONS DE FAIRE

6. Mettre en place une comptabilité d'engagement exhaustive ;
7. réaliser un inventaire physique du patrimoine ;
8. archiver les bons de commande, devis et justificatifs du service fait conformément aux articles L. 212-6-1 et L. 212-10 du code du patrimoine.

I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme de contrôle 2019 l'examen de la gestion de la communauté de communes interrégionale d'Aumale - Blangy-sur-Bresle (CCIAB).

La communauté de communes se compose de 44 communes pour 22 503 habitants. 10 communes, regroupant près de 4 500 habitants sont situées sur le territoire de la Somme, les autres relevant du département de la Seine-Maritime. Le siège de l'établissement est situé à Blangy-sur-Bresle, en Seine-Maritime.

L'ordonnateur a été informé du contrôle par lettre du président du 15 mai 2019. L'entretien de fin de contrôle entre le rapporteur et le président de l'établissement s'est tenu le 19 décembre 2019.

L'examen de la gestion a été conduit principalement selon les axes suivants :

- la stratégie et le fonctionnement de la communauté de communes ;
- la qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes ;

- la situation financière ;
- l'achat public ;
- les ressources humaines.

Un rapport d'observations provisoires a été établi par la chambre à la suite de sa séance de délibéré du 30 mars 2020. Par lettres en date du 3 juin 2020, reçues le 5 juin, celui-ci a été adressé à l'ordonnateur, M. Christian Roussel, ainsi qu'aux personnes mises en cause.

Les réponses de l'ordonnateur et des personnes mises en cause ont été reçues au greffe le 4 août 2020.

Un rapport d'observations définitives a été établi par la chambre à la suite de sa séance du 18 septembre 2020.

Ce rapport devra être communiqué au conseil communautaire lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II. LA STRATÉGIE TERRITORIALE, L'ORGANISATION ET LES COMPÉTENCES

A. La stratégie territoriale

1. Les principaux aspects démographiques et socio-économiques du territoire intercommunal

Créée le 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes interrégionale Aumale – Blangy-sur-Bresle est issue de la fusion des communautés de communes de Blangy-sur-Bresle et du canton d'Aumale.

Dans le cadre de l'approfondissement de la coopération intercommunale prévu par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRé) du 7 août 2015, le projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) prévoyait la fusion des communautés de communes d'Yères et Plateaux (7 801 habitants), Bresle Maritime (32 542 habitants), Blangy-sur-Bresle (14 702 habitants) et du canton d'Aumale (7 073 habitants). Cette fusion fut rejetée par la plupart des intercommunalités concernées, qui proposèrent d'autres fusions, notamment celle conduisant à la CCIABB.

Conformément à l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales, elle recouvre un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Après adjonction de Saint-Maxens (département de la Somme, 383 habitants), elle regroupe désormais 44 communes, dont 34 situées en Seine-Maritime et 10 dans la Somme. Elle a une superficie de 457,9 km² et une densité de 46,9 habitants au km², propre à un territoire rural¹. Avec 22 503 habitants en 2018 la population totale est stable sur les dernières années mais en très léger déclin comparée à 2011.

¹ La densité moyenne de la population est de 200 habitants par km² en Seine-Maritime et de 92,8 dans la Somme.

En termes de population, Blangy-sur-Bresle est la plus importante commune de la communauté avec 2 965 habitants en 2016 contre 2 100 pour Aumale. Elles constituent toutes deux un bassin de vie rural au sens de l'INSEE.

En termes d'emploi, la part de l'agriculture, et dans une moindre mesure celle du secteur industriel, est plus importante que dans les deux départements. En contrepartie, la part du commerce, des transports et des services divers y est plus faible.

La situation économique de la population locale apparaît précaire, avec une médiane du revenu disponible (19 011 €) légèrement inférieure aux moyennes départementales et un taux de pauvreté de 15,4 %, inférieur à celui de la Somme mais supérieur à celui de la Seine-Maritime.

2. Le plan de développement local

Conformément à l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoit qu'une communauté de communes « *a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* », la communauté de communes créée depuis le 1^{er} janvier 2017 s'est engagée dans la réalisation d'un tel projet, qui reste cependant très peu développé au regard de son coefficient d'intégration fiscale (cf. *infra*).

Le plan de développement local fait l'objet d'un budget annexe qui recouvre, en investissement, les dépenses liées au plan local d'urbanisme intercommunal, au développement numérique, aux chemins de randonnées et peu de dépenses de fonctionnement, soit au total moins de 380 000 € en 2017.

C'est le syndicat du pays interrégional Bresle Yères qui porte l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT). Ce dernier fixe les orientations générales de l'aménagement de l'espace pour les 18 prochaines années, dans lequel le PLUI doit s'inscrire. Le périmètre d'élaboration du SCOT regroupe ainsi 77 communes aujourd'hui réparties entre la communauté de communes interrégionale d'Aumale – Blangy-sur-Bresle, la communauté de communes Bresle Maritime et la communauté de commune Yères et plateaux.

Enjambant les régions Normandie et Hauts-de-France, le pays interrégional Bresle Yères est reconnu pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) depuis décembre 2014. Il a produit un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT commun aux EPCI du pays de Bresle et de la vallée de Hyères, qui vise à définir notamment les conditions de développement économique, écologique, social et culturel développées dans le projet de territoire sur la base de la charte de développement du pays et des études stratégiques menées dans plusieurs domaines (tourisme, culture, habitat, services aux publics).

Ainsi, outre la maîtrise de l'étalement urbain, l'une des priorités du pays est de conforter l'industrie verrière, qui marque l'histoire et le patrimoine du territoire, par le lancement d'une étude de faisabilité pour la création d'un forum du verre dans une ancienne verrerie (cf. *infra*, projet de réhabilitation porté par la CCIABB).

De son côté, la communauté de communes est compétente en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI)². Cette évolution répond à

² La prise de compétence « plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) : élaboration, réalisation, modification et révision de documents d'urbanisme » est devenue effective par arrêté inter-préfectoral du 30 juin 2015, ce qui a permis à la communauté de communes de lancer une procédure de consultation des entreprises afin de recruter le ou les prestataire(s) chargé(s) de l'accompagner dans l'élaboration de son PLUi-H et de son diagnostic agricole. Au terme de celle-ci, la proposition d'un prestataire a été retenue pour un montant de 183 750 € HT. Le conseil communautaire de la CCIABB a décidé en mars 2017 de poursuivre la démarche en cours avant la fusion.

l'obligation prévue par l'article 136 de la loi n° 2014-386 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), qui fixait l'échéance du transfert de cette compétence au niveau intercommunal en mars 2017.

À ce jour, le PLUI n'est pas formalisé. Selon l'EPCI, il devrait l'être courant 2020. L'EPCI intervient aussi activement dans la production des PLU des communes membres³.

3. La zone d'activités

En matière de stratégie territoriale, l'attention de la chambre s'est portée sur un projet qui n'est pas formellement intégré au plan de développement local mais qui est susceptible d'avoir une incidence sur le territoire et son aménagement économique.

Au titre de ses compétences obligatoires en matière d'action économique et d'aménagement, la CCIAB compte en effet sur son territoire une zone d'activités (ZA de la Gargatte), dont le poids budgétaire (2,4 M€ de dépenses en 2018) est considérable, mais est principalement constitué de dépenses d'ordre et de recettes de cessions des parcelles ayant fait l'objet d'un aménagement.

La CCIABB a conservé la pleine maîtrise d'ouvrage de cette opération et n'a pas établi d'accord de concession.

Avec 12 parcelles allant de 2 000 m² à 7 000 m² destinées à l'artisanat et à l'industrie, soit 55 550 m² au total, la zone de la Gargatte dispose d'une assiette foncière non négligeable à l'échelle départementale. En Seine-Maritime, sur une cinquantaine de ZA, seules 7 proposent une offre comprise entre 5 et 10 ha à l'instar de celle de la Gargatte⁴.

Au regard de ses dimensions, la viabilité et la rentabilité du projet doivent faire l'objet d'une vigilance accrue. En effet, le projet était initialement lié à celui attenant de zone commerciale, projet privé controversé de 7 500 m² ayant fait l'objet de plusieurs recours auprès de la commission départementale d'aménagement commercial, de la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) (décisions de refus de juillet 2010, mars 2012 et janvier 2013), et enfin devant la juridiction administrative.

Les nombreuses réserves exprimées par la CNAC dans sa décision défavorable rendue en juillet 2010 peuvent être utilement mentionnées. La commission nationale relevait notamment que « *le terrain d'assise du projet, situé sur une parcelle agricole, n'est pas en continuité stricte de zone urbanisée et se trouve déconnecté des autres secteurs d'activités commerciales de la zone* ». Elle indiquait également que « *le projet contribuera à développer le mitage de l'espace naturel, la dispersion et l'étalement des surfaces commerciales et qu'il ne participera pas, ainsi, à un aménagement harmonieux du territoire de l'agglomération* » et enfin, que « *le site n'est pas desservi par les transports en commun et n'est accessible par aucun mode de déplacement doux.* »

En dépit d'une décision favorable du juge administratif rendue le 3 novembre 2014, qui n'a pas retenu ces réserves, le projet de zone commerciale reste en suspens.

La chambre appelle la CCIABB à la vigilance, notamment sur le plan financier, la viabilité de l'ensemble du projet étant toujours incertaine, et l'invite à envisager un éventuel plan alternatif incluant au besoin un désengagement et une réaffectation du foncier.

³ C'est le cas pour la principale commune, Blangy-sur-Bresle. Une enquête publique a ainsi porté sur la demande de révision de son plan d'occupation des sols (POS) valant plan local d'urbanisme (PLU).

⁴ Source : Seine-Maritime Attractivité, « État des lieux du foncier d'activités de Seine-Maritime », sept. 2018.

4. Le projet de territoire

Dans le cadre de la nouvelle politique de contractualisation de la région Normandie et du département de la Seine-Maritime, la communauté de communes a lancé un appel à projets auprès de l'ensemble de ses membres situés en Seine-Maritime, afin de collecter les projets structurants pour l'intercommunalité, dans le but de les inscrire dans un contrat de territoire.

Une première version a été adoptée par le conseil communautaire lors de sa séance du 14 mars 2019. Les projets sélectionnés, pour un coût prévisionnel de 9 891 596 € HT, sont les suivants :

Tableau n° 1 : Le projet de territoire

	Projets	Maître d'ouvrage	Début opération	Montant prévisionnel HT
1	Création d'une ruche industrielle et artisanale communautaire à Nesle Normandeuse	CCIABB	2019	1 800 000 €
2	Création d'une voie douce de la haute vallée de la Bresle en connexion avec les territoires voisins : étude consultation, première phase de travaux	CCIABB	2019	2 000 000 €
3	Création d'un hébergement touristique à Aumale	CCIABB	2019	802 000 €
4	Réhabilitation de la friche Pochet Courval	Blangy-sur-Bresle	2019	2 818 000 €
5	Valorisation du grand marais de la vallée de la Bresle-création d'une boucle pédestre « agrion de Mercure »	Blangy-sur-Bresle	2019	360 000 €
6	Rénovation énergétique Gymnase Fléchelle	Blangy-sur-Bresle	2019	945 000 €
7	Création d'une maison de santé pluridisciplinaire communautaire à Foucarmont	CCIABB	2018	1 166 596 €
		TOTAL		9 891 596 €

Source : CCIABB

Le projet de territoire s'inscrit dans la continuité de la stratégie territoriale précitée. Il gagnerait à être précisé par un ordre de priorité de ses composantes. Selon l'EPCI, le projet n'est qu'une ébauche dont les réalisations, encore incertaines, seront fonction des capacités financières de la structure. Si la communauté de communes est porteuse de l'ensemble des projets, elle n'est pas appelée à en financer la totalité, certains restant à la charge notamment de la commune de Blangy-sur-Bresle, selon des modalités qui mériteraient également d'être précisées.

En conséquence, la chambre invite la communauté de communes à préciser et prioriser les projets constitutifs du projet de territoire et à garantir leur viabilité en chiffrant les coûts d'investissement *a priori*, les modalités de financement et les coûts de fonctionnement pérennes à terme. Le projet de territoire gagnerait aussi à faire ressortir sa cohérence avec le SCOT et le PLUI.

B. L'organisation et les compétences

1. L'administration

L'intercommunalité est administrée par un conseil communautaire constitué, en 2018, de 58 délégués représentant chacune des communes membres, répartis en proportion relative de leur population.

Le conseil communautaire du 11 janvier 2017 a élu son président, lequel présidait jusque-là la communauté de communes de Blangy-sur-Bresle, ainsi que ses huit vice-présidents, qui bénéficient de délégations dont le périmètre se recouvre parfois, notamment dans le domaine financier.

La CCIABB n'a pas d'organigramme formalisé des services et, si elle compte un agent chargé informellement de la coordination, elle ne compte pas de direction générale ou de secrétariat général identifié. La faiblesse des moyens consacrés à la direction de l'établissement public a de nombreux effets négatifs en termes de prévision budgétaire, de formalisation des procédures, de capacité d'analyse stratégique, de prospective et de gestion des ressources humaines (cf. *infra*).

Quelles que soient les modalités retenues par l'EPCI au regard des dispositions du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, et bien qu'il soit pertinent que ces fonctions soient assurées par un agent de catégorie A par analogie avec les dispositions relatives aux communes de plus de 2 000 habitants, il apparaît surtout nécessaire qu'il se dote d'un organigramme clair et place à la tête des services un agent qualifié ayant pour mission d'en assurer la direction.

Par ailleurs, la CCIABB ne respecte pas de façon systématique les principes fondamentaux en matière d'archives des administrations publiques, ni les règles spécifiques applicables à sa situation. Ce manque est particulièrement visible pour ce qui concerne l'achat public (cf. *infra*, chapitre V).

Selon l'article L. 212-2 du code du patrimoine, à l'expiration de leur période d'utilisation courante, « les archives publiques autres que celles mentionnées à l'article L. 212-3 font l'objet d'une sélection pour séparer les documents à conserver des documents dépourvus d'utilité administrative ou d'intérêt historique ou scientifique, destinés à l'élimination. La liste des documents ou catégories de documents destinés à l'élimination ainsi que les conditions de leur élimination sont fixées par accord entre l'autorité qui les a produits ou reçus et l'administration des archives. »

La chambre rappelle que l'EPCI doit se conformer à de nombreuses obligations en matière d'archivage⁵ et qu'il lui appartient de structurer rapidement sa pratique en la matière en se tournant vers les archives départementales, avec lesquelles il déterminera le temps de conservation des documents dans leurs services et leur sort final.

⁵ Notamment l'obligation de conserver les preuves des demandes et des livraisons au minimum un an, conformément à l'instruction DAF/DPACI/RES/2009/018 du 29 août 2009 ; cf. également la circulaire du 30 juin 2017 de simplification relative à la conservation des pièces comptables et pièces justificatives des comptes par l'ordonnateur dans les collectivités territoriales, leurs groupements, leurs établissements et les établissements publics de santé, et la circulaire du 22 septembre 2014 de préconisations relatives au tri et à la conservation des archives produites par les communes et structures intercommunales dans leurs domaines d'activité spécifiques.

2. Le schéma de mutualisation

L'article L. 5211-39-1 du CGCT dispose qu'afin « d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'incidence prévisionnelle de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. »

Interrogé sur ce point, l'EPCI indique qu'à l'issue des précédentes élections, avant la création de la CCIABB, l'ancienne CCBB ne disposait d'aucun schéma de mutualisation et que si ce point a été évoqué lors d'un conseil communautaire, ce dernier n'y a pas trouvé d'intérêt.

La chambre appelle ici l'établissement public à établir un tel rapport et à se doter, le cas échéant, d'un schéma de mutualisation à l'issue du prochain renouvellement des conseils municipaux, cette mutualisation pouvant contribuer à renforcer le pilotage défaillant de l'EPCI, d'une part, et à soutenir un projet communautaire qui reste à étoffer, d'autre part.

3. Les compétences exercées

Conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT, la communauté de communes exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences prévues par la loi.

Outre les compétences obligatoires, la CCIABB s'est dotée de la compétence « cadre de vie ». À ce titre, elle réalise des actions en matière de santé. Zone rurale et touchée par la désertification médicale, la communauté de communes a fait le choix de développer les maisons de santé pluridisciplinaires afin d'améliorer la qualité de prise en charge des patients et de maintenir des services publics de santé de proximité. Elle s'appuie pour cela sur ses compétences optionnelles en matière de politique du logement et du cadre de vie.

Les maisons de santé sont des structures pluri-professionnelles dotées de la personnalité morale, souvent situées en milieu rural, et constituées entre professionnels médicaux, auxiliaires médicaux et pharmaciens. Les professionnels de santé qui exercent en leur sein (essentiellement des professionnels libéraux) doivent élaborer un projet de santé attestant de leur exercice coordonné. Les maisons de santé sont appelées à conclure avec l'agence régionale de santé un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens préalablement à tout versement d'une aide financière par l'agence. Leur développement sur le territoire, sans s'appuyer sur un diagnostic très approfondi, semble justifié par les caractéristiques démographiques et la rareté de l'offre de soins en territoire rural. Plusieurs projets sont ainsi en cours de mise en œuvre, à l'initiative de la communauté de communes (voir : chapitre IV, situation financière).

Toutefois, en dépit de ces compétences nombreuses, le niveau d'intégration communautaire apparaît faible au regard des indicateurs financiers, notamment des données fiscales. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est le résultat du rapport entre la fiscalité levée par l'EPCI (budget principal et budgets annexes) et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et le groupement. Celui du groupement (18,8 % en 2018⁶) apparaît

⁶ Source DGCL.

parmi les plus faibles de l'ensemble des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique⁷. Ce niveau s'explique par la faible intensité et le faible nombre des compétences transférées au niveau intercommunal par les communes membres.

III. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

A. La qualité de l'information budgétaire et comptable

1. Les débats d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit la tenue d'un débat d'orientation budgétaire, dans un délai de deux mois maximum précédent l'examen du budget dans les établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus. Le rapport élaboré à cette occasion doit présenter les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et la gestion de la dette, l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs.

Si cette obligation ne s'applique pas à l'établissement public, celui-ci gagnerait néanmoins à enrichir ses débats budgétaires sur la base d'informations de même nature.

Aux termes de l'article L. 2313-1 du CGCT, les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers, retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence.

En dépit de l'exercice de la compétence « déchets » et de la perception ancienne de la TEOM (REOM⁸ pour la CCCA), la CCIABB n'a pas tenu cet état spécial.

Il appartient à l'EPCI de procéder à la production de cet état spécial dès son prochain budget.

2. L'exécution budgétaire

Que ce soit en section de fonctionnement ou d'investissement, les taux d'exécution de nombreux budgets (dépenses et recettes réelles constatées hors restes à réaliser / [budget + DM]) apparaissent particulièrement faibles en 2017 et 2018.

Ainsi en 2018, pour les crédits alloués à l'administration générale, le taux de réalisation en investissement a atteint 5,85 % pour les dépenses et 11,5 % pour les recettes. Pour la section de fonctionnement, il était de 51,9 % pour les dépenses contre 106,7 % pour les recettes.

Des taux très faibles de réalisation des dépenses d'investissement sont également observés sur les budgets ordures ménagères, plan de développement local et maison de santé pluridisciplinaire.

⁷ Cf. Voir les données CIF (in DGCL 2018). Pour une vision cartographique, voir l'Observatoire des données intercommunales.

⁸ Redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

Pour la section de fonctionnement, il en est de même sur les budgets ordures ménagères Blangy, office de tourisme, maison de santé pluridisciplinaire.

En investissement, les taux d'exécution faibles et volatils sont courants, notamment en période de fusion et dès lors qu'un projet fait l'objet d'un report.

La faiblesse des taux d'exécution sur le budget principal en fonctionnement, en revanche, peut être un effet induit par l'absence de comptabilité d'engagement et les limites propres au suivi du budget ainsi qu'à une prévision défaillante. Toutefois, le taux d'exécution des crédits alloués aux charges à caractère général du budget principal est proche de 89 % en 2018, et de près de 93 % en ce qui concerne les charges de personnel, ce qui est plus satisfaisant.

Le taux de réalisation des « Autres charges de gestion » au sein du budget principal, qui recouvrent les subventions aux budgets annexes, est en revanche faible, à 25 % en 2017 et à 40 % en 2018.

3. Les documents budgétaires

a) Comptes administratifs

Au compte administratif 2017, de nombreuses annexes sont indiquées à tort comme étant sans objet : tel est le cas du tableau A3 « méthode utilisée pour les amortissements », du tableau D1 relatif aux décisions en matière de taux de contributions directes ou encore des tableaux A10-4 relatifs à la variation du patrimoine (entrées).

Les annexes C3.3 à C3.5 relatives aux services individualisés dans un budget annexe ne sont pas complétées, notamment la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes, ce qui prive les membres du conseil communautaire de toute vision d'ensemble consolidée de l'état réel des finances de l'établissement public.

Enfin, bien que la communauté interrégionale soit membre de quatre syndicats mixtes : baie de Somme 3 Vallées, pays interrégional Bresle Yères, ramassage scolaire (S.M.R.S.) de la région d'Eu et Seine-Maritime numérique, ces engagements ne sont pas mentionnés à l'annexe C3.1.

b) Budgets

Pour l'exercice 2019, excepté l'état du personnel – d'ailleurs erroné – et la page des signatures, les pièces liées aux éléments de bilan, les engagements hors bilan, les autres éléments d'informations et les décisions en matière de taux de contributions directes sont indiqués « sans objet ». Or certaines annexes, notamment l'annexe C3-3 qui énumère les services individualisés dans un budget annexe ou celle concernant les taux de contributions directes (D1), devraient être complétées.

La chambre rappelle à la communauté de communes l'obligation de présenter de façon exhaustive et fiable des annexes au compte administratif et au budget (pour l'ensemble de ces budgets), conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

c) Engagements hors bilan

Un projet de convention avec l'établissement public foncier de Normandie (EPFN) a été approuvé lors du conseil communautaire du 14 mars 2019. Le projet vise à réhabiliter l'ancienne verrerie Denin à Nesle-Normandeuse et à créer une ruche industrielle et artisanale communautaire. Toutefois, compte tenu du délai de mise en œuvre du projet d'aménagement, qui rend nécessaire une période de réserve foncière, le conseil a décidé de missionner l'EPFN

et de lui confier la négociation avec le propriétaire sur la base d'une estimation à venir des services de France Domaine.

La CCIABB s'est engagée à l'occasion de cette délibération à racheter le terrain dans un délai maximum de cinq ans et a autorisé son président à signer la convention à intervenir avec l'EPF Normandie.

La chambre rappelle à la CCIABB la nécessité de chiffrer cet engagement dans toutes ses dimensions avant sa conclusion et de le porter à la connaissance du conseil en le mentionnant dans les annexes aux documents budgétaires.

B. La fiabilité des comptes

1. Le principe d'indépendance des exercices

a) La tenue de la comptabilité des engagements

Les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation des dépenses doivent être consignées dans la comptabilité administrative, conformément à l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

La communauté de communes ne tient pas de comptabilité d'engagement exhaustive.

La gestion comptable est assurée par un seul agent à temps non complet qui rend compte à un vice-président ayant délégation de signature sur tous les documents comptables. Aucune procédure ou guide de procédure n'a été mis en œuvre.

En raison de la montée en charge des compétences de l'établissement public, il conviendra de sécuriser la gestion comptable et budgétaire et de revoir l'organisation, les moyens humains actuels ne permettant pas d'assurer l'ensemble des tâches rendues obligatoires par la réglementation.

De même, la communauté de communes est soumise au principe de rattachement des charges et des produits prévu par la nomenclature comptable M14. Aucune opération de cette nature n'a été constatée en section de fonctionnement sur la période sous contrôle. L'EPCI fait valoir que l'ensemble des paiements est réalisé lors de la période complémentaire.

Or la vérification réalisée sur les deux premiers bordereaux de mandats du 28 janvier et du 1^{er} février 2017, pour les seules factures relevant de la section de fonctionnement (soit vingt-six mémoires pour un montant total de 11 608,42 €), permet de constater que sept factures relevaient de l'exercice précédent pour un montant total de 4 586,90 €.

Ce constat divergent peut s'expliquer par l'absence de comptabilité d'engagement. Si ce montant issu d'un sondage limité reste faible, il représente cependant 39 % des montants mandatés sur les deux premiers mois pour les factures de classe 6 (hors charges de personnel).

La chambre préconise de formaliser les procédures et de sécuriser la tenue de la comptabilité, notamment en mettant en place une comptabilité d'engagement exhaustive.

b) La comptabilisation des restes à réaliser

En vertu du principe d'indépendance des exercices, les dépenses engagées non mandatées au 31 décembre sont enregistrées comme des charges de l'exercice (restes à réaliser en dépenses). Il s'agit le plus souvent de marchés signés et qui, avec ou sans début d'exécution, n'ont pas donné lieu à l'émission d'un mandat de paiement, ou de bons de commande non suivis de mandatement.

De même, les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes figurent en produits (restes à réaliser en recettes). Il s'agit bien souvent d'arrêtés attributifs de subvention ou de lettres d'engagement d'un établissement bancaire au titre d'un d'emprunt.

Au vu des comptes administratifs 2017 et 2018 de la CCIABB, aucun reste à réaliser n'a été constaté en section de fonctionnement.

L'état des restes à réaliser en investissement fourni par la collectivité diverge des éléments inscrits dans les comptes administratifs en 2017 et 2018.

Les restes à réaliser constatés par la collectivité en section d'investissement correspondent en majorité aux crédits disponibles par compte budgétaire, mais aucune pièce justificative n'a été fournie, faute de comptabilité d'engagement valide.

Au regard des éléments portés à la connaissance de la chambre on peut considérer, que la majeure partie des restes à réaliser 2018 n'est pas justifiée, sauf pour les maisons de santé :

- sur le budget principal : en dépenses, 146 449 € correspondent au solde disponible sur le compte 204 ; ceux des comptes 218-3 (5 000 €) et 231-3 (80 000 €) sont des réserves éventuelles pour des achats sur 2019. En recettes, aucun élément de réponse n'est communiqué pour une somme indiquée de 15 000 €. Ainsi, tant en dépenses qu'en recettes, les restes à réaliser n'apparaissent pas fiables ;
- sur le budget ordures ménagères : une somme de 22 845 € correspond à des réserves pour des achats éventuels sur 2019 et ne semblent pas relever des restes à réaliser ;
- sur le budget travaux hydrauliques : une somme de 6 450 € correspondrait au solde à payer pour la mission du maître d'œuvre et pourrait être retenue sous réserve de la production des pièces justificatives correspondantes ;
- sur le budget plan de développement local : en dépenses, seule la dépense inscrite sur le compte 212-8 pour un montant de 290 352 €, qui correspondrait au solde du marché, serait recevable comme reste à réaliser. Des sommes de 200 000 €, de 59 267 € et de 3 500 € sont en fait des réserves et ne semblent pas devoir relever des restes. Ainsi, sur 553 119 €, seuls 290 352 € pourraient être pris en compte. En recettes, 553 119 € correspondraient à des subventions mais n'ont pas fait l'objet d'une décision d'attribution au cours de l'exercice et ne peuvent donc pas être pris en compte ;
- enfin, pour le budget maisons de santé : en dépense, une somme de 1 027 000 € correspondrait à des soldes de marchés et, sous réserve de production des justificatifs y afférents, pourrait être retenue en reste à recouvrer. Il en est de même, en recettes, pour une somme de 1 700 000 € qui correspond à des subventions obtenues (montant versé à ce jour au dire de la collectivité, sans justificatif fourni cependant).

Sous réserve des informations communiquées à la chambre, les résultats de l'exercice 2018, en section d'investissement, apparaissent ainsi faussés dans des proportions importantes pour le budget principal (à hauteur de 231 449 € en dépenses et 15 000 € en recettes) et les budgets ordures ménagères (22 845 € en dépenses) et plan de développement local (pour un déficit de 262 767 €). L'exercice 2017 se caractérisait par un écart similaire, sans qu'il soit possible de le quantifier avec précision compte tenu du manque d'éléments disponibles.

Enfin, on observe des discordances entre les tableaux précisant le montant des restes à réaliser pour les exercices 2017 et 2018 remis par l'EPCI au cours de l'instruction et les montants portés au compte administratif pour les budgets maison de santé et travaux hydrauliques.

La chambre appelle la communauté de communes à se conformer à la définition réglementaire des restes à réaliser afin de fiabiliser les résultats de chaque budget et le bilan de la collectivité.

2. La connaissance de l'actif

L'instruction du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations, à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M57, M71 et M4, et son annexe (guide des opérations d'inventaire) précisent qu'il incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable public de suivre les immobilisations.

Interrogé sur ce point, la communauté de communes indique que l'inventaire est uniquement tenu par le comptable public.

Ainsi, aucun rapprochement entre l'inventaire physique et l'état des actifs, pour l'ensemble des budgets, ne peut être réalisé. Par conséquent, il est impossible de s'assurer de la sincérité du bilan, de ses composants et du juste respect des écritures comptables en cas de cession, par exemple. En cas de difficultés financières, il n'apparaît pas non plus possible de mesurer les éventuelles possibilités d'adaptation du patrimoine aux besoins de la collectivité.

La chambre demande à la communauté de communes de réaliser, dans les meilleurs délais, un inventaire physique du patrimoine au regard de la montée en charge de ses compétences. L'EPCI pourrait mesurer ainsi plus objectivement ses besoins réels et dégager ses priorités en termes d'investissement notamment.

3. Opérations particulières avec les budgets annexes

Afin de fiabiliser les comptes de la collectivité, il est indispensable de s'assurer du respect de la correspondance entre le budget principal et les budgets annexes pour les opérations réciproques. Des écarts ont été constatés en 2017 et 2018 dans les comptes 443 « *Opérations particulières entre budget principal et budgets annexes* ».

a) Subventions d'équipement

En ce qui concerne les subventions d'équipement (compte 20416 et 1324), la contrepartie n'a pas été comptabilisée. Un écart de 330 371 € est constaté en 2017 et 2018. Un écart de 51 376 € avait déjà été observé dans les comptes de la CCBB des années 2013 à 2016.

b) Subventions de fonctionnement

La réciprocité entre le budget principal et les budgets annexes n'est pas respectée (comptes 657 et 74). Des écarts sont constatés en 2017 et 2018 à hauteur de respectivement 45 891 € et 232 634 €. En 2013 et en 2014 ces écarts étaient de 8 943 € et 9 477 €.

Afin de fiabiliser les opérations entre le budget principal et les budgets annexes, la communauté de communes est appelée à s'assurer de la stricte réciprocité des écritures comptables entre les budgets.

IV. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET LA SITUATION FINANCIÈRE

En 2017, la communauté de communes comptait un budget principal et dix budgets annexes⁹. Une fois neutralisés les mouvements réciproques entre ces budgets, les dépenses du budget principal représentent 25 % des dépenses consolidées.

A. L'exécution budgétaire

1. Dépenses et recettes de fonctionnement

a) Les effets de la fusion sur le budget principal

Les charges de personnel de l'établissement ont presque doublé entre 2014 et 2018 sans que la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2017 puisse être analysée comme un accélérateur ou à l'inverse comme un facteur d'économie par mutualisation :

Tableau n° 2 : Évolution de la rémunération (hors charges sociales)

en €	CCBB + CCCA		CCIABB		
	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunérations principales	60 990 €	93 432 €	127 680 €	147 566 €	131 791 €
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	14 214 €	20 834 €	29 226 €	37 426 €	35 326 €
+ Autres indemnités	452 €	1 972 €	2 352 €	1 825 €	1 102 €
Rémunérations du personnel titulaire	75 655 €	116 239 €	159 258 €	186 817 €	168 219 €
Rémunérations du personnel non titulaire	29 844 €	19 246 €	-	9 652 €	27 124 €
- Atténuations de charges	5 397 €	5 501 €	1 490 €	-	1 033 €
Rémunérations du personnel	100 102 €	129 983 €	157 768 €	196 469 €	194 310 €

Source : comptes de gestion

⁹ Transports scolaires, ordures ménagères (2), plan de développement local, ruche industrielle, ZA Blangy, ZA Aumale, maisons de santé pluridisciplinaires, office de tourisme, travaux hydrauliques.

La taille de l'effectif de l'établissement, réduit à huit agents, contribue en effet à ce que tout recrutement ait un effet notable sur la masse salariale. Une vision en équivalents temps plein travaillé (ETPT) (de 2,5 ETPT en 2014 pour la CCBB à 6,66 en 2018 pour la CCIABB) permet de cerner l'importance de cet effet marginal.

b) Le fonctionnement agrégé et consolidé BP/BA

Au regard des principales évolutions et du poids que représentent le budget principal et celui des ordures ménagères, d'une part, celui de la ZA d'autre part, l'analyse de leur évolution sur la période en contrôle a été réalisée séparément (voir tableaux 1 et 2 de l'annexe).

Tableau n° 3 : Dépenses zone activité Blangy

	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	CA 2018
Dépenses réelles de fonctionnement	324 476 €	1 728 425 ¹⁰ €	3 646 €	674 €	3 738 €
Virement à la section d'investissement	401 834 €	726 311 €	2 454 737 €	2 458 383 €	2 462 057 €
Total	726 311 €	2 454 737 €	2 458 383 €	2 462 057 €	2 465 795 €

Source : *comptes administratifs*

Au compte de gestion 2018 de la ZA de la Gargatte, l'actif circulant (terrains) est valorisé à 2 462 057 €.

En tenant compte des mouvements réciproques entre budget principal et budgets annexes (645 747 € en 2018), et en incluant la ZA, une vision consolidée est possible :

Tableau n° 4 : Recettes et dépenses consolidées CCIABB

en €	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonctionnement			
Recettes agrégées	5 933 818	6 659 167	12,2 %
- Recettes et dépenses réciproques	466 627	645 747	38,4 %
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	5 467 191	6 013 420	10,0 %
Dépenses agrégées	5 602 374	6 579 815	17,4 %
- Recettes et dépenses réciproques	466 627	645 747	38,4 %
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	5 135 747	5 934 068	15,5 %

Source : *comptes de gestion, traitement CRC*

¹⁰ Les opérations relatives aux lotissements ou d'aménagement de zone sont caractérisées par leur finalité économique de production et non de constitution d'immobilisation, puisque les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus. Ces opérations sont enregistrées dans les comptes de charges et de produits que peuvent lier temporairement les comptes de stocks jusqu'au dénouement complet de la commercialisation.

c) *Les ordures ménagères*

Le poids des ordures ménagères dans le budget est tel qu'il mérite une attention particulière. Le dispositif a en effet connu des évolutions notables avec la fusion des deux entités qui préexistaient et ces évolutions n'ont pas été sans effet sur le volume des dépenses.

Si les communes rattachées à la CCBB et à la CCCA bénéficiaient de façon identique d'une collecte des ordures ménagères en porte à porte, la gestion du tri différait. Du côté blangeois et des autres communes membres de la CCBB, la collecte des papiers, verres, cartons et autres conditionnements se faisait en apport volontaire dans les bacs réservés à cet effet, alors que pour les aumalois et les autres communes membres de la CCCA, la collecte était assurée en porte en porte et générait par conséquent un coût supplémentaire. Le coût net annuel de revient par habitant de ce dispositif a ainsi été estimé à 41 € du côté de Blangy et 71 € à Aumale¹¹.

Le conseil communautaire ayant opté pour un système commun et le dispositif le plus économique (l'apport volontaire), un appel d'offres ouvert européen - d'une durée de cinq ans renouvelable deux fois un an - a été lancé en 2018.

On constate que l'effet-prix des nouveaux marchés, à volume constant, a conduit à une augmentation nette des dépenses : 1,6 M€ en 2017 et 2,1 M€ en 2018. Cette augmentation des dépenses n'a pas été compensée par des recettes supplémentaires.

L'évolution des dépenses apparaît liée aux nouvelles conditions tarifaires faisant suite à l'appel d'offres.

Au regard des tonnages 2017 et 2018 (cf. relevés de collectes), l'effet-prix cumulé s'établit ainsi à + 8 % pour les déchets résiduels (principal poste de dépense) et à + 5 % pour l'ensemble des déchets, alors que la croissance des volumes se limite respectivement à + 0,4 % et + 1,1 %.

La gestion de la déchetterie de Foucarmont connaît également une évolution à la hausse entre 2017 et 2018, occasionnant une dépense annuelle qui passe de 153 323 € en 2017 à 197 628 € en 2018 (+ 28,8 %).

Si l'EPCI a bien consenti un effort d'harmonisation par le choix du dispositif le moins coûteux, la chambre l'invite maintenant à évaluer précisément le résultat en volume de déchets triés et apportés volontairement. L'adaptation des pratiques pour les anciennes communes membres de la CCCA, choix théoriquement le plus économique, ne doit pas en effet se traduire à terme à la fois par une hausse des prix des prestations et par des pratiques moins respectueuses de l'environnement.

d) *Les recettes de fonctionnement*

Comme en témoigne le tableau 3 de l'annexe 2, les recettes passent de 1 948 947 € en 2014 à 4 193 371 € en 2018 hors ZA.

2. *Les recettes fiscales du budget principal*

La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Afin de financer l'exercice de ses compétences, la

¹¹ Rapport du cabinet JCP Partner le 6 décembre 2017, page 9.

communauté de communes perçoit une fiscalité additionnelle aux impôts locaux des communes, avec fiscalité professionnelle de zone (FPZ).

La diminution des dotations et participations est compensée par une hausse des recettes liées aux impôts et taxes, et ce en dépit d'une stabilité des taux sur les trois dernières années, à des niveaux très en deçà des taux moyens (cf. Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale 2019).

Comparée aux pratiques des autres communautés de communes sur l'ensemble du territoire national mais aussi en Seine-Maritime, on perçoit de nouveau (avec un coefficient d'intégration fiscale de 18,79 % en 2018) les effets de la faiblesse notable de l'intégration fiscale du territoire de la CCIABB :

Tableau n° 5 : Taux de la fiscalité directe locale votés en 2018 (CC à fiscalité additionnelle de Seine-Maritime)

Nom du groupement	Population	Taux votés en 2018			
		Taxe d'habitation	Taxe de foncier bâti	Taxe de foncier non bâti	Cotisation foncière des entreprises
CCIABB	22 503	0,64	0,57	1,29	0,55
CC des 4 rivières	30 200	2,86	2,83	6,18	2,16
CC de la Côte d'Albâtre	27 931	13,15	17,15	18,96	10,90
CC Plateau de Caux-Doudeville-Yerville	20 681	3,03	2,98	5,97	2,29
CC Communauté Bray-Eawy	25 590	3,43	2,36	4,77	2,03
CC inter-Caux-Vexin	54 382	3,20	2,92	6,03	2,20
CC de Londinières	5 300	1,37	0,60	1,24	0,69
CC Caux - Austreberthe	25 306	10,79	11,67	27,11	11,41

Source : DGFIP

Entre 2017 et 2018, le montant des recettes a progressé de 546 782 €, soit plus rapidement que les dépenses, grâce à la hausse des produits de la fiscalité (pour environ 10 000 €) mais principalement en raison de la croissance des fonds de péréquation des ressources communales et de l'IFER et surtout des excédents des budgets annexes.

Les ordures ménagères

Une hausse des recettes est constatée sur la période 2013 à 2018 mais, sur le budget annexe des ordures ménagères du secteur Blangy-sur-Bresle, le produit des impôts et taxes (TEOM¹²), soit 1 218 666 € en 2018 (1 210 457 € en 2017), ne couvre pas l'augmentation très significative des dépenses réelles de fonctionnement (1 444 962 € en 2018 contre 869 893 € en 2017).

La même observation peut être faite pour les produits de la REOM¹³ (524 344 € en 2018 contre 521 071 € en 2017) en ce qui concerne le budget annexe des ordures ménagères

¹² La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui sert à financer la collecte des déchets ménagers et des déchets non ménagers, est payée par le propriétaire ou l'usufruitier d'une propriété soumise à la taxe foncière sur les propriétés bâties (ou qui en est temporairement exonérée). Le montant de la TEOM à payer est indiqué sur l'avis d'imposition de la taxe foncière. Il est payé chaque année avec la taxe foncière et ne fait pas l'objet d'un règlement distinct.

¹³ La redevance d'enlèvement des ordures ménagères est due uniquement par les utilisateurs du service d'enlèvement des ordures ménagères. La personne occupant le logement règle ainsi le montant dû. La commune (ou le concessionnaire du service s'il y a eu délégation) est chargée directement de l'émission et du recouvrement des factures de la REOM.

du secteur Aumale pour des dépenses réelles d'exploitation de 741 758 €, en croissance de plus de 38 000 €.

En 2019, le financement de la collecte repose sur des recettes relevant de la TEOM, avec application de taux différenciés par zone¹⁴. L'EPCI pourrait gagner à instaurer la redevance spéciale prévue par l'article L. 2333-78 du CGCT pour les producteurs de déchets non ménagers ou de collecte sélective supérieure à 1 100 litres par semaine. Cette redevance spéciale (dont la TEOM doit être déduite) constitue une ressource supplémentaire mais aussi une mesure de sensibilisation des entités les plus productrices de déchets.

Ainsi, le résultat net de ce budget annexe reste très légèrement excédentaire en raison des dotations issues du budget principal et des excédents reportés, mais peut affaiblir à l'avenir de façon significative celui du budget global.

Les résultats consolidés de la section de fonctionnement sont positifs. Cependant, avec la création de la communauté de communes interrégionale, le résultat de fonctionnement tous budgets confondus se dégrade significativement. D'un excédent de 1 545 000 € en 2016 pour les budgets annexes de la seule CCBB, les budgets annexes passent à un excédent de 162 838 € en 2018, compensant de façon de moins marquée le déficit récurrent du budget principal (qui s'amenuise cependant).

L'exécution du contrat de territoire et la montée en charge de la maison de santé de Foucarmont, ouverte depuis décembre 2019, sont de nature à générer des charges supplémentaires. Le résultat du budget ordures ménagères en année pleine est susceptible de continuer à se dégrader. Bien que les résultats restent positifs, cette trajectoire doit constituer un appel supplémentaire à la vigilance et à la clarification de la stratégie de l'établissement public sur tous les plans.

3. Dépenses et recettes d'investissement

De 2014 à 2018, la CCBB puis la CCIABB ont investi pour un montant total de 17,3 M€, dont plus de 10 M€ pour la zone d'activité (ZA) de Blangy. Cet effort pour la ZA résulte cependant d'un cumul des écritures d'ordre, tandis que le coût réel se limite à 2 452 704 €.

Ainsi, les dépenses hors zone d'activité s'élèvent à 6,81 M€, financées à hauteur de 5,9 M€ par subventions et emprunts, le solde étant complété par l'autofinancement et le prélèvement sur le fonds de roulement. Sur la période 2014-2016, les dépenses d'équipement de la communauté de commune du canton d'Aumale tous budgets confondus ont été nettement moins élevés (320 000 € dont 319 650 € en 2016) (voir tableaux 4 et 5 de l'annexe).

Les principales dépenses concernent le budget des maisons de santé pluridisciplinaires de Blangy et de Foucarmont à hauteur de 2,4 M€ TTC, les ordures ménagères pour un total de 1,2 M€ et 1,35 M€ pour le plan de développement local.

Par ailleurs, une opération de réhabilitation et d'agrandissement des locaux de la communauté de communes était en cours d'étude en octobre 2019. Elle devrait nécessiter un nouvel emprunt. À ce jour, aucun plan de financement n'est établi.

En ce qui concerne le financement de la zone d'activité de Blangy, dont les dépenses totales s'élevaient à 2 465 043 € fin 2018, l'effort a été supporté par des subventions de l'État, du département et des deux régions à hauteur de 986 000 €, et par autofinancement

¹⁴ Cf. compte rendu de l'assemblée générale du conseil communautaire du 17 avril 2019. Zone 1 (une collecte hebdomadaire) : 12,51 % ; zone 2 (deux collectes hebdomadaires) : 16 %.

(545 600 €). Des recettes potentielles liées à la vente de parcelles complètent le plan à hauteur de 899 910 €, mais semblent cependant très hypothétiques au regard des échecs passés des tentatives de cession.

La CCIABB fait valoir qu'afin de garantir une approche conforme à l'objectif de haute qualité environnementale, la gestion des eaux de ruissellement a notamment été réalisée par des techniques d'hydraulique douce avec infiltration des eaux pluviales, ainsi qu'une utilisation de l'urbanisme végétal avec l'emploi d'essences locales. Elle souligne également que la ZA est accessible et bien équipée, et que les communes de la CCIABB étant classées par arrêté du 16 mars 2017 en zone de revitalisation rurale (ZRR), les entreprises pourront bénéficier d'avantages fiscaux.

Cependant, pour prétendre à de tels avantages, les entreprises devront avoir effectué leur implantation au plus tard le 31 décembre 2020, terme du dispositif prorogé par la loi de finances pour 2020.

La ZA compte une douzaine de parcelles, dont quatre réservées aux secteurs d'activités suivants : fabrication de menuiseries, électricité, publicité et injection plastique. Aucune n'a trouvé de repreneur depuis la fin du chantier en juin 2015, ni d'entreprise intéressée à ce jour. Une seule s'est manifestée, en 2016, mais n'a pas obtenu le prêt bancaire qui lui aurait permis de concrétiser son acquisition. Malgré ces perspectives peu encourageantes, le plan de financement inclut continûment des recettes issues de la vente des parcelles pour un montant de 899 910 €.

Au regard de l'abandon actuel du projet de zone commerciale, de la taille et du coût de la ZA, des difficultés de vente des douze parcelles et de ces éléments réglementaires, la viabilité du projet, en dépit de son intérêt pour le développement intrinsèque du territoire, n'apparaît aucunement assurée à ce stade.

Actuellement, des pourparlers seraient en cours avec une société locale désirant développer ses capacités de production. Quatre parcelles connexes totalisant 13 047 m² sont concernées.

En dépit de ces derniers éléments, la chambre appelle l'établissement public à la plus grande vigilance au regard du caractère très incertain de ces recettes.

Les trois dernières opérations d'investissement

Elles concernent la maison de santé communautaire de Blangy-sur-Bresle, celle de Foucarmont et l'itinéraire touristique historique et de mémoire.

La CCBB a acquis la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » en juillet 2012. Elle a alors lancé une étude de faisabilité et de programmation relative à la création d'une maison de santé pluridisciplinaire.

a) *Maison de santé pluridisciplinaire de Blangy-sur-Bresle*

Une première maison de santé pluridisciplinaire a ouvert ses portes le 1^{er} février 2018 à Blangy-sur-Bresle. Ce projet, lancé par la CCBB et repris par la CCIABB, doit permettre aux habitants du territoire de bénéficier d'un service de santé moderne où plusieurs professionnels sont rassemblés. En effet, les quatre médecins libéraux qui exerçaient à Blangy-sur-Bresle ont fait le choix d'aller s'installer dans un autre secteur. Après concertation avec l'agence régionale de santé (ARS), il a été décidé de s'orienter vers cette solution.

Quatre partenaires ont participé au financement de cet équipement : l'Union européenne, l'État, la région Normandie et le département de la Seine-Maritime. Le coût final s'est élevé à 2 008 000 € HT, subventionné à hauteur de 1 606 000 € (79,5 %) et financé par emprunt pour le solde.

b) *Maison de santé pluridisciplinaire de Foucarmont*

La construction d'un établissement similaire a également été lancée à Foucarmont. La signature des ordres de service pour commencement des travaux date du 21 novembre 2018 pour une ouverture fin 2019. Cette maison de santé doit regrouper, dans un espace de 860,5 m², quatre bureaux pour les médecins généralistes, une salle de télémédecine, un espace paramédical (infirmières, kinésithérapeutes, psychologue, diététicienne nutritionniste, ostéopathe) et une société d'ambulances.

Ce projet a été financé pour l'essentiel par des subventions de l'État et de l'Europe à hauteur de 580 000 €, complétées par un montant de 203 000 € issu de l'autofinancement, et par un emprunt de 400 000 € contracté en fin d'année 2019.

Le projet de construction, estimé à 1 183 603 € HT, a été subventionné à ce jour à hauteur de 554 611 € (48 %). Les résultats de l'appel d'offres laissent apparaître un coût final légèrement inférieur.

La maison de santé a ouvert ses portes le 1^{er} février 2020. Le 18 décembre 2019, le conseil communautaire a approuvé sa mise en location et autorisé le président à procéder à la signature des baux, effective le 1^{er} avril 2020.

c) *L'itinéraire touristique historique et de mémoire*

Selon les éléments du marché consulté par la chambre, ce projet, engagé en novembre 2016, a donné lieu à des travaux d'aménagement de 21 sites en forêt d'Eu, en collaboration avec l'office national des forêts. La construction des équipements a commencé en février 2018. L'inauguration s'est déroulée le 15 juin 2019 dans le cadre des commémorations du débarquement et de la bataille de Normandie. Cet itinéraire est à présent ouvert au public.

Quatre partenaires ont participé au financement de ce projet : l'Union européenne, l'État (ministère des armées), la région Normandie et le département de la Seine-Maritime.

Ce projet a légèrement dépassé sa projection financière initiale (à hauteur de 829 000 € en dépenses, avec un plafond de 871 000 € TTC) ; il s'élève à ce jour à 885 772 € TTC¹⁵, sans que sa régularité en soit affectée. Il a été subventionné à hauteur de 63 % et autofinancé à hauteur de 24 %, le solde correspondant au FCTVA.

Avec un coût proche de 4 millions, ces trois opérations, subventionnées à hauteur de 67 %, représentent 59 % de la dépense totale d'investissement de la période 2013 à 2018 (6,8 M€ hors zone d'activité). Ces opérations ne résultent pas d'un projet prévisionnel d'investissement exhaustif et n'ont pas donné lieu à des projections claires quant aux charges de fonctionnement générées à terme. La communauté de communes a été en mesure de fournir les dépenses et recettes constatées pour chacune des opérations, mais est appelée par la chambre à compléter l'information du conseil communautaire par une projection synthétique des coûts de fonctionnement futurs, notamment pour les maisons de santé.

¹⁵ 829 121 € + avenant n° 1 du 12 septembre 2019 de 56 151 €.

4. Les résultats de la section d'investissement

Excepté en 2018, les résultats de la section d'investissement sont négatifs (voir tableau 6 de l'annexe). Grâce aux excédents constatés en section de fonctionnement et aux subventions, la communauté de communes peut financer ses dépenses d'investissement. Néanmoins, comme le montrent les indicateurs financiers, elle a été amenée à puiser dans son fonds de roulement en 2015 et plus marginalement en 2017 et 2018.

Au regard des constats d'erreur sur les restes à réaliser (voir *supra*), il conviendrait de retraitier les résultats. Ainsi, en 2018, les résultats des budgets pourraient être réévalués respectivement de + 131 449 € pour le budget principal et + 22 845 € pour celui des ordures ménagères et le déficit du budget « plan de développement local » aggravé de 262 767 €. Néanmoins, le caractère lacunaire de l'information financière de l'EPCI rend l'exercice de retraitier incertain.

En conclusion, alors que l'EPCI avait pu financer ses investissements en contractant peu d'emprunts, les faibles excédents, voire les déficits constatés en section de fonctionnement, réduisent le fonds de roulement et pèsent sur la trésorerie, même si cette dernière reste importante (elle permet en 2018 de financer près d'un an des dépenses de fonctionnement).

La CCIAB gagnerait donc, d'une part, à se doter d'un plan pluriannuel d'investissement afin d'être en mesure d'ajuster la mise en œuvre des programmes à ses possibilités financières et, d'autre part, à mettre utilement en débat sa politique d'investissement.

B. La situation financière

1. La capacité d'autofinancement

Le budget principal ne représente qu'un peu plus d'un cinquième de la surface financière consolidée de l'établissement public. Il constitue ainsi 21 % des recettes consolidées en 2018 contre 37 % pour le budget de la zone d'activités. La vision consolidée de la capacité d'autofinancement agrégeant charges et produits du budget principal et des budgets annexes montre une capacité d'autofinancement (CAF) disponible en baisse sur les années 2017 et 2018 mais qui reste légèrement supérieure au ratio prudentiel de 15 % des produits de gestion :

Tableau n° 6 : CAF de la CCIABB tous budgets confondus

BP et BA	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion consolidés	2 293 744 €	2 597 220 €	13,2 %
Charges de gestion consolidées	1 647 801 €	2 153 691 €	30,7 %
CAF brute consolidée	644 133 €	437 131 €	-32,1 %
- Annuité en capital de la dette consolidée	19 515 €	45 277 €	132,0 %
= CAF nette ou disponible consolidée	624 619 €	391 854 €	-37,3 %
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	<i>27,2 %</i>	<i>15,1 %</i>	

Source : *comptes de gestion, traitement CRC*

Ces ratios permettent de caractériser une situation qui se dégrade mais qui n'est pas en l'état en deçà des seuils d'alerte.

En ce qui concerne le budget principal, la CAF nette est négative depuis 2016 bien qu'en légère progression (voir tableau 7 en annexe).

Le fonds de roulement, bien qu'en légère baisse comparé à 2013, reste élevé mais pourrait régresser significativement avec la mise en œuvre des importants projets à l'étude.

La trésorerie de la structure est élevée (près de 3,2 M€ fin 2018) au regard du budget de fonctionnement de la communauté de communes.

2. La dette

Fin septembre 2019, la communauté de communes n'avait plus que deux contrats de prêt en cours. Le premier, d'un montant de 500 000 €, concerne la maison de santé de Blangy et a été conclu pour une période de 20 ans en 2018. Il a été signé avec la caisse d'épargne au taux fixe de 1,18 %.

Le second concernait le canton d'Aumale pour la déchetterie de Morienne. Conclu le 24 mai 2006, il a pris fin le 4 octobre 2020.

Les deux autres prêts, souscrits également par le canton d'Aumale, sont arrivés à échéance le 1^{er} mars 2019 (l'un avec le Crédit agricole et le second avec Dexia Crédit local).

Avec une dette consolidée représentant un peu plus d'une année d'épargne brute, la capacité de désendettement de la CCIABB était excellente en 2018 (voir tableau 8 de l'annexe). Un regard porté sur le niveau d'endettement consolidé au niveau du bloc communal dans son ensemble (communes membres + communauté de communes) confirme le constat d'un ensemble peu endetté :

Tableau n° 7 : Endettement consolidé du bloc communal

en €	2017	2018
Charge d'intérêts consolidée	291 679 €	276 551 €
Encours de dette consolidé au 31 décembre	10 922 181 €	10 879 137 €
CAF brute consolidée	3 379 731 €	3 490 454 €
Taux d'intérêt apparent	2,67 %	2,54 %
Capacité de désendettement ¹⁶	3,23	3,12

Source : *comptes de gestion, traitement CRC*

En conclusion, à ce jour, la structure et la quotité de la dette de la communauté de communes ne présentent pas de risque apparent.

3. Conclusion sur la situation financière de la CCIABB

La situation financière de la structure reste apparemment saine mais pourrait se dégrader du fait des déficits structurels du budget principal, des charges générées par les

¹⁶ En années de CAF.

maisons de santé, du plan de développement local et de la baisse des excédents des budgets annexes ordures ménagères liée à la mise en œuvre du nouveau marché.

Le constat d'une situation apparemment soutenable doit être également nuancé au regard des incertitudes pesant sur les résultats de la section d'investissement et du poids du budget annexe plan de développement local, dont les restes à réaliser en recettes apparaissent mal comptabilisés.

L'EPCI ne peut ainsi faire l'économie d'une remise à niveau de son information financière accompagnée d'une analyse prospective de ses besoins au regard de ces éléments et des projets en cours.

Au regard de la faible intégration fiscale du bloc communal et de la très grande modération des taux de la fiscalité directe locale de ce groupement, des marges de manœuvre importantes apparaissent mobilisables mais elles ne pourraient l'être que sous réserve d'être articulées à un projet communautaire plus intégré, une prospective financière en lien avec les principaux investissements et un degré accru de mutualisation.

V. L'ACHAT PUBLIC

A. L'organisation et le pilotage de la fonction achat

La gestion comptable des achats est assurée par un seul agent (commande, contrôle du service fait, liquidation et mandatement des factures). Tous les bons de commande, pièces comptables justificatives, mandats et bordereaux de mandats sont signés par le président ou un vice-président chargé des finances qui a délégation pour les pièces relatives à ce domaine.

Si le contrôle des factures jointes aux deux premiers bordereaux de mandats émis en 2017 n'appelle pas de remarques particulières, il est impossible de s'assurer que chacune a bien fait l'objet d'un engagement préalable au travers de l'émission de bons de commande. Aucune facture ne comporte de référence à un document prouvant la demande. Cet état de fait est corrélé à l'absence d'une comptabilité d'engagement, mentionnée précédemment.

Interrogé sur ce point, le responsable des finances a indiqué que celles-ci peuvent être faites par oral et qu'aucun bon de commande ou de livraison n'est conservé dès lors que la facture est liquidée.

De nombreuses lacunes sont identifiées dans l'organisation de la fonction achats. Le même agent, également responsable des finances et, de fait, de la coordination des services de l'EPCI, réalise les commandes, vérifie le service fait et mandate les mémoires. Aucun numéro d'ordre n'est identifié. Les bons de commande (quand ils existent) et les bordereaux de livraison sont détruits systématiquement après liquidation de la facture.

Outre les développements précédents relatifs aux obligations d'archivage, qui trouvent à s'appliquer ici, l'élaboration d'un guide de procédure interne apparaît donc nécessaire afin de sécuriser les pratiques et assurer la continuité du service.

La chambre recommande que la chaîne de l'achat soit au minimum assurée par deux agents distincts afin de mieux garantir la qualité de cette chaîne, la continuité du service lors des congés annuels et l'utilisation régulière des fonds publics.

Les achats hors marchés

Aucune demande de devis n'a pu être communiquée car l'établissement ne réalise que très marginalement des dépenses d'achat supérieures à 25 000 €. Il admet avoir recours à ses fournisseurs « habituels » pour les achats de faible valeur (inférieurs à 4 000 €).

Faute d'étude préalable des besoins en matière de fourniture et de maintenance, des commandes sont passées au fil de l'eau et bien souvent dans l'urgence. Les dépenses en cause sont effectivement faibles sauf sur les postes « entretien des bâtiments » (près de 22 000 € en 2018) et « maintenance » (pour 11 486 €).

B. La passation des marchés publics formalisés

Sur les huit appels d'offres réalisés en 2017 et 2018 pour un montant total de 5 003 064 €, les modalités de passation de trois d'entre eux, représentant une dépense totale de 3 267 355 € (65 % du total), ont fait l'objet d'un contrôle sur place.

Aucune de ces procédures n'a été conduite directement par la communauté de communes. Un appel systématique à un bureau d'études a été réalisé. Sur ces huit procédures, une seule a été effectuée auprès de l'UGAP pour 143 875 € HT et concerne l'acquisition et la mise en place de colonnes de tri pour points d'apports volontaires.

Pour le marché de travaux d'aménagement d'itinéraires de randonnées historiques, la communauté de communes a également fait appel à un tiers, chargé de piloter le projet et rédiger les pièces.

Les autres dépenses, dont celles liées à la signalétique, n'ont pas fait l'objet de consultation particulière. Interrogé sur ce point, l'EPCI fait valoir que ces dépenses concernent deux objets distincts - signalétique routière et signalétique descriptive -, et ont été réalisées par deux prestataires différents.

Ces deux postes de dépenses, inférieurs à 25 000 € HT chacun, ont seulement fait l'objet de demandes de devis (non communiquées à la chambre) et auraient pu donner lieu, du fait de leur proximité technique et de leur objet, à une procédure adaptée avec allotissement, ou de lots spécifiques au sein de l'appel d'offres.

Le marché de travaux, réalisé pour un montant total final de 885 772 € TTC, a pour sa part été majoré par un avenant représentant 8,56 % du montant initial qui ne modifie pas l'économie générale du marché. La proximité du prestataire a permis de respecter les délais d'exécution contractuels. L'ensemble de la procédure, à l'exception des remarques relatives à la signalétique, apparaît conforme au code des marchés publics.

Le marché de collecte des déchets

Une étude préparatoire, réalisée en 2017 par un cabinet, a conduit au lancement d'un appel d'offres ouvert et européen. Le marché était décomposé en huit lots. Il a fait l'objet d'une publication au JOUE, au BOAMP et d'une publication sectorielle le 22 décembre 2017. La procédure a donné lieu à un rapport d'analyse des offres (février 2018) et un procès-verbal de la commission d'appels d'offres, qui apparaissent valides et complets.

Le jugement des offres a reposé sur deux critères : prix et technique (pondération X prix de l'offre moins disante/prix de l'entreprise notée).

Les tableaux de dépouillement indiquent que le mieux-disant financier est le plus souvent retenu, à deux exceptions près. En effet, pour le lot 3, la société classée première n'a pas été retenue. Il a été décidé de classer ce lot sans suite et une nouvelle consultation a été

relancée avec des précisions supplémentaires sur le CCTP. En ce qui concerne le lot 8, la société classée en 1, qui avait obtenu une meilleure note technique, a finalement été retenue malgré un prix plus élevé. En dépit du choix d'un dispositif commun théoriquement plus économique, les prix des marchés ont été portés à la hausse (cf. *supra* chapitre IV B).

Au bénéfice de ces observations, la procédure de passation de ce marché stratégique, si elle a conduit à une inflation notable des dépenses (de 1 643 000 € en 2017 à 2 142 500 € en 2018), n'appelle pas de remarque critique particulière.

VI. LES RESSOURCES HUMAINES

A. L'organisation de la gestion des ressources humaines

1. Effectifs, paie, régime indemnitaire

Selon le tableau des effectifs 2018, seuls 8 agents exercent au sein de la communauté de communes interrégionale. Un regard porté en termes d'équivalents temps plein travaillés et incluant les élus occupant une fonction exécutive donne à ce chiffre une perspective différente.

Tableau n° 8 : Effectifs en ETPT

ETPT	CCBB			CCIABB	
	2014	2015	2016	2017	2018
Agents	2,5	3,66	4,5	6,83	6,66
Élus exerçant une fonction exécutive	4	4	4	9	9

Source : CCBB et CCIABB : tableaux récapitulatifs de la paie

L'établissement public n'a pas de secrétaire général ou de directeur général des services. Il n'y a qu'un seul agent de catégorie A, chargé à temps complet du dossier « développement économique », dont celui de la zone d'activité de Blangy-sur-Bresle. Les sept autres agents relèvent de la catégorie C.

La paie est préparée par l'agent chargé des finances, de l'encadrement des agents et des achats, sur un poste à temps non complet (cf. tableau des effectifs). Cet agent tient de fait le rôle de secrétaire général sans en avoir ni le titre ni le statut.

La paie est validée par le vice-président chargé des finances et de la gestion du personnel. Celle-ci est gérée en interne et réalisée sur un logiciel commercial.

Malgré une qualification limitée des agents, les dépenses de formation professionnelle sont réduites (aucune jusqu'en 2015, 507 € en 2016, 1 195 € en 2017 et 1 232 € en 2018), soit un niveau très inférieur à 1 % de la masse salariale.

Aucun organigramme n'a été mis en place et aucune fiche de poste n'a été formalisée. Aucun dispositif de pilotage de la masse salariale n'a été mis en œuvre. Le personnel consomme annuellement ses congés payés. Par conséquent, aucun stock de compte épargne temps (CET) n'a été constitué.

Le personnel issu de l'ancienne CCBB bénéficie d'un nombre limité de primes (indemnité d'administration et de technicité, indemnité d'exercice de mission des préfectures) et la délibération cadre du 14 février 2008 apparaît conforme à la réglementation spécifique applicable à ces primes à l'époque de leur adoption, à l'exception de celle qui concerne l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires.

Néanmoins, l'EPCI aurait dû organiser le passage au RIFSEEP de l'ensemble de son régime indemnitaire dans le délai prévu par les textes, d'autant plus qu'un agent issu de l'ancienne CCCA en bénéficie déjà. L'EPCI fait valoir que les agents ne l'ont pas souhaité. La chambre l'appelle cependant à procéder rapidement à cette mise en œuvre obligatoire.

Les indemnités de fonction versées au président et aux vice-présidents de l'EPCI n'appellent pas de remarques.

2. Les heures supplémentaires

La délibération précitée du 14 février 2008 fixant le régime indemnitaire des agents de la CCBB comporte des développements particuliers relatifs aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), notamment en ce qui concerne les agents à temps non complet. Une autre délibération, moins précise, a également été consacrée le 2 juillet 2008 aux IHTS, pour en faire bénéficier l'ensemble des agents.

Selon ces délibérations, l'ensemble du personnel est susceptible de percevoir des IHTS et les heures supplémentaires n'excéderont pas 25 heures par mois, sauf lors de circonstances exceptionnelles, sur décision de l'autorité territoriale, le comité technique paritaire (CTP) en étant immédiatement informé.

Selon les termes du décret n° 2020-592 du 15 mai 2020 relatif aux modalités de calcul et à la majoration de la rémunération des heures complémentaires des agents de la fonction publique territoriale nommés dans des emplois permanents à temps non complet, sont considérées comme heures complémentaires les heures effectuées au-delà de la durée hebdomadaire de service afférente à l'emploi à temps non complet qui ne dépassent pas la durée légale du travail.

Le bénéfice du taux applicable aux heures supplémentaires a cependant été étendu de façon systématique, pour toutes ses heures en sus de son temps habituel, à un agent à temps non complet en considération d'un cumul d'engagements auprès de plusieurs employeurs atteignant 40 heures. Le droit applicable ne prévoit pas la prise en compte d'un tel cumul. La régularité de la pratique (qui concerne 287 heures en sus en 2018 et des volumes comparables les années précédentes) apparaît d'autant plus difficile à apprécier que le bénéficiaire est également chargé de l'établissement de la paie et du contrôle du décompte déclaratif des heures supplémentaires - les états déclaratifs étant cependant signés *in fine* par un vice-président.

La chambre appelle l'EPCI à mettre en conformité au décret précité son appréciation des heures complémentaires. Elle recommande par ailleurs de renforcer l'indépendance des contrôles internes afin d'éviter tout risque de rémunération indue ou toute suspicion en ce sens.

La chambre recommande enfin à l'EPCI d'ajuster la quotité horaire correspondant à ses besoins réels sur les postes à temps non complet afin d'éviter de recourir de façon systématique au mécanisme des heures complémentaires ou supplémentaires, comme cela été le cas pour le poste précité au cours des exercices sous revue.

B. Le dispositif de pilotage

En raison de l'externalisation de nombreuses missions, les effectifs sont faibles au sein de l'EPCI sans que cela ait apparemment nui à l'exercice de ses principales compétences. En ce qui concerne les fonctions support cependant, un grand nombre de tâches sont assurées par l'agent précité, qui les exerce théoriquement à temps non complet. Cette situation n'apparaît pas favorable à la continuité du service et elle est susceptible de générer pour l'intéressé des risques psycho-sociaux.

Selon les termes de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel. Il rend compte des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents contractuels. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat.*

 »

La CCIABB ne s'est pas pleinement conformée à ces obligations. Faute d'élaboration des bilans sociaux et d'outils de suivi, il n'a pas été possible d'analyser le taux d'absentéisme des agents.

La réalisation d'un bilan de compétences pour l'ensemble des agents pourrait être pertinente afin de revoir les attributions de chacun.

À cet égard, l'agent à temps non complet précité remplit par défaut un rôle de coordination s'apparentant à des fonctions de direction, bien que ce constat ne soit pas partagé par l'ordonnateur. Selon ce dernier, l'agent en question n'a ni connaissance, ni accès aux dossiers spécifiques d'urbanisme, du tourisme, du contrat de territoire et du Pays Bresle-Yères, ces dossiers étant sous la seule responsabilité des agents qui les traitent.

L'agent cité ayant été l'interlocuteur principal de la chambre pendant toute la durée de l'instruction, le fait qu'il ne se substitue pas aux agents chargés de dossiers spécifiques n'est pas exclusif du rôle de coordination précité, notamment sur les autres champs d'activité de l'EPCI. La chambre appelle ainsi l'établissement public à structurer son organisation et à se doter de définitions de postes et d'un organigramme clair.

L'agent concerné relève du cadre d'emploi des adjoints administratifs, dont le statut a été précisé par le décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux.

Les adjoints administratifs territoriaux sont chargés de tâches administratives d'exécution, qui supposent la connaissance et comportent l'application de règles administratives et comptables. Lorsqu'ils relèvent des grades d'avancement, ils peuvent être chargés du secrétariat de mairie dans une commune de moins de 2 000 habitants et peuvent se voir confier la coordination de l'activité d'adjoints administratifs territoriaux du premier grade.

En revanche, ils ne peuvent pas être chargés de la direction des services des groupements de communes comparables à la CCIABB et coordonner des agents relevant de catégories supérieures.

La situation de l'intéressé et le mode de direction insuffisamment défini de l'EPCI appellent une clarification au regard de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui dispose que « constitue un conflit d'intérêts,

toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés ou des intérêts publics qui est de nature à influencer ou à *paraître influencer* l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation, « 2° (...) les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégué, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ; (...) 3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ; 4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique. »

La chambre appelle ici la communauté de communes à prévenir tout risque de conflit d'intérêts, notamment en se dotant d'une structure organisationnelle adaptée, de procédures et dispositifs permettant de garantir la transparence et la neutralité des décisions prises.

ANNEXE

Situation financière

Tableau n° 1 : Dépenses CCBB/CCIABB tous budgets agrégés hors ZA

	CCBB			CCIABB	
	2014	2015	2016	2017	2018
Budget principal	518 694 €	365 548 €	809 847 €	1 126 246 €	1 510 901 €
Transports scolaires	91 311 €	75 729 €	74 198 €	87 720 €	89 975 €
Ordures ménagères	826 121 €	816 192 €	753 716 €	1 643 002 €	2 142 503 €
Plan de dévelop. local	51 391 €	40 015 €	50 373 €	88 010 €	253 877 €
Ruche industrielle	21 374 €	21 407 €	21 440 €	21 785 €	22 129 €
Maisons de santé			3 029 €	15 696 €	42 806 €
Office de tourisme					6 143 €
Travaux hydr.				48 233 €	45 686 €
Budgets agrégés	1 508 892 €	1 318 891 €	1 712 603 €	3 030 692 €	4 114 019 €

Source : *comptes de gestion*

Tableau n° 2 : Recettes tous budgets confondus hors ZA

	CCBB			CCIABB	
	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes					
Budget principal	450 502 €	503 130 €	479 596 €	880 633 €	1 427 415 €
Transports scolaires	91 311 €	75 729 €	74 198 €	87 719 €	89 975 €
Ordures ménagères	1 306 959 €	1 306 390 €	1 313 651 €	1 959 847 €	2 184 731 €
Plan de développement local	21 159 €	33 370 €	377 055 €	292 886 €	351 300 €
Ruche industrielle	79 016 €	32 877 €	32 910 €	33 256 €	33 600 €
Maisons de santé pluridisc.			3 029 €	15 696 €	42 806 €
Office de tourisme				29 414 €	2 273 €
Travaux hydrauliques				62 683 €	61 272 €
Budgets consolidés	1 948 947 €	1 951 495 €	2 280 439 €	3 362 135 €	4 193 371 €

Source : *comptes de gestion*

Tableau n° 3 : Résultats de fonctionnement consolidés 2014-2018

	CCBB			CCIABB	
	2014	2015	2016	2017	2018
Budget principal	- 68 192 €	137 582 €	- 330 251 €	- 245 614 €	- 83 486 €
Transports scolaires					
Ordures ménagères					
Blangy	480 837 €	490 197 €	559 935 €	462 672 €	58 094 €
Ordures ménagères				- 145 827 €	- 15 866 €
Aumale					
Plan de développement local	- 30 232 €	- 6 645 €	326 682 €	204 876 €	97 423 €
Ruche industrielle	57 642 €	11 470 €	11 470 €	11 471 €	11 471 €
Maison de santé pluridisc.					
Travaux hydrauliques				14 451 €	15 586 €
Office de tourisme				29 415 €	- 3 871 €
ZA Blangy	169 005 €	335 068 €	651 441 €		
Résultats consolidés (BP+BA)	609 061 €	967 672 €	1 219 278 €	331 444 €	79 352 €

Source : *comptes de gestion*

Tableau n° 4 : Résultats annuels en section d'investissement (tous budgets)

	2014	2015	2016	2017	2018
Budget principal	- 164 461 €	- 64 640 €	42 169 €	302 376 €	24 605 €
Transports scolaires					
Ordure ménagères secteur Blangy	19 315 €	33 733 €	52 551 €	- 479 370 €	370 297 €
Plan développement local	15 071 €	- 94 931 €	- 234 868 €	121 996 €	- 75 363 €
Ruche industrielle	17 998 €	17 998 €	17 998 €	17 998 €	17 998 €
ZA Blangy	- 324 476 €	- 1 728 425 €	- 3 646 €	- 3 674 €	- 2 985 €
Maison de santé		- 33 913 €	- 114 323 €	- 796 357 €	- 239 164 €
Nouveaux budget (2017)					
Travaux hydrauliques				- 3 853 €	- 591 €
Ordure ménagères secteur Aumale				4 426 €	24 262 €
Office de tourisme					
Tous budgets confondus	- 436 553 €	- 1 870 179 €	- 240 117 €	- 836 458 €	119 058 €

Source : comptes de gestion

Tableau n° 5 : La CAF du budget principal

En consolidant pour les années précédant la création de la CCIABB les éléments financiers relatifs aux deux EPCI fusionnés, sur le seul budget principal, on peut constater que les charges de gestion ont crû de façon importante sans que la création de la CCIABB marque un tournant réel. De même, l'évolution de la capacité d'autofinancement brute entre 2014 et 2018 est négative sur l'ensemble de la période sous contrôle, mais la dégradation la plus nette a concerné l'année 2016 et précédé la création de la CCIABB :

en €	CCBB + CCA			CCIABB	
	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	559 650	580 185	576 810	621 003	843 536
Produits de gestion	806 660	851 388	799 972	880 633	1 324 668
Charges à caractère général	98 098	107 319	130 436	153 583	221 689
+ Charges de personnel	148 409	189 709	242 269	289 168	279 515
Charges de gestion	764 493	613 854	1 001 067	1 063 094	1 342 602
CAF brute	42 167	237 534	-201 094	-182 462	-17 548
en % des produits de gestion	5,2 %	27,9 %	-25,1 %	-20,7 %	-1,3 %

Source : *comptes de gestion, traitement CRC*

Tableau n° 6 : Les ratios bilantiels

	CCBB seule			CCIABB	
	2014	2015	2016	2017	2018
Résultats consolidés	609 061 €	967 672 €	1 219 278 €	331 443 €	79 352 €
CAF brute	679 472 €	1 048 677 €	1 328 887 €	644 133 €	437 131 €
Remboursement des emprunts				19 515 €	45 277 €
CAF nette	679 472 €	1 048 677 €	1 328 887 €	624 618 €	391 854 €
Fonds de roulement	3 824 533 €	2 908 655 €	3 457 288 €	3 335 261 €	3 169 490 €
Besoin fonds de roulement	174 154 €	395 160 €	41 008 €	259 631 €	8 690 €
Trésorerie	3 650 379 €	2 513 495 €	3 416 280 €	3 075 630 €	3 160 800 €
Budget principal					
Résultats	- 68 192 €	137 582 €	- 330 251 €	- 245 614 €	- 83 486 €
CAF brute	- 60 654 €	155 589 €	- 286 128 €	- 182 462 €	- 17 548 €

Source : *comptes de gestion, traitement CRC*

Tableau n° 7 : L'endettement consolidé de la CCIABB

en €	2017	2018
Encours de la dette agrégée	562 828 €	510 683 €
- Dettes réciproques	0	0
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	562 828 €	510 683 €
/ CAF brute consolidée tous budgets	644 133 €	437 131 €
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	1,11	1,13
Intérêts des emprunts et dettes	1 059	12 943
/ Encours de la dette consolidée	562 828	510 683
Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	0,2 %	2,5 %

Source : *comptes de gestion, traitement CRC*