



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Communauté de communes Orne Lorraine Confluences (Département de Meurthe-et-Moselle)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 31 août 2022

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
RAPPELS DU DROIT.....	4
RECOMMANDATIONS.....	4
1. LA PROCÉDURE.....	5
2. L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE.....	5
2.1 La présentation générale.....	5
2.1.1 Une création par fusion de trois communautés de communes.....	6
2.1.2 Les compétences.....	7
2.1.3 L'harmonisation et l'intégration fiscales.....	9
2.2 La stratégie communautaire.....	11
2.2.1 Le projet de territoire et le pacte financier et fiscal.....	11
2.2.2 Les relations avec les communes.....	13
2.2.3 Les mutualisations.....	16
2.3 Conclusion sur l'intégration communautaire.....	17
3. LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	17
3.1 La qualité de l'information budgétaire.....	17
3.1.1 Les débats d'orientation budgétaire.....	17
3.1.2 Les publications et les annexes budgétaires.....	18
3.1.3 L'exécution du budget.....	19
3.2 La fiabilité de l'information comptable.....	21
3.2.1 Le patrimoine et son suivi comptable.....	21
3.2.2 La fiabilité du compte de résultat.....	23
3.3 L'organisation de la fonction financière et comptable.....	25
3.3.1 La préparation budgétaire.....	25
3.3.2 L'exécution budgétaire.....	26
3.3.3 Le contrôle des régies.....	26
3.3.4 Le contrôle interne financier.....	27
3.4 Conclusion sur la fiabilité des comptes.....	28
4. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	28
4.1 La constitution de l'autofinancement.....	28
4.1.1 Les produits de gestion.....	30
4.1.2 Les charges de gestion.....	32
4.1.3 La rigidité des charges de gestion.....	34
4.1.4 Les concours attribués à des tiers.....	35
4.1.5 Le coût de la compétence collecte et traitement des déchets.....	37
4.2 Le financement de l'investissement.....	38
4.2.1 Les dépenses d'investissement et le financement propre.....	39
4.2.2 La dette.....	42
4.3 Le fonds de roulement et la trésorerie.....	45
4.4 Conclusion sur la situation financière.....	46
5. LES RESSOURCES HUMAINES.....	47
5.1 Le régime indemnitaire.....	47
5.1.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).....	47
5.1.2 La prime de fin d'année ou 13 ^{ème} mois.....	49
5.2 L'organisation du temps de travail.....	51
5.2.1 Le régime des congés appliqué dans les services de la CCOLC.....	51
5.2.2 Les autres formes d'absence.....	52

5.2.3	La gestion des heures supplémentaires.....	53
5.2.4	Les activités accessoires	54
5.3	Conclusion sur les ressources humaines	55
6.	LE TÉLÉTRAVAIL	55
6.1	Le cadre réglementaire	55
6.2	L'état des lieux du recours au télétravail au sein des services de la CCOLC.....	56
6.2.1	Le télétravail avant la crise sanitaire	56
6.2.2	Le « télétravail contraint » durant la crise sanitaire	56
6.2.3	Le télétravail de droit commun après la crise sanitaire.....	57
6.3	Les conséquences organisationnelles du télétravail.....	59
6.3.1	L'impact du télétravail contraint sur l'organisation interne des services.....	59
6.3.2	L'impact du télétravail contraint sur le service rendu aux usagers.....	60
6.3.3	L'impact financier du télétravail.....	60
6.4	Conclusion sur le télétravail.....	61
ANNEXE 1	: Évolution de l'attribution de compensation versée à chaque commune membre de 2016 à 2021	62
ANNEXE 2	: Données budgétaires relatives au budget principal	64
ANNEXE 3	: Données quantitatives relatives à la place du télétravail	68

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion de la communauté de communes Orne Lorraine Confluences (CCOLC) pour les exercices 2017 et suivants.

L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est créé au 1^{er} janvier 2017 par la fusion de trois EPCI et d'une commune, dont les profils sont différents en termes de fiscalité, d'intégration et de moyens financiers. Tous se caractérisaient avant la fusion par une capacité d'autofinancement brute relativement faible et un patrimoine immobilier important.

La CCOLC regroupe une population de 53 000 habitants. Elle ne comporte pas de ville centre mais plusieurs villes moyennes de taille comparable, dont celles de la vallée de l'Orne, liées au passé industriel du territoire. Outre ses compétences exercées de plein droit, l'EPCI assure le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et conduit la politique liée à la petite enfance, l'enfance et la jeunesse.

Le processus d'intégration mis en œuvre par la fusion ne semble pas être totalement abouti. Le projet de territoire est très large et l'absence de pacte financier et fiscal conduit à un manque de visibilité sur la stratégie financière de l'EPCI. Le conseil communautaire a toutefois décidé d'engager, en juin 2022, la révision de son projet de territoire qui sera menée parallèlement et en cohérence avec l'élaboration du plan climat air énergie territorial intercommunal.

Les relations entre l'EPCI et ses communes membres sont principalement assises sur les versements d'attributions de compensation dont les montants ont été reconduits à partir des situations antérieures à la fusion et constituent une charge importante pour la CCOLC qui contribue à la faiblesse de son autofinancement. Les mutualisations de services, notamment des services supports, entre la CCOLC et ses communes membres devraient être approfondies.

La situation financière de l'EPCI est fragile. Son autofinancement brut est globalement faible et diminue depuis 2019 en raison d'une progression des charges de fonctionnement courant plus rapide que celle des produits. La faiblesse de l'autofinancement contraint le niveau d'investissement de l'EPCI et dégrade sa capacité de désendettement, alors même que son endettement se réduit.

L'EPCI s'est doté en juin 2022 d'un plan pluriannuel d'investissement cible identifiant les projets mais il ne mentionne ni leur financement, ni la consolidation du niveau de son autofinancement et l'évolution de sa solvabilité, de son niveau d'endettement et de son fonds de roulement sur le moyen-long terme.

Le travail d'harmonisation des modes de gestion des personnels n'est pas abouti.

Le chantier relatif au temps de travail a été engagé par l'EPCI et devrait être finalisé en 2022 et s'accompagner de l'élaboration d'un règlement intérieur. Les conditions d'utilisation du complément indemnitaire annuel (CIA) doivent être revues pour en faire un outil de reconnaissance de l'engagement professionnel des agents. Le dispositif relatif aux heures supplémentaires doit être corrigé pour se conformer à la réglementation.

La chambre formule six rappels du droit et cinq recommandations portant en particulier sur la stratégie de l'EPCI dans les domaines de l'intégration communautaire et des projets d'investissement, sur le contrôle interne financier et ses relations avec ses principaux partenaires et sur la gestion des ressources humaines.

RAPPELS DU DROIT

N° 1 : Procéder à la publication de l'ensemble des informations budgétaires et financières prévues par la réglementation (code général des collectivités territoriales et instruction budgétaire et comptable M14).	19
N° 2 : Procéder à la mise en concordance de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14.	23
N° 3 : Réaliser et formaliser les contrôles sur place des régies conformément aux articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du code général des collectivités territoriales, et de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 sur les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des régies des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.	27
N° 4 : Revoir les critères et modalités d'attribution du complément indemnitaire annuel pour répondre aux principes fixés par la délibération du 26 septembre 2019 relative au RIFSEEP et au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.	49
N° 5 : Adopter les règles internes relatives à l'organisation du temps de travail conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.	52
N° 6 : Fixer par délibération la liste des emplois pouvant bénéficier des heures supplémentaires et mettre en place des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser ces heures tel que prévu par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.	54

RECOMMANDATIONS

N° 1 : Élaborer un pacte financier et fiscal, en cohérence avec le projet de territoire et dans le sens d'une intégration accrue à l'échelon communautaire.	13
N° 2 : Mettre en œuvre les mutualisations identifiées dans le schéma de mutualisation adopté le 19 mars 2019.	16
N° 3 : Mettre en place un contrôle interne financier.	27
N° 4 : Formaliser les outils du contrôle de gestion des organismes partenaires de l'EPCI.	28
N° 5 : Compléter le plan pluriannuel d'investissement par la détermination de ses modalités de financement et en assurer un suivi précis et périodique en veillant à la préservation de l'équilibre financier de moyen-long terme de l'EPCI.	42

1. LA PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Orne Lorraine Confluences (CCOLC), inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Grand Est, porte sur les exercices 2017 et suivants.

Conformément au code des juridictions financières en son article R. 241-2, la lettre portant engagement de la procédure a été notifiée le 26 octobre 2021 à l'ordonnateur en fonctions depuis le 10 juillet 2020 ainsi qu'à son prédécesseur.

L'entretien préalable, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 1^{er} mars 2022 de manière commune avec l'ordonnateur en fonctions et l'ordonnateur précédent.

Les observations provisoires retenues par la chambre ont été adressées le 25 mai 2022 à l'ordonnateur en fonctions et à son prédécesseur qui ont répondu de manière commune le 27 juin 2022. Des extraits ont également été envoyés le 25 mai 2022 aux tiers mis en cause au titre de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières.

Après examen des réponses reçues et audition du représentant d'un tiers mis en cause à sa demande, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 31 août 2022.

2. L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

2.1 La présentation générale

Située dans le département de Meurthe-et-Moselle, la communauté de communes Orne Lorraine Confluences (CCOLC) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé au 1^{er} janvier 2017, par arrêté préfectoral du 24 octobre 2016.

Issue de la fusion des trois communautés de communes (CC) du Pays de Briey (CCPB), du Pays de l'Orne (CCPO) et du Jarnisy (CCJ) ainsi que du rattachement de la commune de Saint-Ail qui ne relevait pas d'un EPCI, la CCOLC regroupe 53 076 habitants¹ et 41 communes².

La population de l'EPCI est stable ou en légère diminution (taux annuel moyen de variation de - 0,1 % de 2013 à 2018), et sa densité est plus forte que la moyenne régionale (135,1 habitants par km² contre 96,6) en raison de l'urbanisation de la vallée de l'Orne (Homécourt, Joeuf) liée au passé industriel du territoire. L'EPCI se caractérise également par l'existence de plusieurs villes moyennes (Val-de-Briey, Jarny).

Sa population est en moyenne moins riche qu'au niveau régional et le taux de chômage y est supérieur aux moyennes départementale et régionale.

¹ Population municipale au 1^{er} janvier 2018 d'après l'Insee, populations légales 2018, parution du 28 décembre 2020.

² Après création de la commune nouvelle de Val-de-Briey au 1^{er} janvier 2017, fusionnant les trois ex communes de Briey, Mance et Mancieulles : cf. arrêté préfectoral du 28 juin 2016 modifié par arrêté du 23 août 2016.

Tableau 1 : Indicateurs économiques et sociaux

année de référence 2019	CC OLC	département de Meurthe-et-Moselle	région Grand Est
part des ménages fiscaux imposés (en %)	47,5	52,7	55,0
médiane du revenu disponible par unité de consommation (en €)	20 850	21 790	21 800
taux de pauvreté (en %)	14,9	15,0	14,7
taux de chômage des 15-64 ans (en %) en 2018	14,2	13,6	13,4

Source : Insee (Institut national de la statistique et des études économiques), comparateur de territoire. Chiffres publiés le 17 janvier 2022.

2.1.1 Une création par fusion de trois communautés de communes

L'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, depuis sa révision par l'article 33 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015³ que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupent au moins 15 000 habitants, sauf exceptions limitativement prévues. La constitution des EPCI est définie par le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).

L'arrêté préfectoral portant schéma départemental de coopération intercommunale de Meurthe-et-Moselle du 29 mars 2016 prévoit la fusion de trois communautés de communes : CCPB, CCPO et CCJ, et y ajoute la commune de Saint-Ail qui ne relevait d'aucun EPCI au préalable.

Selon le SDCI, « *l'ambition du projet de regroupement de ces structures [était] de former un territoire cohérent et performant autour de Briey, capable de se positionner en interlocuteur reconnu face à l'attractivité messine.* »

En l'absence de l'avis favorable au projet de fusion de la majorité qualifiée des communes et EPCI⁴ telle que prévue par la loi, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) est saisie. À la suite de son avis favorable rendu le 17 octobre 2016, l'arrêté préfectoral du 24 octobre 2016 autorise la fusion des CCPB, CCPO et CCJ en y incluant la commune de Saint-Ail, cette fusion prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2017. Les recours introduits contre cet arrêté n'ont pas prospéré.

Les composants du nouvel EPCI sont les suivants :

- la communauté de communes du Pays de Briey (CCPB) est un EPCI à fiscalité additionnelle. Elle compte 10 992 habitants et regroupe neuf communes dont les trois qui fusionnent pour former Val-de-Briey au 1^{er} janvier 2017. La CCPB intervient dans plusieurs compétences spécifiques (éclairage public, services à destination des communes : marchés publics, service technique) et dispose d'un patrimoine immobilier important (notamment au carreau de la mine de Mancieulles) ;
- la communauté de communes du Pays de l'Orne (CCPO) est un EPCI à fiscalité professionnelle unique. Elle compte 23 658 habitants et neuf communes. Les principaux équipements de la CCPO sont : l'espace culturel Pablo Picasso à Homécourt, une piscine, les médiathèque et ludothèque à Joeuf, la base de loisirs de Moineville, le centre d'activités économiques de la zone industrielle de Joeuf ;
- la communauté de communes du Jarnisy (CCJ) est un EPCI à fiscalité professionnelle unique. Elle compte 19 020 habitants et regroupe 24 communes. La CCJ intervient en particulier dans le domaine social par son CIAS (centre intercommunal d'action sociale) et dans le domaine de la jeunesse ;

³ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe.

⁴ La consultation des organes délibérants des communes et des EPCI concernés prévues à l'article 35 III de la loi, aboutit à l'expression dans le délai légal d'un avis défavorable par les organes délibérants de 28 communes et de deux EPCI (CCJ et CCPO).

- la commune de Saint-Ail comprend 435 habitants. Le site industriel de la société Sovab est implanté pour partie sur son territoire et sur celui de la commune de Batilly, rattachée en 2014 à la CCPO.

Les trois anciennes communautés de communes sont caractérisées par une capacité d'autofinancement (CAF) brute faible (comprise entre 7 et 15 € par habitant en 2016) et un endettement important, leur capacité de désendettement variant de 16 à 23 ans. Les principaux indicateurs financiers et fiscaux de chacune sont résumés comme suit :

Tableau 2 : Indicateurs financiers et fiscaux des ex EPCI avant fusion en 2016

en euros par habitant	CCJ	CCPO	Moyenne régionale des EPCI de même strate à fiscalité prof. unique	CCPB	Moyenne régionale des EPCI de même strate à fiscalité additionnelle
CAF brute	9	7	56	15	37
endettement	213	119	175	239	162
capacité de désendettement (en années) ⁵	23	17		16	
fonds de roulement (en jours de charges réelles en fin d'exercice)	42	34		6	
impôts locaux	168	276	286	317	162
coefficient d'intégration fiscale (CIF)	0,3065	0,3262	0,3556	0,4969	0,3343

Source : DGFIP, rapport d'expertise économique et financière – projet de scission de la CC OLC, juin 2021 et fiches DGF 2016.

L'EPCI est créé au 1^{er} janvier 2017 par la fusion de trois communautés de communes et d'une commune préalablement non incluse dans le périmètre d'un EPCI, dont les profils sont assez différents mais qui ont en commun une capacité d'autofinancement relativement faible et un patrimoine immobilier important.

Il regroupe une population de 53 000 habitants, globalement moins riche qu'au niveau régional et dont le taux de chômage est supérieur aux moyennes régionale et départementale.

Il se compose de plusieurs villes moyennes de taille comparable, dont celles de la vallée de l'Orne, liées au passé industriel du territoire.

2.1.2 Les compétences

Les arrêtés préfectoraux des 24 octobre et 12 décembre 2016 relatifs à la création de l'EPCI au 1^{er} janvier 2017 procèdent à la reprise de l'ensemble des compétences précédemment exercées par les trois ex EPCI.

Plusieurs compétences sont restituées aux communes au cours des exercices 2017 et 2018. Elles concernent la rétrocession des compétences éclairage public et gestion du petit bus (service de navettes payantes intra-communautaires desservant les communes membres) aux communes de l'ex CCPB, de la maison de la jeunesse « la Concordia » (suivie en budget annexe en 2017 au sein de l'EPCI) à la commune de Jarny, du LAB (cyber espace) à la nouvelle commune de Val-de-Briey et du bâtiment Saint-Pierremont à Mancieulles (salle de spectacles) à la commune de Val-de-Briey.

⁵ La capacité de désendettement, ou ratio de solvabilité, représente le nombre théorique d'années nécessaire à l'organisme pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette en supposant qu'il y consacre la totalité de son autofinancement brut.

L'arrêté préfectoral du 27 décembre 2017 fixe les statuts de l'EPCI à compter du 1^{er} janvier 2018 ; l'EPCI exerce :

- cinq compétences obligatoires : aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, actions de développement économique, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- quatre compétences optionnelles⁶ : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire ;
- neuf compétences facultatives, dont entre autres, politique d'accompagnement de l'activité liée au développement économique des entreprises, commerces et artisans et au développement touristique, politique liée à la petite enfance et l'enfance et la jeunesse, services d'incendie et de secours.

Trois délibérations de 2017 et 2018⁷ définissent l'intérêt communautaire en particulier pour les équipements culturels et sportifs⁸ et la politique du logement et du cadre de vie.

Deux délibérations de 2017 et 2018⁹ déterminent les zones d'activité économique (ZAE) pour lesquelles l'EPCI est compétent de plein droit et qui lui sont transférées ; aux cinq zones définies par la première délibération, situées à Homécourt, Jarny-Giraumont et Val-de-Briey, s'ajoutent deux zones supplémentaires par la seconde délibération, situées à Conflans-en-Jarnisy et à Valleroy.

La délibération du 25 janvier 2018 relative à la définition de l'intérêt communautaire indique que l'EPCI est chargé du développement de la politique de la lecture publique et de la mise en réseau des médiathèques et bibliothèques du territoire, et de l'aménagement et de la gestion des médiathèques d'intérêt communautaire. Or la définition de l'intérêt communautaire mériterait d'être revue ou clarifiée en confiant à l'EPCI la gestion de l'ensemble des équipements nécessaires à l'exercice de sa compétence en matière de développement de la politique de la lecture publique car seule la médiathèque de Joeuf est actuellement considérée comme médiathèque communautaire.

L'EPCI n'exerce en régie qu'une partie de ses compétences. L'établissement a transféré l'exercice de certaines d'entre elles aux syndicats dont il est membre concernant la collecte et le traitement des ordures ménagères pour la majorité de ses communes membres¹⁰. Il assure d'autres compétences dans le cadre de marchés publics (petite enfance et enfance notamment)¹¹ ou par le biais de partenariats avec des associations (gestion d'équipements culturels, de la base de loisirs et de l'office de tourisme intercommunal).

Enfin, l'EPCI gère un gîte intercommunal situé au carreau de la mine de Mancieulles à Val-de-Briey. Il s'agit d'un équipement qui relevait précédemment de la CCPB et dont la gestion a été transférée à l'EPCI lors de sa création. Cependant, les statuts de l'EPCI font uniquement référence à son rôle en matière de « *promotion du tourisme, dont la*

⁶ Devenues compétences supplémentaires en vertu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁷ 2017.CC.099 du 26 septembre 2017, 2018.CC.012 du 25 janvier 2018 et 2018.CC.073 du 26 juin 2018.

⁸ Base de loisirs de Moineville, équipements aquatiques d'Homécourt, Jarny et Val-de-Briey, centre équestre de Val-de-Briey – Mancieulles, médiathèque de Joeuf, centre culturel Pablo Picasso à Homécourt, Espace Gérard Philipe à Jarny, la Tour Mahuet à Labry, la Menuiserie à Val-de-Briey – Mancieulles.

⁹ 2017.CC.125 du 11 décembre 2017 et 2018.CC.016 du 13 mars 2018.

¹⁰ Cf. délibérations 2017.CC.029 et 030 du 9 février 2017 relatives à l'élection des délégués au sein du SICOM (syndicat intercommunal de collecte des ordures ménagères) de Piennes et à l'élection des délégués au sein du SIRTOM (syndicat intercommunal pour le ramassage et le traitement des ordures ménagères) du pays de Briey, de la vallée de l'Orne et du Jarnisy.

¹¹ Une réflexion a été engagée courant 2021 afin de conclure une délégation de service public à expiration des actuels marchés.

création d'offices de tourisme » (1-b) et de « politique d'accompagnement [...] au développement touristique » dont l'instauration et la gestion d'une taxe de séjour unique (3-a). Les statuts de l'EPCI ne font pas référence à cet équipement ni à sa gestion par l'EPCI.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur à procéder à la régularisation des fondements juridiques relatifs à l'exploitation du gîte intercommunal.

L'EPCI procède en 2017 et 2018 à la restitution aux communes de compétences exercées uniquement sur le territoire de certains des ex EPCI ; outre ses compétences exercées de plein droit, il intervient essentiellement dans la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et la politique liée à la petite enfance, l'enfance et la jeunesse.

2.1.3 L'harmonisation et l'intégration fiscales

La fusion des trois intercommunalités a conduit à l'adoption du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) conformément à l'article 1638-0 bis du code général des impôts (application à l'EPCI issu de la fusion du type de fiscalité le plus intégré des EPCI préexistants) alors que la CCPB pratiquait la taxe additionnelle.

Elle mène à uniformiser les taux de fiscalité appliqués aux entreprises et aux ménages.

Tableau 3 : Taux de fiscalité appliqués par les EPCI avant et après la fusion

taux d'imposition en %	Avant fusion			Après fusion	
	CC du Jarnisy	CC Pays de l'Orne	CC Pays de Briey	CCOLC	CCOLC
population	19 281 h	23 129 h	11 499 h	53 948 h	53 948 h
année	2016	2016	2016	2017	2020
régime	FPU	FPU	FPA	FPU	FPU
taux des impôts locaux	pour l'EPCI	pour l'EPCI	pour l'EPCI	pour l'EPCI	pour l'EPCI
taxe d'habitation (TH) + GEMAPI	10,52 %	13,24 %	12,93 %	12,99 %	12,99 %
taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) + GEMAPI	0,47 %	2,26 %	7,41 %	3,51 %	3,51 %
taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) + GEMAPI	1,01 %	5,35 %	13,78 %	5,11 %	5,11 %
taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB)	27,57 %	27,57 %	0 %	27,57 %	27,57 %
cotisation foncière des entreprises (CFE) + GEMAPI					
au titre de la FPU	29,96 %	29,45 %	0 %	30,13 %	30,56 %
au titre de la fiscalité additionnelle	0 %	0 %	16,08 %	0 %	0 %
au titre d'une fiscalité professionnelle des éoliennes	0 %	0 %	36,88 %	0 %	0 %

Source : DGFIP, rapport d'expertise économique et financière – projet de scission de la CCOLC, juin 2021 et fiches DGFIP

Avant fusion, en 2016, le montant des impôts locaux par habitant est très disparate : il est de 168 € pour la communauté de communes du Jarnisy et atteint près du double pour la communauté de communes du Pays de Briey à 317 €.

L'harmonisation des taux de fiscalité locale pour l'ensemble du territoire de l'EPCI est réalisée sur une période de douze ans correspondant à la durée maximale prévue par l'article 1638-0 bis du code général des impôts, conformément à la délibération du 15 janvier 2017 pour en atténuer l'impact. Les taux votés en 2017 seront atteints en 2028 à l'issue de la période d'intégration fiscale progressive.

Depuis 2017, le montant moyen des impôts locaux par habitant de l'EPCI est légèrement supérieur à la moyenne régionale, les taux votés des impôts ménages étant restés les mêmes sur toute la période¹².

À l'issue de la période de convergence des taux de fiscalité locale, l'application des taux moyens pondérés de 2016, à fiscalité constante, devait conduire, selon les hypothèses retenues par la communauté de communes Orne Lorraine Confluences à un transfert de la charge de la fiscalité à hauteur de près de 800 000 € des contribuables des communes de l'ancienne CCPB vers ceux des communes de l'ancienne CCJ.

Tableau 4 : Montant des impôts directs locaux des EPCI avant et après fusion

année	EPCI	impôts locaux montant en €	montant en € par habitant pour la catégorie démographique	
			EPCI	région
2016	CCPB	3 641 220	317	162
2016	CCPO	6 374 625	276	286
2016	CCJ	3 230 158	168	286
2017	CCOLC	15 752 482	290	274
2020	CCOLC	16 959 791	314	301

Source : DGFIP, rapport d'expertise économique et financière – projet de scission de la CCOLC, juin 2021

Au vu des indicateurs financiers et fiscaux déterminés par la direction générale des collectivités locales (DGCL), l'EPCI est dans une situation moins favorable que la moyenne des EPCI : tant son revenu moyen par habitant (12 909 € en 2021) que son potentiel financier agrégé par habitant (576 € en 2021) (défini à l'article L. 2336-2 du CGCT, le PFIA correspond à l'agrégation des richesses fiscales communales et intercommunales sur le territoire de l'ensemble intercommunal majoré de la somme des dotations forfaitaires perçues par les communes de l'ensemble intercommunal) sont inférieurs aux moyennes nationales (respectivement 15 656 € et 648 € en 2021).

L'EPCI compense partiellement cette situation par des taux des impôts ménages supérieurs aux taux moyens nationaux (son niveau d'effort fiscal agrégé est de 1,2837 contre 1,1399 au niveau national en 2021). Cet indicateur est en progression sur toute la période en raison de la hausse globale des taux de TEOM et de l'instauration de la taxe GEMAPI¹³ et de la taxe de séjour¹⁴, les autres taux des impôts locaux restant inchangés depuis 2018.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité collectée sur son territoire au profit des communes et de leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI est légèrement supérieur à la valeur moyenne de sa catégorie d'EPCI de 2017 à 2019 puis légèrement inférieur à compter de 2020. Alors que la valeur du CIF s'accroît sur la période au niveau national, elle ne progresse pas au niveau de l'EPCI dont le processus d'intégration est plus faible en l'absence de nouvelles compétences transférées et compte tenu d'un faible degré de mutualisation avec ses communes membres.

¹² Seul le taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) a été augmenté en 2018 : il passe de 30,13 % en 2017 à 30,56 %.

¹³ Délibération 2018.CC.004 du 25 janvier 2018 – gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations : institution de la taxe.

¹⁴ Délibération 2017.CC.113 du 26 septembre 2017 – institution de la taxe de séjour.

Tableau 5 : Évolution des indicateurs financiers et fiscaux de 2017 à 2021

	2017	2018	2019	2020	2021	évolution 2017-2021
France (métropole et DOM)						
revenu par habitant moyen	14 303,97	14 501,00	14 707,05	15 081,60	15 656,18	9,5 %
potentiel financier agrégé par habitant moyen ¹⁵	617,61	619,88	628,99	641,92	648,12	4,9 %
effort fiscal agrégé moyen ¹⁶	1,1141	1,1267	1,1278	1,1372	1,1399	2,3 %
coefficient d'intégration fiscale (CIF moyen de la catégorie) ¹⁷	0,3567	0,3668	0,3729	0,3810	0,3884	8,9 %
Ensemble intercommunal						
revenu par habitant moyen	12 070,99	12 169,67	12 353,50	12 681,27	12 908,63	6,9 %
potentiel financier agrégé par habitant moyen	534,47	548,73	559,16	569,92	576,33	7,8 %
effort fiscal agrégé	1,2061	1,2372	1,2476	1,2692	1,2837	6,4 %
coefficient d'intégration fiscale	0,3733	0,3891	0,3747	0,3507	0,3603	- 3,5 %

Source : fiches d'information FPIC et notifications DGF de 2017 à 2021

Eu égard aux disparités existant entre les EPCI fusionnés, la communauté de communes Orne Lorraine Confluences a décidé de procéder à une harmonisation progressive des taux de fiscalité sur une durée de douze ans, durée maximale prévue par le code général des impôts.

Le montant des impôts locaux par habitant perçu par l'EPCI est légèrement supérieur au montant moyen national.

Son coefficient d'intégration fiscale s'érode sur la période et est inférieur à la valeur des EPCI de sa strate depuis 2020 en l'absence d'approfondissement de ses compétences et d'un faible degré de mutualisation avec ses communes membres.

2.2 La stratégie communautaire

2.2.1 Le projet de territoire et le pacte financier et fiscal

Le projet de territoire

L'article L. 5214-1 du CGCT dispose que « *la 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.* »

Un projet de territoire, conçu selon l'EPCI comme un « *outil de stratégie politique permettant de définir l'avenir d'OLC pour une période de dix ans en matière de développement et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport, de logement et*

¹⁵ Indicateur de mesure de la « richesse relative » d'un organisme, il prend en considération non seulement les ressources fiscales (somme que produiraient les principales taxes directes (taxe d'habitation, taxes foncières) de l'organisme si on appliquait à aux bases intercommunales de ces taxes, le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes) mais aussi certaines dotations versées par l'Etat, comme la part forfaitaire de la DGF ainsi que certaines recettes fiscales complémentaires (CVAE, notamment) ; le potentiel financier agrégé est établi au niveau intercommunal, avec neutralisation de l'impact des flux croisés entre budgets communaux et budgets intercommunaux.

¹⁶ Mesure la pression fiscale sur les ménages par rapport au produit théorique qui serait obtenu si la pression fiscale était identique à la moyenne nationale.

¹⁷ Rapport entre la fiscalité perçue par l'EPCI (minorée des dépenses de transfert vers les communes membres) et le montant total de la fiscalité perçue sur son territoire (groupement et communes) ; la valeur du CIF reflète le niveau de transfert de compétences du niveau communal au niveau du groupement à fiscalité propre : c'est une mesure du degré d'intégration intercommunal.

d'environnement », a été adopté en conseil communautaire le 27 novembre 2018¹⁸, après une phase de consultation.

Son périmètre est très large et couvre de nombreuses thématiques¹⁹, telles que le développement de l'attractivité du territoire, la promotion touristique du territoire, l'aménagement de l'espace, la transition énergétique, l'accès à une offre de santé locale, aux services numériques, les actions en faveur de la petite enfance et la jeunesse, les actions en matière sociale et la culture.

Il ne présente par ailleurs ni échéancier ni coût.

Un état d'avancement a été présenté lors de la conférence des maires du 16 février 2021. À cette date, 28 % des actions étaient totalement réalisées et 43 % sont en cours de mise en œuvre.

Tableau 6 : État d'avancement du projet de territoire au 16 février 2021

Thématique	Réalisé	En cours	À mettre en œuvre	Abandonné ou à revoir	Total	Taux d'actions réalisées	Taux d'actions en cours
Stratégie	2	4	2		8	25 %	50 %
Attractivité et affaires économiques	2	6		1	9	22 %	67 %
Promotion touristique du territoire	2	1	2	2	7	29 %	14 %
Enfance, petite enfance, jeunes	5	2	1	2	10	50 %	20 %
Solidarité / social	3	3			6	50 %	50 %
Aménagement technique, ingénierie, inondation, développement durable, agriculture		8	4		12	0 %	67 %
Culture	3	2		3	8	38 %	25 %
Total	17	26	9	8	60	28 %	43 %

Source : CRC sur la base du document présenté à la conférence des maires du 16 février 2021

Le projet de territoire fait actuellement l'objet de discussions pour en réviser son contenu.

Cette révision s'inscrit dans le cadre du bilan et du plan d'action dressés par le président de l'EPCI et présentés au conseil communautaire du 1^{er} juillet 2021, qui établit un état des lieux des marges de manœuvre financières fortement réduites dont l'EPCI dispose et détermine les chantiers prioritaires fixés.

Les lettres de cadrage validées par le bureau communautaire du 21 décembre 2021 participent également de la définition des priorités, des objectifs poursuivis et des leviers à mobiliser pour restaurer les marges budgétaires de l'EPCI qui constituent un préalable à l'élaboration du projet de territoire et aux arbitrages à réaliser en termes de priorités concernant la gestion des compétences et les investissements.

Par délibération du 23 juin 2022, le conseil communautaire a décidé d'engager la révision du projet de territoire qui sera menée en cohérence et parallèlement à l'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET) de l'EPCI.

Pour être pertinent, le projet de territoire révisé devra être complété par un plan d'action assorti d'indicateurs et d'échéances en lien avec la stratégie financière (plan pluriannuel d'investissement, pacte financier et fiscal, etc.).

Le pacte financier et fiscal

L'intercommunalité n'a pas mis en place de pacte financier et fiscal, qui devrait constituer le pendant financier du projet de territoire. Conformément à l'article L. 5211-28-4 du CGCT,

¹⁸ Délibération 2018.CC.108 du 27 novembre 2018 – projet de territoire.

¹⁹ Plus de 60 fiches actions réparties en sept grandes thématiques.

l'adoption d'un pacte financier et fiscal n'est pas une obligation pour l'EPCI dont aucune partie du territoire ne relève de la politique de la ville. Durant les années qui ont suivi la création de la communauté de communes, celle-ci a donné la priorité à l'élaboration du projet de territoire. La révision en cours de ce projet de territoire a conduit à reporter la présentation du pacte financier et fiscal « *dans l'attente de la fin des travaux sur le projet de territoire* ». Les travaux du groupe de travail relatif au pacte financier et fiscal se poursuivent pour permettre une présentation simultanée des deux documents.

Or, un tel pacte doit permettre la mobilisation de l'ensemble des communes membres dans la mise en œuvre des orientations stratégiques définies par l'établissement public de coopération intercommunale et la réduction des disparités de charges et de recettes entre celles-ci.

La mise en œuvre du projet de territoire de l'intercommunalité, adopté en 2018, s'en trouve fragilisée, faute d'avoir établi des règles de solidarité financière avec les communes membres.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur à poursuivre ces travaux pour aboutir à l'élaboration d'un pacte financier et fiscal d'ici la fin de l'année 2022.

La vision de territoire de l'EPCI mérite d'être clarifiée, son projet de territoire, adopté en 2018 et seulement partiellement mis en œuvre, faisant l'objet d'un travail de révision. L'élaboration d'un pacte financier pourrait utilement l'appuyer en formalisant une stratégie financière.

Recommandation n° 1 : Élaborer un pacte financier et fiscal, en cohérence avec le projet de territoire et dans le sens d'une intégration accrue à l'échelon communautaire.

2.2.2 Les relations avec les communes

L'attribution de compensation

Prévue par l'article 1609 nonies C (IV et V) du code général des impôts, l'attribution de compensation (AC) a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un EPCI opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (anciennement taxe professionnelle unique) et lors de chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes membres. L'attribution de compensation constitue une dépense obligatoire pour l'EPCI et son montant correspond à l'estimation de la compensation des ressources et des compétences lors de leur transfert : il est ensuite figé.

Lors de la création de la communauté de communes Orne Lorraine Confluences, les montants de l'attribution de compensation perçus précédemment par les communes qui relevaient des deux EPCI à fiscalité professionnelle unique (CCJ et CCPO) ont été reconduits²⁰.

S'agissant des communes de l'ancienne CCPB (EPCI à fiscalité additionnelle, ne versant pas d'attribution de compensation à ses communes membres), le montant de l'attribution de compensation a été déterminé comme le total des produits de fiscalité transférés après déduction du coût des charges transférées. Il en est de même pour la commune de Saint-Ail qui ne relevait auparavant d'aucun EPCI.

²⁰ Cf. délibérations des 25 février 2016 de la CCJ relative aux attributions de compensation pour 2016 et 9 mars 2016 de la CCPO relative aux attributions de compensation pour 2016 ; délibération 2017.CC.127 du 11 décembre 2017 relative aux attributions de compensation définitives pour 2017.

Au cours de la période de 2017 à 2020, l'EPCI a versé 8,6 M€ par an, en moyenne, à ses communes membres²¹, au titre de l'attribution de compensation. Si les montants versés présentent de grandes disparités entre les communes, cette situation est due aux attributions de compensation fixées par les anciennes intercommunalités, avant leur fusion en 2017. Le ratio des attributions de compensation de l'EPCI par rapport à ses dépenses de fonctionnement s'élève à 29,6 % en 2019 et 29,1 % en 2020²² contre 26 % à l'échelle nationale en 2017.

Au montant déterminé selon les règles évoquées, dont certaines antérieures à la création de la communauté de communes Orne Lorraine Confluences et sans lien avec la réalité de cette nouvelle intercommunalité, s'ajoutent les compensations au titre de rétrocessions de compétences aux communes membres effectuées en 2017 et 2018 sur la base des rapports de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Elles expliquent l'évolution des attributions de compensation en hausse de 996 335 € entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018²³ : il s'agit principalement de la compétence relative à l'éclairage public pour les communes de la CCPB et de celle relative au service jeunesse pour la commune de Jarny.

Les attributions de compensation versées (ou perçues) aux autres communes n'évoluent pas sur la période en vertu du principe de non indexation de leur montant, en l'absence de révision ou de nouveau transfert de compétence.

Les attributions de compensation ne constituent pas un outil de neutralisation des transferts de fiscalité, ni lors de rétrocessions de compétences, ni dans le cadre de l'harmonisation des taux sur le périmètre de l'ensemble de l'EPCI en l'absence de composante relative à l'évolution des taux.

Par ailleurs, l'EPCI n'a pas institué de dotation de solidarité communautaire. Des fonds de concours sont accordés à compter de 2020 à quelques communes pour un montant cumulé de 144 123 € à fin 2021.

En application du 2^o du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, le président de la CCOLC a présenté un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'établissement public de coopération intercommunale. Il a fait l'objet d'une délibération lors du conseil communautaire du 9 décembre 2021²⁴.

Ce rapport met en évidence le reste à charge important qui pèse sur le budget de l'EPCI à la faveur des transferts de compétences et d'équipements initiés antérieurement à la fusion et dont le coût est estimé à 1,6 M€ annuels. Cela altère la situation financière de l'EPCI et contribue à la faiblesse de son autofinancement et à la réduction de ses marges de manœuvre disponibles qui constituent une contrainte forte pour le développement de son intégration communautaire et la réalisation de ses investissements.

La chambre relève que les attributions de compensation constituent une charge importante pour l'EPCI dont les montants versés aux différentes communes ont été reconduits à partir des intercommunalités qui n'avaient pas de modalités identiques de détermination des attributions de compensation. Le pacte financier et fiscal doit constituer pour l'EPCI un levier pour harmoniser ses reversements (dont les attributions de compensation) au bénéfice de ses communes membres.

²¹ Tableau relatif à l'évolution de l'attribution de compensation versée à chaque commune sur la période figurant en annexe 1.

²² Soit pour 2019 : 8 850 773 d'attributions de compensation nettes versées / 29 946 624 de dépenses réelles de fonctionnement hors provisions ; pour 2020 : 8 891 087 / 30 604 351.

²³ Cf. délibération 2017.CC.038 du 9 février 2017 – attributions de compensation provisoires 2017 et délibération 2018.CC.091 du 20 septembre 2018 - attributions de compensation définitives 2018.

²⁴ Délibération 2021.CC.108 du 9 décembre 2021 – rapport quinquennal relatif aux attributions de compensation.

Le FPIC

Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)²⁵ est un mécanisme de péréquation horizontale entre collectivités territoriales (communes et intercommunalités), qui s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composé d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres.

La CCOLC est bénéficiaire du FPIC sur toute la période.

L'EPCI procède à la répartition dérogatoire libre²⁶ des crédits du FPIC chaque année sauf en 2020, faute d'accord des parties (la délibération relative à cette répartition n'a pas été adoptée à l'unanimité des membres de l'assemblée délibérante et le conseil municipal d'une commune au moins ne l'a pas approuvée).

Les communes relevant de l'ancienne CCPB ne perçoivent pas de reversement du FPIC en 2017 et en 2021 (de même que la commune de Saint-Ail en 2017, 2018 et 2021) conformément aux délibérations de répartition dérogatoire libre, la CCPB était contributrice au FPIC jusqu'en 2016 compris, alors que les CCJ et CCPO en étaient bénéficiaires ; la commune de Saint-Ail bénéficie d'indicateurs financiers et fiscaux plus favorables que les autres communes de l'EPCI en raison de la présence d'une grande entreprise sur son territoire.

Tableau 7 : Évolution de la répartition du FPIC de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	évolution 2017-2021
montant total du FPIC	1 429 717	1 424 647	1 417 505	1 472 300	1 531 188	7,1 %
répartition de droit commun						
EPCI	533 711	554 340	531 191	516 324	551 707	
communes	896 006	870 307	886 314	955 976	979 481	
répartition dérogatoire libre adoptée						
EPCI	725 299	695 295	479 094		385 381	- 46,9 %
communes	704 418	729 352	938 411		1 145 807	62,7 %

Source : fiches FPIC de 2017 à 2021 (en gras, répartition adoptée)

Hormis pour 2020, la répartition des crédits du FPIC s'effectue à compter de 2019 au bénéfice des communes qui perçoivent des reversements supérieurs à la répartition de droit commun ; la part revenant à l'EPCI est en régression sur toute la période à l'exception de 2020, exercice pour lequel la répartition « de droit commun » s'est appliquée.

Contrairement aux attributions de compensation dont les montants sont figés et reconduits à partir de la situation des EPCI préexistants, la ventilation des crédits du FPIC est utilisée par l'EPCI comme un outil de péréquation évolutif - sa répartition étant adoptée chaque année - mobilisé au bénéfice de ses communes membres puisque la répartition dérogatoire libre mise en œuvre accorde au final à l'EPCI un montant inférieur depuis 2019 à celui que la répartition de droit commun lui attribuerait.

²⁵ Créé par l'article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

²⁶ Prévues par les articles L. 2336-3 et L. 2336-5 du CGCT.

Les relations financières entre la communauté de communes Orne Lorraine Confluences et ses communes membres sont principalement assises sur les versements d'attributions de compensation dont les modalités de répartition sont pour l'essentiel celles des anciens EPCI avant leur fusion.

Il existe peu d'instruments de péréquation financière, hormis la répartition du FPIC réalisée de manière dérogatoire libre (à l'exception de 2020) au bénéfice de ses communes membres.

Le pacte financier et fiscal doit constituer pour l'EPCI un levier pour harmoniser ses reversements (dont les attributions de compensation) au bénéfice de ses communes membres.

2.2.3 Les mutualisations

L'article L. 5211-39-1 du CGCT imposait au président de l'EPCI, jusqu'en 2019²⁷, d'établir dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'intercommunalité et les communes membres.

Dans son schéma de mutualisation OLC 2018²⁸, l'EPCI avait marqué sa volonté de faire de cet outil un « véritable levier de développement, au service de [son] projet de territoire ». Un point d'avancement de la mise en œuvre du schéma de mutualisation est réalisé chaque année à l'occasion de la séance consacrée au débat d'orientation budgétaire.

Le schéma de mutualisation liste les actions déjà mises en œuvre avant la fusion, telles que la fourniture par l'ancienne CCPO aux communes d'un logiciel de gestion partagé relatif aux autorisations du droit du sol (ADS) ou encore la création par l'ancienne CCPB d'un service commun « urbanisme » avec le transfert de deux agents de la commune de Briey vers la CCPB et le recrutement d'un nouvel agent.

Il cible des axes de mutualisation potentiels s'agissant de la création de services communs relatifs à la gestion comptable, l'urbanisme réglementaire élargi à l'ensemble du territoire, la commande publique, les ressources humaines, la communication, l'ingénierie financière ou l'intervention d'un technicien ou référent informatique. Il envisage une action d'assistance de l'EPCI auprès de ses communes membres en matière de marchés publics et de recherche de financements/subventions. D'autres mutualisations sont également proposées à plus long terme comme les services techniques, la constitution d'un parc de matériel technique mutualisé, la mutualisation des services support (finances, ressources humaines...).

Si les rapports annuels sur les orientations budgétaires prévoient bien une partie dédiée à la mutualisation, celle-ci ne permet pas d'apprécier l'état d'avancement des travaux. Plusieurs pistes sont évoquées comme la création d'« un pool de secrétaires de mairie volants » ou « la mise en place d'agents référents ressources humaines en matière de réglementation ou de logiciel paie » sans qu'il soit possible d'en évaluer les mises en œuvre concrètes.

Le rapport sur les orientations budgétaires pour 2021 précise que « les travaux de mutualisation n'ont pu se poursuivre normalement en raison de la crise sanitaire. »

La chambre invite l'EPCI à accélérer son processus de mise en œuvre de son schéma de mutualisation en recherchant des mutualisations utiles, s'agissant notamment des services support, avec les communes membres volontaires.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre les mutualisations identifiées dans le schéma de mutualisation adopté le 19 mars 2019.

²⁷ Dans la rédaction antérieure à la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article 80), ce rapport constituait une obligation ; tel n'est plus désormais le cas.

²⁸ Le schéma de mutualisation a été adopté par délibération 2019.CC.026 du 19 mars 2019.

2.3 Conclusion sur l'intégration communautaire

La création de la CCOLC s'est faite sans volonté et vision partagées. Cinq années après la fusion, le processus d'intégration ne semble pas être totalement abouti. Le projet de territoire fait actuellement l'objet de discussions pour en réviser le contenu, le niveau de mutualisation reste faible et il n'y a pas de pacte financier et fiscal.

Les relations entre la CCOLC et ses communes membres restent à approfondir dans le cadre d'un projet de territoire révisé comportant une déclinaison en objectifs opérationnels et en moyens d'action et trouvant sa traduction dans une programmation pluriannuelle qui doit être rapidement arbitrée et validée. De même, la formalisation d'un pacte financier et fiscal renforcerait la capacité de l'EPCI à apprécier leur soutenabilité financière et leur impact sur l'équilibre d'ensemble, dans une approche pluriannuelle.

3. LA FIABILITÉ DES COMPTES

La fiabilité des comptes constitue un préalable à toute analyse financière. L'appréciation de la qualité de l'information financière et comptable a pour objectif de s'assurer que les comptes de l'EPCI sont réguliers, sincères et permettent de donner une image fidèle du résultat de sa gestion, de sa situation financière et de son patrimoine.

L'EPCI dispose d'un budget principal et d'un budget annexe relatif à l'Espace Gérard Philipe : gestion d'un cinéma localisé à Jarny. Le budget annexe service jeunesse (gestion et animation de la maison de la jeunesse « la Concordia » située à Jarny) a été clôturé en 2018 à la suite du transfert de la compétence à la commune de Jarny à cette date²⁹.

L'étude de la fiabilité des comptes de l'EPCI ne porte que sur le budget principal, eu égard aux masses financières marginales et déclinantes représentées par les budgets annexes.

Tableau 8 : Évolution de la part des budgets principal et annexes de l'EPCI de 2017 à 2020

recettes réelles de fonctionnement en euros	2017	2018	2019	2020
budget principal	31 145 632	31 848 839	30 930 921	31 131 360
budget annexe EGP	254 006	248 285	259 966	208 274
budget annexe jeunesse	423 937	-	-	-
budgets consolidés	31 823 575	32 097 124	31 190 887	31 339 634
part du BP dans le total des recettes (en %)	97,9 %	99,2 %	99,2 %	99,3 %
part des BA dans le total des recettes (en %)	2,1 %	0,8 %	0,8 %	0,7 %

Source : comptes administratifs

3.1 La qualité de l'information budgétaire

3.1.1 Les débats d'orientation budgétaire

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) appliquent les règles budgétaires et comptables des communes par renvoi des articles L. 5211-36 et R. 5211-13 aux dispositions de la deuxième partie, livre III du code général des collectivités territoriales (CGCT), sous réserve des dispositions qui leur sont propres.

En application du deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 du CGCT, modifié par l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRé) : « *le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations*

²⁹ Délibération 2017.CC.098 du 26 septembre 2017 – modifications statutaires.

budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. [...] Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. [...] »

Les rapports d'orientations budgétaires pourraient être développés s'agissant des deux domaines suivants :

- d'une part, les engagements pluriannuels envisagés en investissement car la présentation du document intitulé « plan pluriannuel d'investissement » est relativement sommaire même si, à compter de 2022, le rapport d'orientations budgétaires amorce une présentation plus détaillée dans sa dernière partie consacrée aux perspectives financières de l'EPCI ;
- d'autre part, sur l'exécution des dépenses de personnel, il n'y a pas d'élément concernant les avantages en nature dont bénéficient certains agents et la durée du temps de travail indiquée correspond à la durée légale et non à la durée effective de travail, qui pouvait lui être inférieure pour certains agents en raison de l'application de dispositions instituées par les ex EPCI³⁰ d'origine des agents.

3.1.2 Les publications et les annexes budgétaires

Les publications numériques

Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants et leurs établissements publics publient chaque année sur un support numérique les données essentielles des conventions relatives à l'attribution de subventions de plus de 23 000 €, ou transmettent ces données à l'autorité compétente pour leur publication sur le portail unique interministériel des informations publiques.

L'EPCI est invité à se conformer aux dispositions du décret précité.

Les rapports annuels

L'article L. 2224-17-1 du CGCT prévoit l'obligation pour le président de l'EPCI de présenter chaque année devant l'assemblée délibérante, au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice, un rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets. Ce rapport doit comprendre notamment les indicateurs techniques et financiers, fondés sur la comptabilité analytique dont fait l'objet le service public de prévention et de gestion des déchets, tels que définis par l'article D. 2224-1 du CGCT³¹.

Aux termes des statuts de l'EPCI³², la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés relèvent des compétences obligatoires de l'EPCI depuis sa création. Son exercice est réalisé par le biais de syndicats pour la majorité des communes membres, ainsi que par un prestataire de services dans le cadre de marchés publics pour 16 communes (cf. infra 4.1.5 – le coût de la compétence collecte et traitement des déchets).

³⁰ Cf. règlement intérieur RH du 29 novembre 2016 de la CCPO et celui applicable à compter du 1^{er} janvier 2013 de la CCJ.

³¹ Modifié par le décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

³² Arrêté préfectoral de fusion du 24 octobre 2016, arrêté préfectoral complémentaire du 12 décembre 2016, arrêté préfectoral modificatif du 31 mai 2017 et arrêté préfectoral d'approbation des statuts de l'EPCI du 27 décembre 2017.

La présentation annuelle devant l'assemblée délibérante du rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets n'est pas réalisée durant la période sous revue. L'adoption du rapport annuel d'activité des services de l'EPCI ne permet pas de répondre à cette obligation, alors que le rapport annuel d'activité du SIRTOM n'est pas adopté par le conseil communautaire tous les ans et que les comptes rendus du conseil communautaire ne font pas référence au rapport d'activité du SICOM sur la période.

L'EPCI doit se conformer à l'obligation résultant de l'article L. 2224-17-1 du CGCT et un rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets doit être élaboré et présenté chaque année devant l'assemblée délibérante.

Les annexes budgétaires

L'instruction M14 prévoit que l'annexe IV B1.7 – engagements hors bilan – engagements donnés et reçus – liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, doit être jointe au compte administratif. Seuls les concours attribués en subventions y sont mentionnés : les prestations en nature n'y figurent pas malgré l'existence de mise à disposition de locaux, matériels et personnels au bénéfice de plusieurs organismes partenaires de l'EPCI.

Enfin, l'instruction M14 fait état de l'annexe IV C2 – autres éléments d'informations – liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier, conformément aux articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du CGCT. Les organismes auxquels des subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organismes doivent y être indiqués. L'annexe IV C2 des comptes administratifs de l'EPCI de 2017 à 2020 n'indique pas les organismes culturel et sportif auxquels des subventions supérieures à 75 000 € sont accordées.

L'accessibilité et l'exhaustivité des informations budgétaires devraient être complétées pour répondre aux obligations fixées par la réglementation s'agissant de la publication des données relatives aux conventions de subventions et des concours attribués à des tiers en nature, ainsi que de l'adoption du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets.

Rappel du droit n° 1 : Procéder à la publication de l'ensemble des informations budgétaires et financières prévues par la réglementation (code général des collectivités territoriales et instruction budgétaire et comptable M14).

3.1.3 L'exécution du budget

Les taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire en dépenses et en recettes reflètent le rapport entre les charges et les produits réels de fonctionnement et d'investissement et l'ensemble des crédits ouverts sur l'année.

Les taux de réalisation en dépenses et recettes de fonctionnement du budget principal s'établissent en moyenne sur la période de 2017 à 2020 en fonctionnement, à 96,1 % pour les dépenses et à 101,6 % pour les recettes.

Les taux de réalisation en investissement hors restes à réaliser sont faibles en 2017 (inférieurs à 40 %) et en amélioration à compter de 2018 (en moyenne sur la période 58,1 % pour les dépenses et 57,1 % pour les recettes).

Après prise en compte des restes à réaliser (RAR), dont les montants en dépenses sont en diminution sur toute la période, l'EPCI affiche des taux de réalisation plus conséquents, soit en moyenne sur la période sous revue à 76,1 % pour les dépenses et à 84,5 % pour les recettes.

Tableau 9 : Taux d'exécution budgétaire de 2017 à 2020

en euros	2017	2018	2019	2020
recettes de fonctionnement				
recettes réelles nettes réalisées	31 145 632	31 848 839	30 930 921	31 131 360
recettes réelles prévues (BP + DM)	30 853 814	30 862 664	30 459 467	30 871 830
taux de réalisation	100,9 %	103,2 %	101,5 %	100,8 %
dépenses de fonctionnement				
dépenses réelles nettes réalisées	29 782 157	30 206 722	30 014 624	31 329 351
dépenses réelles prévues (BP + DM)	30 935 445	31 106 915	31 639 438	32 548 713
taux de réalisation	96,3 %	97,1 %	94,9 %	96,3 %
recettes d'investissement				
recettes réelles nettes réalisées	1 651 547	2 602 228	3 916 408	1 246 423
recettes réelles prévues (BP + DM)	4 661 770	5 461 242	4 770 243	1 594 825
taux de réalisation hors RAR	35,4 %	47,6 %	82,1 %	78,2 %
restes à réaliser en recettes	824 468	2 380 527	845 515	464 605
total recettes RAR compris	2 476 015	4 982 755	4 761 923	1 711 028
taux de réalisation RAR compris	53,1 %	91,2 %	99,8 %	107,3 %
dépenses d'investissement				
dépenses réelles nettes réalisées	2 009 693	4 145 827	2 204 688	3 044 346
dépenses réelles prévues (BP + DM)	5 120 068	6 195 962	4 667 760	3 642 303
taux de réalisation hors RAR	39,3 %	66,9 %	47,2 %	83,6 %
restes à réaliser en dépenses	1 459 016	949 760	869 671	255 514
total dépenses RAR compris	3 468 709	5 095 587	3 074 359	3 299 860
taux de réalisation RAR compris	67,7 %	82,2 %	65,9 %	90,6 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs

En dépenses d'investissement, les taux de réalisation (RAR compris³³) relativement plus faibles en 2017 et 2019 s'expliquent par le décalage temporel ou l'abandon de certaines opérations ou la révision de leur montant à la baisse.

Jusqu'en 2021, le suivi des dépenses d'investissement était réalisé par opération, l'EPCI n'ayant pas encore mis en place d'autorisations de programmes et de crédits de paiement (AP/CP).

Par délibération du 23 juin 2022, le conseil communautaire a autorisé la création d'autorisations de programme dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement à compter de 2022 et a adopté un règlement budgétaire et financier en vue du passage au 1^{er} janvier 2023 au référentiel budgétaire et comptable M57. Ces outils financiers complémentaires devraient contribuer à améliorer le pilotage des investissements par l'EPCI.

Les restes à réaliser et l'affectation du résultat

La détermination des restes à réaliser en dépenses et en recettes de la section d'investissement et l'affectation des résultats n'appellent pas d'observation particulière au titre des exercices 2017 à 2020.

³³ Conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. [...] »

3.2 La fiabilité de l'information comptable

3.2.1 Le patrimoine et son suivi comptable

L'analyse et les observations réalisées portent sur l'inventaire et l'état de l'actif au 31 décembre 2020.

La cohérence entre l'inventaire et l'état de l'actif

Aux termes de l'instruction comptable M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan.

L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

L'état de l'actif est cohérent avec la balance des comptes du 31 décembre 2020. Cependant, il n'y a pas de concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire à cette date.

Tableau 10 : Comparaison des soldes de l'état de l'actif et de l'inventaire au 31 décembre 2020

en euros	état de l'actif	inventaire	différence
comptes 20 – immobilisations incorporelles			
valeur brute	1 335 749	1 589 392	253 643
amortissements	512 356	793 647	281 291
valeur nette	823 393	795 748	- 27 645
comptes 21 – immobilisations corporelles			
valeur brute	53 726 378	49 788 317	- 3 938 061
amortissements	3 982 380	3 949 793	- 32 587
valeur nette	49 743 998	45 838 524	- 3 905 474
comptes 22 – immobilisations reçues en affectation			
valeur brute	0	1 943 109	1 943 109
amortissements	0	0	0
valeur nette	0	1 943 109	1 943 109
comptes 23 – immobilisations en cours			
valeur brute	32 718	1 087 458	1 054 740
amortissements	0	0	0
valeur nette	32 718	1 087 458	1 054 740
comptes 24 – immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition			
valeur brute (hors compte 249)	3 215 876	3 215 876	0
amortissements	0	2 720 440	2 720 440
valeur nette	3 215 876	495 436	- 2 720 440

Source : compte de gestion, état de l'actif et inventaire au 31 décembre 2020

Les principales différences concernent notamment :

- l'absence d'intégration à l'inventaire des biens provenant des syndicats dissous au 1^{er} janvier 2018 dont l'EPCI exerce la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à compter de cette date ;

- la comptabilisation à l'inventaire de biens dont la compétence est cependant restituée aux communes concernées de l'ex CCPB à compter de 2018 s'agissant de l'éclairage public ;
- des imputations différentes de certains biens entre l'inventaire et l'état de l'actif, à l'exemple de la valorisation de la réhabilitation de la salle des fêtes de Mancieulles ;
- des différences relatives au traitement des immobilisations en cours s'agissant de leur transfert vers les comptes d'imputation définitive. Les travaux relatifs aux équipements périscolaires de Jeandelize et de Giraumont en constituent une illustration.

La tenue de l'inventaire

Sur la période, peu de sorties d'inventaire sont enregistrées alors que l'inventaire résulte de la fusion de ceux de trois EPCI et qu'un certain nombre d'immobilisations anciennes peuvent être identifiées s'agissant de matériels informatiques et de mobiliers et petits équipements dont la présence, l'utilité et l'état de marche peuvent être questionnés.

Les sorties d'inventaire enregistrées de 2017 à 2020 concernent les ventes immobilières et notamment au titre de 2020, la vente d'une parcelle de terrain sur laquelle sont édifiées les écuries et les annexes du centre équestre à Val-de-Briey – Mancieulles. Or, l'inventaire comme l'état de l'actif comportent toujours fin 2020 au compte 2138 une immobilisation intitulée « centre loisirs équestres ».

Par ailleurs, l'inventaire de l'EPCI comporte des biens dont la compétence a été rétrocédée aux communes membres à compter du 1^{er} janvier 2018, s'agissant en particulier de l'éclairage public rétrocédé aux communes de l'ex CCPB, du LAB (espace public multi média) et de l'espace Saint Pierremont rétrocédés à la commune de Val-de-Briey. Pour ce dernier bien, l'inventaire et l'état de l'actif comporte également, à des comptes différents, les travaux de sa réhabilitation qui devraient donc être également transférés.

Le suivi des opérations de mise à jour de l'inventaire et de l'état de l'actif conformément aux procès-verbaux des restitutions établis à la suite de la rétrocession de compétences doit être revu afin de garantir la fiabilité des états du patrimoine.

Enfin, l'enregistrement des différents travaux à l'inventaire s'effectue par création de nouvelles lignes sans lien avec le bien d'origine que les travaux viennent améliorer ou conforter, ce qui ne facilite pas la compréhension des informations relatives à la valorisation des biens inscrits à l'actif : l'EPCI ne les suit pas avec un numéro d'inventaire permettant leur rapprochement dans le cadre d'une consolidation (immobilisation mère/immobilisation fille par exemple). La mise en place d'une arborescence de l'inventaire des biens immobiliers de l'EPCI permettrait de fiabiliser la valorisation des plus importants et serait de nature à faciliter les écritures de mise à disposition des biens ou de leur restitution.

L'inventaire et l'état de l'actif présentent des différences qui s'expliquent notamment par l'inachèvement de certaines opérations d'intégration du patrimoine de syndicats dissous dont l'EPCI a récupéré la compétence ou des différences d'imputation de biens ou le transfert des immobilisations en cours vers des imputations définitives.

L'attention de l'EPCI est attirée sur le traitement des sorties d'inventaire et le suivi des opérations de restitution de biens à la suite de la rétrocession des compétences aux communes membres.

La recherche d'une meilleure lisibilité de son inventaire par consolidation des travaux pour les biens immobiliers les plus importants notamment devrait permettre de mieux fiabiliser leur valorisation et de faciliter leur suivi pour les opérations de mise à disposition ou sortie/restitution.

Rappel du droit n° 2 : Procéder à la mise en concordance de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14.

3.2.2 La fiabilité du compte de résultat

Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est, en application de l'instruction budgétaire et comptable M14³⁴, une obligation comptable pour les communes de plus de 3 500 habitants. Il vise à ne prendre en compte dans le résultat annuel de la section de fonctionnement que les opérations qui concernent l'exercice auquel elles se rattachent en application du principe d'indépendance des exercices.

Tableau 11 : Évolution des rattachements de charges et de produits du budget principal de 2017 à 2020

en euros	2017	2018	2019	2020
Rattachements de charges	926 589	621 628	824 652	1 022 044
dont chapitre 011 - charges à caractère général	667 442	445 847	660 892	958 934
dont chapitre 012 - charges de personnel, frais assimilés	116 421	44 235	20 618	200
dont chapitre 65 - autres charges de gestion courante	0	19 471	45 494	5 100
dont chapitre 66 - charges financières	135 380	108 074	97 648	57 310
dont chapitre 67 - charges exceptionnelles	7 345	4 000	0	500
Rattachements de produits	633 834	558 761	527 547	68 583
dont chapitre 013 - atténuations de charges	648	1 018	1 440	0
dont chapitre 70 - produits des services, domaine et ventes diverses	238 674	57 450	44 696	19 890
dont chapitre 73 - impôts et taxes	83	382 903	1 571	1 276
dont chapitre 74 - dotations et participations	375 485	64 294	469 682	46 855
dont chapitre 75 - autres produits de gestion courante	16 161	4 593	10 159	562
dont chapitre 76 - produits financiers		568	0	0
dont chapitre 77 - produits exceptionnels	2 783	47 936	0	0

Source : comptes administratifs

Depuis 2018, le montant global des rattachements de charges a tendance à augmenter, s'agissant en particulier des charges à caractère général, en raison d'un resserrement du calendrier des opérations de fin d'exercice.

³⁴ Instruction M 14 – tome 2 – titre 3 – chapitre 4, § 1.

Au contraire, les rattachements de produits enregistrent une diminution sur la période, plus particulièrement en 2020 en raison de la régression des rattachements des participations (subventions)³⁵.

L'étude des dépenses des articles 6217 – personnel affecté par les communes membres du groupement et 62875 – remboursement de frais aux communes membres du groupement met en évidence :

- une absence de rattachement à l'exercice 2017 :
 - o des charges de mise à disposition de personnels par la commune de Jarny au bénéfice de l'EPCI pour un total de 113 500 € imputées à l'exercice 2018 ;
 - o des charges relatives à la convention de mutualisation concernant l'entretien et la maintenance de la maison de la jeunesse de Jarny « la Concordia » et des activités du service jeunesse refacturées par la commune de Jarny pour les exercices 2015, 2016 et 2017 pour un total de 66 000 € imputées à l'exercice 2018 ;
- une absence de rattachement à l'exercice 2020 des charges de fonctionnement (fluides) relatives aux locaux occupés à l'espace Gilbert Schwartz à Jarny et une estimation trop faible de la charge des ALSH (accueil de loisirs sans hébergement) facturés par la commune de Jarny au titre de 2020. De nouvelles modalités de facturation sont mises en œuvre avec la commune de Jarny au cours de 2021 s'agissant de ces activités ou des occupations de locaux, qui peuvent contribuer à expliquer les différences (majoration du coût) par rapport aux estimations des dépenses rattachées.

Les provisions

En application du principe de prudence, le CGCT prévoit que la constitution de provisions, qui correspond à la constatation d'une dépréciation ou d'un risque, est une dépense obligatoire. Conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences réalisées par le comptable public.

À sa création, la communauté de communes n'enregistre aucune provision en provenance des EPCI fusionnés malgré l'existence de plusieurs dossiers (contentieux, créances compromises) qui rendaient obligatoire la passation de telles écritures.

Le principal enjeu concerne le contentieux Grimonaux introduit en 2015 par la société de promotion immobilière Grimonaux contre la CCPO et relatif à la vente de terrains en 2011 pour la réalisation d'une zone commerciale à Homécourt. Cette procédure donne lieu à plusieurs décisions de justice de 2017 à 2019 confirmant la condamnation de l'EPCI à indemniser la société de promotion immobilière au titre des dommages et intérêts. En septembre 2019, la Cour de cassation casse l'arrêt de la cour d'appel en raison de l'absence d'examen de la question de l'indemnisation de la perte d'exploitation et renvoie l'affaire devant la cour d'appel de Metz.

³⁵ Les rattachements de produits (participations) à 2017 concernaient essentiellement des subventions de l'agence nationale pour l'habitat à hauteur de 244 436 € et de la région (subventions OPAH) pour 101 977 € ; les rattachements à 2019 concernaient la CAF au titre du contrat enfance jeunesse pour 420 013 €.

Une provision concernant ce litige d'un montant de 725 000 € correspondant à l'estimation de l'enjeu financier potentiel de la perte de chance invoquée par la partie adverse est constituée en juillet 2020 par l'EPCI, soit cinq ans après l'ouverture du contentieux en première instance, bien que le comptable ait alerté l'EPCI en septembre 2019 sur la nécessité de constituer une provision.

3.3 L'organisation de la fonction financière et comptable

Le service des finances de l'EPCI, composé de quatre personnes (3,5 équivalents temps plein (ETP)), est encadré à compter de fin 2021 par le responsable des finances de la commune de Jarny, qui est mis à disposition à temps partiel et chargé de la mise en œuvre de la réforme du cadre budgétaire de l'EPCI dès 2022.

3.3.1 La préparation budgétaire

Un état des lieux de la situation financière de l'EPCI, devenue délicate à compter de 2020, a été présenté au conseil communautaire du 1^{er} juillet 2021, accompagné d'un plan d'actions. Plusieurs chantiers ont alors été engagés pour restaurer les capacités financières de l'EPCI, dont l'évolution de sa préparation budgétaire à compter de 2022. Le bureau communautaire du 21 décembre 2021 a validé le nouveau cadrage budgétaire qui s'appuie sur :

- la formalisation d'outils complémentaires ;
- un changement de calendrier ;
- une association renforcée des services et des élus aux arbitrages financiers.

Des lettres de cadrage ont été adressées dès le 22 décembre 2021 aux responsables des services opérationnels : elles fixent l'équilibre financier à atteindre, les efforts budgétaires à réaliser, déterminent le plafond des propositions de dépenses pour 2022 par domaine d'intervention et les économies attendues par rapport aux réalisations de dépenses en 2021, chaque service devant détailler et motiver ses propositions, et précisent le calendrier de la préparation budgétaire avec des pré-arbitrages des commissions budgétaires confirmés ou revus par la commission des finances.

Les modalités de la préparation budgétaire doivent permettre aux services opérationnels et aux élus de se réappropriier la maîtrise des crédits et de réaliser un suivi de gestion permettant d'établir, à compter de 2023, un compte administratif anticipé dès septembre.

Enfin, le nouveau cadre budgétaire s'accompagne de la définition d'instruments pluriannuels de stratégie financière pour l'EPCI adoptés en juin 2022 :

- le règlement budgétaire et financier ;
- le plan pluriannuel d'investissement cible ;
- le tableau pluriannuel des investissements ;
- les autorisations de programme et les crédits de paiement par projets d'équipement jusqu'en 2025.

La chambre souligne néanmoins que le plan pluriannuel d'investissement cible ne comporte pas d'indication relative à son financement et que la prospective financière pluriannuelle devra être périodiquement actualisée afin de veiller au respect de l'équilibre financier de moyen-long terme de l'EPCI.

L'EPCI s'est doté d'un nouveau cadre budgétaire à compter de 2022. Validé par le bureau communautaire du 21 décembre 2021, celui-ci doit permettre aux services opérationnels et aux élus de se réapproprier la maîtrise de leurs crédits en renforçant leur participation dans le processus d'élaboration du budget.

Les lettres de cadrage adressées aux services fixent des objectifs en termes d'équilibre financier à atteindre et d'efforts budgétaires à réaliser. Elles précisent également le calendrier budgétaire jusqu'au vote du budget par l'assemblée délibérante.

L'EPCI s'est doté depuis juin 2022 d'un plan pluriannuel d'investissement cible et d'autorisation de programme qui contribuent à renforcer sa visibilité sur ses capacités financières, qu'il conviendrait de compléter par un volet financement des projets d'investissement pour définir une prospective financière pluriannuelle.

3.3.2 L'exécution budgétaire

Jusqu'en 2021, l'exécution budgétaire relève essentiellement du service des finances.

À compter de 2022, le nouveau cadre budgétaire prévoit de déconcentrer pour partie la fonction financière au niveau des services opérationnels : accès à l'application financière pour saisir leurs bons de commande et engagements, contrôler et valider leurs pièces de dépenses et suivre la consommation de leurs crédits. Ces évolutions s'inscrivent dans une démarche de responsabilisation des acteurs de la chaîne budgétaire en leur accordant plus d'autonomie dans la gestion des crédits alloués et en renforçant le contrôle de gestion pour la réalisation d'un service au meilleur coût.

Par délibération du 19 avril 2022, le conseil communautaire a décidé du passage au référentiel M57 par anticipation au 1^{er} janvier 2023. Dans ce contexte, le règlement budgétaire et financier, préalable indispensable à ce passage, a été adopté le 23 juin 2022. Il permet d'accompagner les services dans la déconcentration de la fonction financière qu'il organise.

La chambre souligne les travaux engagés par l'EPCI concernant la réforme de son cadre budgétaire et la formalisation d'instruments de programmation budgétaire. Elle l'invite à mettre en œuvre une actualisation régulière des outils de prospective financière et à se doter des instruments de contrôle de gestion nécessaires.

La réforme du cadre budgétaire de l'EPCI prévoit de déconcentrer pour partie l'exécution budgétaire au niveau des services opérationnels. Cette déconcentration intervient dans le cadre organisé par le règlement budgétaire et financier adopté en juin 2022.

3.3.3 Le contrôle des régies

L'EPCI dispose en 2021 de onze régies dont six régies de recettes et cinq régies mixtes, deux d'entre elles pouvant être regardées comme des régies à enjeux au vu des montants des opérations annuelles réalisées (supérieures à 100 000 € avant crise sanitaire). Ces régies doivent faire l'objet de contrôle, tant par le comptable que par l'ordonnateur.

Si le comptable réalise, bien que de façon incomplète, cette mission, les services de l'ordonnateur ne réalisent aucun contrôle de ces régies, et notamment aucun contrôle sur place, alors que l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 – régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, prévoit que : « le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son

délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités, permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies »³⁶.

Tableau 12 : Activité des principales régies de recettes de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021
<u>régies de recettes</u>					
ALSH ³⁷ Jarny	34 437	40 327	40 156	16 798	21 491
aquapôle	243 047	236 764	224 254	38 162	65 128
centre multi-accueil coccinelle	123 446	127 362	125 742	93 283	102 400
gîte	54 055	41 772	55 923	23 130	39 862
piscine de Briey	22 142	23 953	32 270	11 101	12 588
piscine de Joeuf	28 939	32 050	27 209	15 311	13 541
EGP – places de cinéma	54 822	47 996	65 526	26 021	18 695

Source : EPCI

Rappel du droit n° 3 : Réaliser et formaliser les contrôles sur place des régies conformément aux articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du code général des collectivités territoriales, et de l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 sur les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des régies des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

3.3.4 Le contrôle interne financier

Jusqu'en 2021, l'organisation retenue ne prend pas suffisamment en compte les risques internes relatifs :

- aux questions organisationnelles des services, comme l'indique l'absence de contrôle sur place réalisé par les services de l'ordonnateur concernant les régies ;
- à l'équilibre financier global de long terme de l'EPCI du fait d'un manque d'outils prospectifs.

La réforme du cadre budgétaire de l'EPCI initiée fin 2021 est l'occasion de développer le contrôle interne financier en identifiant les risques internes relatifs aux questions organisationnelles des services et en définissant des outils prospectifs relatifs à la définition et au respect de la trajectoire financière de long terme de l'EPCI.

Le nouveau cadre budgétaire prévoit également le développement d'un contrôle de gestion externe pour analyser l'efficacité et l'efficience des contributions versées par l'EPCI au bénéfice de ses différents partenaires.

La chambre invite l'EPCI à formaliser les outils nécessaires au déploiement de son contrôle interne et de son contrôle de gestion externe relatif aux organismes partenaires dans le cadre des travaux relatifs à la réforme de son cadre budgétaire.

*La réforme du cadre budgétaire de l'EPCI en 2022 est l'occasion de développer le contrôle interne financier.
Cette démarche de contrôle devra également concerner les organismes liés à l'EPCI dans le cadre de ses missions et/ou de ses relations financières (subventions notamment) et nécessitera la formalisation d'outils.*

Recommandation n° 3 : Mettre en place un contrôle interne financier.

³⁶ Cf. titre 6, chapitre 3, 2. contrôle sur place, page 89.

³⁷ Accueil de loisirs sans hébergement.

Recommandation n° 4 : Formaliser les outils du contrôle de gestion des organismes partenaires de l'EPCI.

3.4 Conclusion sur la fiabilité des comptes

Les informations figurant aux comptes de l'EPCI sont fiables et correspondent aux dispositions applicables à l'exception de certaines informations financières devant être complétées et publiées, de l'actualisation de l'inventaire et de sa concordance avec l'état de l'actif, et de la mise en œuvre d'un contrôle interne et de gestion s'agissant notamment des organismes partenaires de l'EPCI.

Les travaux engagés en 2021 pour mettre en place un nouveau cadre budgétaire doivent permettre à l'EPCI de disposer des outils de pilotage lui permettant d'améliorer la qualité de l'information financière, d'élaborer une prospective financière et de sécuriser les risques relatifs à sa gestion.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière porte sur les exercices 2017 à 2021 au vu des comptes administratifs.

Elle concerne exclusivement le budget principal eu égard aux faibles montants des budgets annexes³⁸.

4.1 La constitution de l'autofinancement

Hormis pour l'exercice 2018, les principaux indicateurs de gestion font état d'une dégradation de la situation financière de l'EPCI en raison d'une progression de ses charges de fonctionnement courant plus rapide que celle de ses produits.

³⁸ Les budgets annexes représentent en 2017 environ 2 % des recettes réelles de fonctionnement consolidées de l'EPCI puis moins de 1 % à compter de 2018 (cf. données au début de la partie 3 – la fiabilité des comptes – tableau 8 – évolution de la part des budgets principal et annexes de l'EPCI de 2017 à 2020).

Tableau 13 : Évolution des principaux indicateurs financiers de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM ³⁹ 2017-2020	TCAM 2017-2021
produits de gestion (dont production immobilisée)	31 022 331	31 755 452	30 883 938	31 042 311	32 351 481	0,0 %	1,1 %
- charges de gestion	29 429 575	29 533 073	29 704 320	30 127 203	31 525 253	0,8%	1,7 %
= excédent brut de fonctionnement	1 592 756	2 222 379	1 179 619	915 109	826 228	- 16,9 %	- 15,4 %
+ résultat financier	- 308 949	- 231 928	- 246 446	- 436 131	- 165 359	12,2 %	- 14,5 %
+ résultat exceptionnel	- 332	- 334 053	- 27 692	- 18 762	- 34 098		
= capacité d'autofinancement brute	1 283 475	1 656 397	905 481	460 217	626 771	- 28,9 %	- 16,7 %
taux d'épargne brute (CAF brute/recettes réelles de fonctionnement nettes hors cessions et provisions)	6,4 %	8,4 %	4,8 %	2,6 %	2,9 %		
- remboursement en capital des emprunts	843 187	725 363	683 071	2 024 582	770 929	33,9 %	- 2,2 %
= capacité d'autofinancement nette	440 288	931 034	222 410	- 1 564 365	- 144 158		
taux d'épargne nette (CAF nette/recettes réelles de fonctionnement nettes hors cessions et provisions)	2,0 %	4,4 %	1,1 %	- 7,7 %	- 0,7 %		

Source : comptes administratifs

L'excédent brut de fonctionnement se dégrade progressivement depuis 2018.

Les produits de gestion enregistrent une progression de 2019 à 2021 en raison de la hausse des recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) résultant de l'augmentation des taux, alors que la crise sanitaire et ses conséquences entraînent une forte diminution des produits d'exploitation des services de l'EPCI (équipements sportifs notamment). Les charges de gestion, qui comprennent le reversement de la TEOM aux syndicats en charge de la gestion de cette compétence, augmentent plus vite que les produits sur la même période.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute se dégrade globalement sur la période. La diminution en 2020 est due aux charges financières relatives au remboursement anticipé de cinq emprunts bancaires. Sans ces charges, la CAF brute serait de 702 000 € en 2020. Aussi, son redressement en 2021 n'est qu'apparent.

Le taux d'épargne brute correspond à près de 3 % des recettes réelles nettes de fonctionnement en 2021 ; avant la crise sanitaire, il était de 4,8 % en 2019 alors que le taux d'épargne brut moyen des communautés de communes à fiscalité propre est alors de 16,4 % selon l'observatoire des finances et de la gestion publique locales⁴⁰.

Malgré la diminution globale du montant des remboursements en capital de la dette sur la période (hors 2020 en raison du remboursement anticipé de certains emprunts), la CAF nette des remboursements en capital de la dette est globalement en régression et elle est négative à compter de 2020. Pour cet exercice, hors remboursement anticipé des emprunts (frais financiers et capital), elle aurait été de -115 000 € et la baisse s'accroît en 2021 pour atteindre 144 000 €. Avant la crise sanitaire, le taux d'épargne nette de l'EPCI est inférieur à 2 % en 2019 alors qu'en moyenne, il s'établit à 11,1 % pour les communautés de communes à fiscalité propre pour cet exercice (d'après l'observatoire des finances et de la gestion publique locales).

³⁹ Taux de croissance annuel moyen : il sert à calculer une variation moyenne sur plusieurs années (exprimé en pourcentage).

⁴⁰ Rapport de juillet 2020, annexe A2b, page 55.

Depuis 2020, l'EPCI ne parvient plus à garantir l'équilibre financier de son fonctionnement courant lui permettant de financer le remboursement en capital de ses dettes sans prélever sur son fonds de roulement, c'est-à-dire ses ressources de long terme, constituées de ses réserves et de ses emprunts bancaires.

Tableau 14 : Impact sur 2020 et 2021 en dépenses et en recettes de la crise sanitaire

en euros		2020	2021
dépenses supplémentaires	fonctionnement	43 649	8 043
	investissement	3 356	150
sous-total dépenses		47 006	8 193
pertes de recettes	centre de loisirs	- 24 501	- 19 590
	crèches et garderies*	- 64 266	- 64 266
	établissements sportifs	- 289 248	- 272 537
sous-total recettes		- 378 015	- 356 393

* hors aide exceptionnelle de la CAF pour le centre multi-accueil de 77 002 € au titre de 2020

Source : comptes administratifs et EPCI

La situation financière de l'EPCI se dégrade progressivement sur la période sous revue en raison d'une progression de ses charges de fonctionnement plus rapide que celle de ses produits.

L'excédent brut de fonctionnement diminue progressivement depuis 2018 tout comme la capacité d'autofinancement brute. Le redressement apparent en 2021 n'est que conjoncturel et lié à l'importance des charges financières en 2020 en raison du remboursement anticipé de cinq emprunts.

Malgré la diminution globale du montant des remboursements en capital de la dette sur la période, la CAF nette des remboursements en capital de la dette est globalement en régression et elle est négative à compter de 2020 ne permettant pas à l'EPCI de financer le remboursement en capital de ses dettes sans prélever sur son fonds de roulement.

Les développements ci-après font état de l'évolution des produits et des charges hors gestion de la compétence collecte et traitement des déchets, financée principalement par une ressource affectée, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), et dont la forte progression sur la période est détaillée dans une sous-partie spécifique.

4.1.1 Les produits de gestion

Au cours de la période sous revue, les produits de gestion (atténuations de charges comprises) restent globalement stables (- 0,1 % en valeur annuelle moyenne).

Tableau 15 : Évolution des produits de gestion (hors compétence déchets) de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution moyenne annuelle 2017-2020	Evolution moyenne annuelle 2017-2021	Evolution moyenne annuelle 2019-2021
atténuations de charges	71 618	35 493	218 268	75 034	62 605	1,6 %	- 3,3 %	- 46,4 %
produits des services d'exploitation	1 445 943	987 160	820 796	373 033	690 034	- 36,3 %	- 17,0 %	- 8,6 %
impôts et taxes	18 192 617	19 876 245	19 112 058	19 398 172	17 620 146	2,2 %	- 0,8 %	- 4,0 %
ajout des compensations et péréquations ⁴¹	1 242 829	952 898	1 016 772	996 314	2 485 077	- 7,1 %	18,9 %	56,3 %
<i>sous-total impôts et taxes, compensations et péréquations comprises</i>	<i>19 435 446</i>	<i>20 829 143</i>	<i>20 128 830</i>	<i>20 394 486</i>	<i>20 105 223</i>	<i>1,6 %</i>	<i>0,8 %</i>	<i>- 0,0 %</i>
dotations et participations	5 670 889	5 279 675	5 180 918	5 262 434	7 205 872	- 2,5 %	6,2 %	17,9 %
dont compensations et péréquations	1 242 829	952 898	1 016 772	996 314	2 485 077	- 7,1 %	18,9 %	56,3 %
<i>sous-total dotations et participations hors compensations et péréquations</i>	<i>4 428 060</i>	<i>4 326 777</i>	<i>4 164 146</i>	<i>4 266 120</i>	<i>4 720 795</i>	<i>- 1,2 %</i>	<i>1,6 %</i>	<i>6,5 %</i>
autres produits de gestion courante	456 197	267 770	179 617	120 921	157 528	- 35,8 %	- 23,4 %	- 6,4 %
production immobilisée			11 679	29 308				
produits de gestion	25 837 264	26 446 343	25 523 336	25 258 902	25 736 185	- 0,7 %	- 0,1 %	0,4 %

Source : comptes administratifs

Les dotations et participations⁴², hors compensations de l'État versées au titre de la réforme de la fiscalité locale, enregistrent une augmentation de 1,6 % par an de 2017 à 2021. Les dotations de l'Etat sont stables depuis 2017 du fait de l'augmentation de la dotation d'intercommunalité qui compense la régression de la dotation de compensation des groupements de communes.

Les participations sont en légère diminution jusqu'en 2020 puis augmentent de près de 29 % en 2021 en raison de la progression des participations des autres organismes (CAF dont en particulier les conventions territoriales globales) et de l'attribution de participations de l'Etat (agence nationale de l'habitat).

Les ressources de la fiscalité directe (hors TEOM), des compensations de l'État relatives aux réformes de la fiscalité locale, et de la fiscalité reversée sont en légère augmentation (0,8 % par an) depuis 2017, ce qui s'explique par la stagnation des ressources fiscales après prise en compte des compensations de l'État, l'instauration de la taxe GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) à compter de 2018⁴³ et la diminution de la fiscalité reversée. Le montant total du reversement du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour l'ensemble intercommunal (EPCI et communes membres) est en progression, mais la répartition dérogatoire libre de ces crédits entre l'EPCI et les communes membres tend à diminuer la part attribuée à l'EPCI, à l'exception de 2020 lorsque la répartition de droit commun est appliquée.

⁴¹ Les compensations et péréquations correspondent aux versements réalisés par l'Etat principalement, au titre de la compensation des effets des réformes de la fiscalité locale : taxe professionnelle, taxe d'habitation et forte progression en 2021 en raison de la réforme de la fiscalité économique (réforme des impôts de production concernant les entreprises industrielles avec la baisse des bases de CFE et la baisse de la base de taxe foncière des propriétés bâties) par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁴² Les tableaux détaillés des produits et des charges de gestion figurent en annexe 2.

⁴³ Cf. délibérations 2018.CC.004 – gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations – institution de la taxe et 2018.CC.005 – gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations – fixation du produit de la taxe du 25 janvier 2018.

Enfin, les autres produits de gestion régressent de 17,7 % par an depuis 2017. Hors atténuations de charges relatives aux remboursements sur rémunérations du personnel et dont le montant est particulièrement élevé en 2019 en raison de régularisations relatives à des exercices antérieurs, les diminutions s'établissent, depuis 2019, à :

- 16,4 % s'agissant des produits des services d'exploitation (soit - 8,6 % en variation annuelle moyenne) : cette diminution résulte principalement de la chute des redevances et autres prestations facturées aux usagers des services et équipements de l'EPCI depuis la crise sanitaire (- 48,3 % de 2019 à 2021, le niveau de ces recettes en 2021 ne retrouvant pas celui de 2019), qui est partiellement compensée par l'évolution des produits de la facturation des mises à disposition de personnels auprès d'autres organismes⁴⁴ ;
- 12,3 % s'agissant des autres produits de gestion courante (soit - 6,4 % en variation annuelle moyenne), constitués principalement des revenus des immeubles, dont les recettes du gîte intercommunal qui enregistrent une forte régression en 2020 en raison de la crise sanitaire et de ses conséquences, et ne retrouvent pas en 2021 leur niveau de 2019.

Les produits de gestion enregistrent une progression globale de -0,1 % par an depuis 2017 (hors TEOM) : les recettes en progression correspondent principalement aux dotations et participations alors que les ressources de la fiscalité stagnent après prise en compte des compensations de l'Etat et de la diminution de la fiscalité reversée (répartition du FPIC).

Les autres produits de gestion sont en recul de 17,7 % par an entre 2017 et 2021 ce qui correspond en particulier à la perte de recettes d'exploitation des services liée à la crise sanitaire et à son impact sur les équipements communautaires (équipements sportifs en particulier).

4.1.2 Les charges de gestion

Depuis 2019, les charges de gestion (atténuations de produits comprises) enregistrent une progression globale de 2,3 % (soit 1,1 % en variation annuelle moyenne) : la croissance des charges à caractère général est de 8,5 % (4,2 % en variation annuelle moyenne) alors que celle des autres charges de gestion courante atteint 2,9 % (1,4 % en variation annuelle moyenne).

⁴⁴ Leur montant est multiplié par plus de deux en 2021 par rapport à 2019 en raison de la facturation du coût employeur de cinq agents titulaires supplémentaires par rapport à celui des deux agents titulaires mis à disposition faisant l'objet d'une facturation en 2019 : tous sont mis à disposition auprès de la Machinerie, association de préfiguration de la SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) culturelle résultant de la fusion de l'ACPB (régie personnalisée de l'action culturelle du pays de Briey) et du centre culturel Pablo Picasso depuis 2020.

Tableau 16 : Évolution des charges de gestion (hors compétence déchets) de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution moyenne annuelle 2017-2020	Evolution moyenne annuelle 2017-2021	Evolution moyenne annuelle 2019-2021
atténuations de produits	9 513 467	10 552 493	10 584 239	10 607 912	10 611 823	3,7 %	2,8 %	0,1 %
charges à caractère général	6 444 373	5 875 769	5 692 820	5 901 553	6 174 922	- 2,9 %	- 1,1 %	4,2 %
charges de personnel et assimilées	5 022 620	5 073 349	5 118 276	4 936 736	5 071 723	- 0,6 %	0,2 %	- 0,5 %
autres charges de gestion courante	3 264 116	2 718 247	2 907 053	2 917 678	2 992 326	- 3,7 %	- 2,1 %	1,4 %
dépenses de gestion	24 244 576	24 219 857	24 302 387	24 363 879	24 850 794	0,2 %	0,6 %	1,1 %

Source : comptes administratifs

Les progressions les plus fortes parmi les charges à caractère général depuis 2019 concernent :

- les contrats de prestations de services, dont le montant est multiplié par plus de trois entre 2019 et 2021, passant de 51 000 € à 170 000 €, en raison de l'imputation à cette rubrique des charges relatives au marché de fourniture de repas pour le multi-accueil de Jarny à compter de 2020⁴⁵, et surtout de la forte croissance des dépenses relatives à l'administration générale en 2021, concernant l'assistance et le conseil, ainsi que les prestations du centre de gestion⁴⁶ ;
- les dépenses d'entretien et de réparation, qui sont en hausse de 45,8 % (soit 20,7 % en variation annuelle moyenne), principalement en raison des dépenses d'entretien des bâtiments publics et plus spécifiquement des piscines en 2021 ;
- les charges diverses et autres services extérieurs, qui enregistrent une croissance de 6 % entre 2019 et 2021. Les prestations réglées aux opérateurs en charge de la gestion des multi-accueils et des structures périscolaires et d'accueil loisirs sans hébergement (ALSH) s'élèvent à plus de 3 M€ en 2021, en augmentation de 1,1 % de 2019 à 2021. Les cotisations versées aux organismes auxquels l'EPCI adhère croissent de 17,4 % par an depuis 2019⁴⁷ et les remboursements de frais aux communes membres de l'EPCI progressent de 49 % entre 2019 et 2021⁴⁸.

La progression des autres charges de gestion courante, de 2,9 % depuis 2019, résulte de l'évolution du montant des subventions attribuées : augmentation de la subvention de fonctionnement allouée au CIAS (+ 94 000 €) en 2021⁴⁹ et des subventions de fonctionnement attribuées aux associations et organismes de droit privé⁵⁰.

⁴⁵ Précédemment imputées en alimentation parmi les achats.

⁴⁶ Cf. délibérations 2019.CC.128 – assurance statutaire – mandatement du centre de gestion pour la procédure d'appel d'offre, et 2019.CC.129 – assurance statutaire – choix de l'offre présentée par le centre de gestion, du 10 décembre 2019.

⁴⁷ Il s'agit notamment des conventions conclues avec l'AGAPE (agence d'urbanisme et de développement durable – Lorraine Nord) relatives aux missions complémentaires.

⁴⁸ Sachant que le niveau atteint en 2021 comprend pour partie le règlement de charges relatives à 2020 qui n'ont pas fait l'objet de rattachement à l'exercice concerné (ou dont l'estimation du rattachement a été trop faible).

⁴⁹ Subvention attribuée au CIAS pour 420 673 € en 2021 contre 326 423 € en 2020 en raison de l'augmentation des reversements du budget principal du CIAS vers son budget annexe dédié au service de soins infirmiers à domicile.

⁵⁰ En raison notamment pour l'association SOLAN de transfert de personnels intercommunaux auparavant mis à disposition de l'association, une compensation financière étant intervenue à compter de 2020 ; et pour l'association du pays du bassin de Briey, en raison de l'évolution des projets et actions mis en œuvre et du périmètre de l'association (évolution de ses effectifs et de ses activités).

Au contraire, les atténuations de produits et les charges de personnel évoluent peu depuis 2019.

Les atténuations de produits sont constituées principalement des attributions de compensation qui s'accroissent essentiellement de 2017 à 2019 en raison du choix de retransférer aux communes plusieurs compétences exercées préalablement par certains des EPCI fusionnés (cf. supra – 2.2.2 – les relations avec les communes).

Les charges de personnel de l'EPCI sont plus faibles que la moyenne des EPCI de sa strate : elles représentent 17 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2019 contre 39,8 % en moyenne pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique⁵¹. Elles sont en diminution de 0,9 % de 2019 à 2021 (soit - 0,5 % en variation annuelle moyenne). Après prise en compte des atténuations de charges (remboursements de charges de personnel) et des mises à disposition facturées, elles diminuent de 1,6 % depuis 2019 (soit - 0,8 % en variation annuelle moyenne)⁵².

Cependant, les flux financiers relatifs aux mises à disposition avec les communes membres et d'autres organismes sont assez faibles, et concernent la plupart du temps des agents affectés exclusivement à l'EPCI ou à un autre organisme. Il existe peu d'agents qui partagent leurs activités entre l'EPCI et d'autres communes.

La part relativement plus faible des dépenses de personnel de l'EPCI sur les charges de fonctionnement en comparaison des autres EPCI de sa catégorie peut s'expliquer par l'externalisation de prestations (recours à des opérateurs pour la gestion de certaines compétences notamment).

Les charges de gestion enregistrent une progression globale de 0,6 % par an depuis 2017 (hors collecte et traitement des ordures ménagères). Les augmentations les plus fortes depuis 2019 concernent les charges à caractère général (contrats de prestations de services, dépenses d'entretien et de réparation notamment) et les autres charges de gestion courante (subventions attribuées) alors que les charges de personnel sont en légère diminution sur la période.

4.1.3 La rigidité des charges de gestion

Au vu de la structure de son budget, l'EPCI est confronté à des charges rigides importantes dont le niveau s'accroît sur la période. Il s'agit notamment des attributions de compensation, des reversements de TEOM aux syndicats concernés, des contingents et participations obligatoires, des cotisations et adhésions.

Fin 2020, la rigidité des charges structurelles de l'EPCI est estimée à 69 %⁵³. Aussi, seules 31 % des dépenses de l'EPCI environ peuvent faire l'objet de mesures visant à en modifier la trajectoire d'évolution dans le court terme.

⁵¹ D'après l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, rapport de juillet 2020, données comptes de gestion 2019, cf. page 122, ratio 7 qui rapporte des dépenses de personnel aux dépenses réelles de fonctionnement ; et rapport de juillet 2021, données comptes de gestion 2020, cf. page 161 : moyenne de 40,6 % pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique, ou 42,6 % pour les CC de 30 000 à 50 000 habitants ou 40,3 % pour celles de 50 000 à 100 000 habitants, alors qu'en 2020, ce ratio est de 15,7 % pour l'EPCI au vu de son compte administratif.

⁵² Principalement du fait de l'augmentation des facturations de mises à disposition en 2021 (agents mis à disposition auprès de l'association de préfiguration de la SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) culturelle du Pays Haut - la Machinerie).

⁵³ La rigidité des charges peut se définir comme le caractère incompressible de certaines dépenses de fonctionnement de l'organisme pour lesquelles il ne dispose pas de latitude pour en infléchir le niveau dans le court terme malgré l'évolution de ses produits de gestion : il s'agit en particulier des attributions de compensation versées aux communes membres, des contributions obligatoires (service incendie), des reversements de ressources aux syndicats mixtes pour l'exercice des compétences déléguées (ordures ménagères), de la subvention versée au CIAS et des marchés pluriannuels conclus pour l'exercice de compétences par des opérateurs (ordures ménagères, petite enfance et enfance) : cf. tableau 17 infra.

Tableau 17 : Rigidité des charges de l'EPCI en 2020

en euros	2020	%
charges rigides	20 996 340	68,6 %
atténuations de produits (dont attributions de compensation)	10 607 912	34,7 %
service incendie	1 296 591	4,2 %
versements TEOM au SICOM et SIRTOM	5 249 589	17,2 %
marchés publics ordures ménagères	509 961	1,7 %
subvention au CIAS	326 423	1,1 %
marchés publics petite enfance et enfance	3 005 864	9,8 %
autres charges	9 608 011	31,4 %
charges de personnel et frais assimilés	4 936 736	16,1 %
dont charges de personnel relatives au personnel titulaire (hors charges patronales)	2 846 308	
autres charges à caractère général	2 899 462	9,5 %
dont entretien et maintenance	663 623	
dont cotisations/adhésions	200 825	
subventions aux organismes privés	971 917	3,2 %
autres charges de gestion courante	322 747	1,1 %
dont indemnités des élus et autres charges correspondantes	261 968	
charges financières	436 528	1,4 %
charges exceptionnelles	40 621	0,1 %
dépenses réelles de fonctionnement (hors provisions)	30 604 351	100,0 %

Source : compte administratif 2020

La chambre relève la faiblesse des mutualisations avec les communes membres, l'importance des mises à disposition d'agents au bénéfice d'associations ou d'opérateurs à titre gracieux (ou la compensation financière en cas de fin de mise à disposition), et l'importance du nombre d'implantations des services de l'EPCI alors que les charges d'entretien et de maintenance des bâtiments de l'EPCI sont croissantes depuis sa création.

Près de 70 % des charges de l'EPCI peuvent être considérées comme rigides sur lesquelles il a peu de marges de manœuvre dans le court terme pour en infléchir la tendance alors que le niveau de ses recettes d'exploitation des services a été fortement affecté par la crise sanitaire et ses conséquences (équipements sportifs en particulier). L'évolution des charges de l'EPCI s'explique également par la faiblesse du développement de la mutualisation avec les communes membres, le nombre important d'agents mis à disposition, les nombreuses implantations géographiques des services de l'EPCI et les charges d'entretien et de maintenance croissantes correspondantes pour ces différents locaux.

4.1.4 Les concours attribués à des tiers

L'EPCI participe au financement de nombreux organismes tiers au moyen de subventions. Ainsi, en 2021, le montant total des subventions allouées à des organismes de droit privé (article 6574) s'élève à 1 003 121 €.

Si un règlement d'attribution des subventions est adopté par le conseil communautaire le 4 juin 2018⁵⁴, des marges de progression sont envisageables concernant la définition d'indicateurs de suivi de réalisation des objectifs définis et de performance des organismes aidés, le contrôle des actions subventionnées et l'identification précise des moyens dont disposent les associations et les autres ressources mobilisables.

Dans le domaine culturel, l'EPCI est à l'initiative de la création de l'association de préfiguration de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) la Machinerie 54 en juin 2019.

⁵⁴ Cf. délibération 2018.CC.059 – règlement d'attribution des subventions du 4 juin 2018, modifié par délibération 2019.CC.087 – avenant au règlement d'attribution des subventions aux associations du 26 septembre 2019.

Il s'agissait de créer une structure unique pour rationaliser les différents services, dont la taille soit suffisamment importante pour obtenir un conventionnement « scène d'intérêt national » et dont l'EPCI et les autres structures publiques contributrices conservent le contrôle au sein des instances. La Machinerie 54 est née de la fusion de la régie de l'action culturelle du Pays de Briey (ACPB) et de l'association « centre culturel Pablo Picasso » à Homécourt.

La communauté de communes détient la moitié des voix au conseil d'administration et exerce un contrôle sur les activités de la SCIC et les moyens qu'elle lui alloue en tant que contributeur financier principal. La subvention de 629 300 € accordée par l'EPCI représente plus de 60 % des produits d'exploitation de la Machinerie en 2020. La valorisation de la contribution de la CCOLC s'élève, en tenant compte des concours en nature relatifs aux locaux et à leur entretien, à plus d'un million d'euros.

Or, la situation financière de la SCIC est fragile alors qu'elle est confrontée dans son secteur à la concurrence d'autres pôles culturels de proximité, dont Metz.

Les structures dont la fusion est à l'origine de la création de la Machinerie étaient déjà confrontées à une situation financière délicate, en particulier la régie ACPB, comme la régularisation de ses dettes de loyers en 2018 le démontre⁵⁵.

Une convention d'objectifs et de moyens est signée le 16 avril 2021 entre l'EPCI et l'association la Machinerie 54 pour la période 2021-2022. Elle prévoit la mise à disposition de sept agents par l'EPCI à compter du 1^{er} janvier 2020 pour une durée de trois ans et la refacturation de leur coût, à compter du 1^{er} janvier 2021⁵⁶ pour un montant estimé à 296 676 € au titre de 2021.

La convention indique que les locaux mis à disposition de la SCIC à titre gracieux pour une durée de trois ans par l'EPCI doivent donner lieu à valorisation et intégration au budget de l'association, à savoir 152 922 € au titre de l'évaluation des loyers annuels, 54 584 € au titre des dépenses de fonctionnement sur la base des dépenses de 2020, et 69 642 € au titre des dépenses d'investissement pour les bâtiments. Elle prévoit que les nouvelles conventions détermineront leur refacturation à terme.

Par courrier du 10 décembre 2021, le président de la Machinerie 54 fait part de l'impossibilité de procéder au remboursement du solde des mises à disposition de personnel au titre de 2021 et des incertitudes pesant sur l'avenir de la SCIC en raison des contraintes budgétaires prévues par la convention (remboursement des mises à disposition puis facturation des frais relatifs aux locaux à terme) qui lui apparaissent comme insoutenables à long terme pour l'association.

Dans ce contexte, le bureau communautaire, dans sa séance du 1^{er} février 2022, avait initialement envisagé le principe d'accorder une aide exceptionnelle à la SCIC correspondant au coût des personnels mis à disposition au titre de 2022 avant de revenir sur sa position lors de sa séance du 31 mai 2022. L'ordonnateur a précisé que les élus entendaient, conformément au cadrage budgétaire adopté en juillet 2021, développer une politique culturelle maîtrisée et conforme aux capacités financières de l'EPCI.

La chambre invite la CCOLC et la Machinerie 54 à redéfinir les modalités de mise à disposition des personnels.

La rédaction d'une nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens entre l'association et l'EPCI pour les années 2023 et suivantes précisera les objectifs et budgets prévisionnels.

⁵⁵ Cf. délibération 2018.CC.080 du 26 juin 2018 – annulation de titres sur exercices antérieurs.

⁵⁶ Cf. délibérations 2021.CC.046 – convention d'objectifs OLC/la Machinerie et 2021.CC.047 – avenants aux conventions de mise à disposition du personnel à la Machinerie du 13 avril 2021.

Dans le cadre de l'élaboration de cette convention, la chambre invite l'EPCI à engager une réflexion sur la politique culturelle qu'il entend développer sur son territoire, sur la place qu'il envisage d'accorder à la SCIC dans le dispositif et les objectifs qu'il lui fixe, et sur l'adéquation des moyens mobilisés d'une part au projet artistique et culturel défini à l'appui de la convention et d'autre part aux capacités de l'EPCI compte tenu de sa situation financière.

4.1.5 Le coût de la compétence collecte et traitement des déchets

La compétence collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés est une compétence obligatoire de l'EPCI depuis sa création. Elle est financée par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) perçue par l'EPCI auprès des contribuables de l'ensemble de ses communes membres.

Des taux différents de TEOM sont adoptés chaque année, différenciés selon les territoires et l'autorité exerçant la gestion de la compétence (communauté de communes, SICOM ou le SIRTOM).

L'EPCI reverse aux deux syndicats (SICOM de Piennes et SIRTOM) au titre des autres charges de gestion courante (chapitre 65) le montant de la TEOM qu'il perçoit pour chacune des communes concernées.

Il gère le service de collecte et de traitement des déchets pour les 16 communes restantes (localisées dans l'ancien périmètre de la CCJ) dans le cadre de marchés publics et perçoit des éco-organismes les recettes de valorisation des déchets recyclables collectés. Ces recettes sont en diminution continue sur toute la période en raison de la diminution des tarifs de reprise des déchets recyclés par les organismes habilités (baisse des cours mondiaux).

Les produits de taxe d'enlèvement des ordures ménagères enregistrent une hausse de plus de 24 % depuis 2019 (soit 11,4 % en variation annuelle moyenne). Les taux ont, en effet, été augmentés pour faire face à la croissance des charges du service. Les reversements au SIRTOM font état d'une progression parallèle de 22,5 % sur la même période (soit 10,7 % en variation annuelle moyenne) alors que le coût des contrats de prestations de service pour les zones dont la gestion est assurée par l'EPCI s'accroît de plus de 35 % depuis 2019 (soit 16,2 % en variation annuelle moyenne).

La chambre relève l'absence de recherche d'harmonisation du traitement des usagers sur l'ensemble du périmètre de l'EPCI s'agissant des tarifs ou de l'exercice du service de collecte et de traitement des ordures ménagères.

Elle prend acte de l'engagement de l'ordonnateur à mettre en œuvre les moyens nécessaires à l'égalité de traitement des usagers avec dans un premier temps une harmonisation du service de collecte qui sera effectué par deux syndicats spécialisés à compter de janvier 2023. Selon l'ordonnateur, l'harmonisation de la tarification sera réalisée dans un second temps, après la révision des valeurs locatives des logements, base d'imposition en matière de TEOM.

Tableau 18 : Évolution des produits et des charges de la compétence collecte et traitement des déchets de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021	TCAM 2019-2021
produits								
autres impôts locaux				1 382	397			
TEOM	5 064 021	5 198 098	5 266 547	5 701 565	6 539 770	4,0 %	6,6 %	11,4 %
recettes de valorisation de collectes	121 046	111 011	94 055	80 462	75 129	- 12,7 %	- 11,2 %	- 10,6 %
recettes exceptionnelles					5 378			
sous-total produits	5 185 067	5 309 109	5 360 602	5 783 409	6 620 674	3,7 %	6,3 %	11,1 %
charges								
versements SICOM	60 543	62 639	70 387	70 607	71 726	5,3 %	4,3 %	0,9 %
versements SIRTOM	4 624 839	4 731 280	4 781 136	5 178 982	5 858 774	3,8 %	6,1 %	10,7 %
contrats de prestations de services	498 563	516 050	548 057	509 961	740 612	0,8 %	10,4 %	16,2 %
autres biens mobiliers				2 574				
autres frais divers	227	-104	104		2 026			
annonces et insertions		2 160	1 060					
catalogues et imprimés	828	1 188	1 188	1 200	1 320			
frais de communication		2						
sous-total charges	5 185 000	5 313 216	5 401 932	5 763 324	6 674 459	3,6 %	6,5 %	11,2 %

Source : comptes administratifs

La collecte et le traitement des déchets est une compétence de l'EPCI, exercée par deux syndicats pour la majorité des communes ou dans le cadre de marchés publics. Les produits et les charges relatifs à la gestion de cette compétence enregistrent une forte progression sur la période. L'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre une harmonisation du traitement des usagers s'agissant des modalités d'exercice du service et de sa tarification.

4.2 Le financement de l'investissement

Hormis pour l'exercice 2018, les dépenses d'équipement (subventions comprises) sont inférieures à 1,6 M€ et elles sont en nette diminution depuis 2019.

Tableau 19 : Évolution de la section d'investissement de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021
dépenses d'équipement (subventions comprises)	1 166 087	3 409 684	1 517 788	907 602	553 768	- 8,0 %	- 17,1 %
travaux en régie - production immobilisée			11 679	29 308			
participations et immobilisations financières nettes		- 80 080	- 2 867	108 199	- 2 055		
cautionnements	210		820	1 700	- 610		
sous-total dépenses d'investissement	1 166 297	3 329 604	1 527 420	1 046 809	551 103	- 3,5 %	- 17,2 %
opérations pour compte de tiers nettes		0			- 10 572		
total emplois	1 166 297	3 329 604	1 527 420	1 046 809	540 531	- 3,5 %	- 17,6 %
CAF brute	1 283 475	1 656 397	905 481	460 217	626 771	- 28,9 %	- 16,7 %
remboursement des emprunts	843 187	725 363	683 071	2 024 582	770 929	33,9 %	- 2,2 %
CAF nette	440 288	931 034	222 410	- 1 564 365	- 144 158		
autres ressources propres d'investissement	605 299	1 764 481	1 100 013	736 931	521 891	6,8 %	- 3,6 %
sous-total financement propre	1 045 587	2 695 515	1 322 423	- 827 434*	377 733		- 23,0 %
nouveaux emprunts	0	0	2 728 000	600 000	0		
autres dettes	14 866	61 855	106 067	3 330	0		
total ressources	1 060 453	2 757 370	4 156 490	- 224 105	377 733		- 23,2 %
mobilisation (-) ou reconstitution du fonds de roulement	- 105 844	- 572 234	2 629 069	- 1 270 914	- 162 798		

* pour 2020, financement propre de 380 305 € hors remboursements en capital anticipés de cinq emprunts anciens pour lesquels un emprunt de substitution a été conclu et pris en compte fin 2019 à hauteur de 1,5 M€
Source : comptes administratifs

4.2.1 Les dépenses d'investissement et le financement propre

À l'exception de 2018, le ratio de dépenses d'équipement (hors subventions) par habitant est faible, au moins trois fois inférieur à la valeur moyenne pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique puisqu'il s'établit à 28 € en 2019 pour l'EPCI contre 88 € en moyenne d'après l'observatoire des finances et de la gestion publique locales⁵⁷ ; il était de 22 € en 2017 et de 17 € en 2020 contre respectivement 74 € et 80 € pour les EPCI de sa catégorie (ou pour 2020 : 71 € pour les EPCI dont la population est comprise entre 30 000 et 50 000 habitants ou 89 € pour ceux de 50 000 à 100 000 habitants).

Les principales opérations d'investissement réalisées pendant la période sous revue concernent les travaux relatifs aux équipements aquatiques (réhabilitation de la piscine intercommunale de Briey, remplacement des menuiseries et réhabilitation de l'espace sauna à la piscine de Joeuf, rénovation et amélioration de l'Aquapôle), les structures d'accueil périscolaire (construction à Jeandelize, réhabilitation du préau de l'école de Giraumont pour la réalisation d'une structure d'accueil périscolaire), la préservation et la mise en valeur de l'environnement (création d'une voie verte le long des berges de l'Orne, acquisition de terrains espaces naturels sensibles), l'acquisition du bâtiment siège de l'EPCI.

Tous ces projets sont réalisés entre 2017 et 2020, à l'exception de la rénovation et de l'amélioration de l'Aquapôle qui est en cours en 2021.

⁵⁷ Cf. rapport de juillet 2020, ratio 4, page 122 : le ratio 4 correspond aux dépenses d'équipement « brutes » rapportées à la population.

Les dépenses d'investissement en 2020 et 2021 sont constituées principalement de dépenses d'entretien ou d'amélioration ou de remplacement d'équipements existants.

Les compétences exercées par l'EPCI expliquent l'importance des charges de fonctionnement notamment dans les domaines de la petite enfance, de l'enfance et de l'entretien des équipements culturels et sportifs, et la part assez résiduelle des dépenses d'équipement principalement consacrées à l'entretien et au remplacement d'équipements existants puisque la communauté de communes bénéficie d'un important patrimoine issu des trois EPCI d'origine s'agissant notamment des équipements et bâtiments à caractère sportif, culturel, social ou familial.

Un plan pluriannuel d'investissement cible pour la période de 2022 à 2025 a été adopté le 23 juin 2022 et des autorisations de programme ont été créées.

Il s'agit cependant d'un plan pluriannuel d'investissement cible d'un montant global de 14 M€ pour la période de 2022 à 2025 alors que la capacité financière de l'EPCI a été estimée au maximum à 12 M€. Aussi, le plan pluriannuel nécessitera un suivi précis et périodique afin d'en ajuster les priorités et les montants aux capacités financières de l'EPCI dans le respect de sa trajectoire financière de moyen-long terme.

En outre, il est relevé un risque de report de certaines dépenses d'investissement cependant nécessaires et dont le coût global (maintenance et remplacement à terme) est susceptible d'être supérieur lors de leur réalisation. Des travaux ont été identifiés dans le cadre des audits techniques réalisés par l'EPCI en 2017. Le montant estimé des travaux sur les principaux équipements identifiés dans ces audits s'élève à près de 3,5 M€ sur dix ans dont près de 2,8 M€ sur les cinq premières années.

Tableau 20 : Travaux estimés sur les principaux équipements suite aux audits techniques réalisés en 2017

en euros	Calendrier prévisionnel des travaux				
	Travaux urgents	2-5 ans	Sous-total	5-10 ans	Total
Piscine Briey	56 000	174 000	230 000	60 000	290 000
Aquapôle Jarny	20 000	581 000	601 000	60 000	661 000
Piscine Joeuf	917 000	569 000	1 486 000	286 000	1 772 000
Picasso	166 000	293 000	459 000	283 000	742 000
Total	1 159 000	1 617 000	2 776 000	689 000	3 465 000

Source : audits techniques réalisés par l'EPCI en 2017

La comparaison des dépenses réalisées depuis 2017 par rapport aux besoins programmés montre que des travaux n'ont pas été réalisés pour un montant de 1,7 M€⁵⁸. Ce report de dépenses sur les prochaines années vient s'ajouter aux travaux déjà identifiés comme devant être réalisés sur les cinq prochaines années, augmentant significativement la charge d'entretien de ces équipements pour l'EPCI (le montant des travaux estimés pour la période 2022-2027 passant de 0,7 M€ à 2,4 M€).

Au vu du plan pluriannuel d'investissement cible adopté le 23 juin 2022, il apparaît que le montant des autorisations de programme relatives à l'aménagement et la rénovation de certains équipements aquatiques et du centre culturel Pablo Picasso est inférieur à l'estimation des travaux réalisée en 2017 lors des audits techniques des bâtiments communautaires.

⁵⁸ Correspondant à la somme des écarts entre les travaux estimés pour 2017-2022 et les travaux réalisés sur les équipements communautaires suivants : Aquapôle de Jarny, piscine de Joeuf et centre culturel Pablo Picasso à Homécourt (montant total de 1 743 680 €).

Tableau 21 : Dépenses d'investissement réalisées sur les principaux équipements entre 2017 et 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Travaux estimés (travaux urgents + 2-5 ans)	Ecart entre travaux estimés et travaux réalisés	Ecart entre travaux estimés (jusqu'à 10 ans) et travaux réalisés hors piscine de Briey
Piscine Briey	133 340	1 376 067	26 236	22 171	9 543	1 567 357	230 000	1 337 357	
Aquapôle Jarny		9 366	40 543	32 600	12 823	95 332	601 000	- 505 668	- 565 668
Piscine Joeuf	138 423	7 180	67 045	406 966	22 182	641 796	1 486 000	- 844 204	- 1 130 204
Picasso	7 440	4 582	23 735	26 250	3 185	65 192	459 000	- 393 808	- 676 808
Total	279 203	1 397 195	157 559	487 987	47 733	2 369 677	2 776 000	- 406 321	- 2 372 680

Source : données CCOLC

Le financement propre de l'EPCI diminue sur la période en raison de la raréfaction de la CAF nette et de la régression des autres sources de financement (FCTVA notamment). Malgré l'ajustement à la baisse des dépenses d'équipement correspondantes, le financement propre n'en représente que 68,2 % en 2021, contre 80 % ou plus jusqu'en 2019, ce qui explique la nécessité d'accentuer le recours à de nouveaux emprunts ou un prélèvement sur le fonds de roulement en 2020 et 2021.

Tableau 22 : Évolution du financement propre disponible de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021
CAF nette	440 288	931 034	222 410	- 1 564 365*	- 144 158		
FCTVA	264 752	365 277	290 692	164 884	40 157	- 14,6 %	- 37,6 %
produits des subventions	260 546	1 394 539	785 772	475 947	383 735	22,2 %	10,2 %
produits des cessions	80 000	4 666	23 548	96 100	97 999	6,3 %	5,2%
financement propre disponible	1 045 587	2 695 515	1 322 423	- 827 434*	377 733	- 92,5%	- 23,0 %
dépenses d'équipement nettes (subventions comprises et avances et acomptes déduits)	1 166 087	3 409 684	1 517 788	907 602	553 768	- 8,0 %	- 17,1 %
financement propre disponible / dépenses d'équipement	89,7 %	79,1 %	87,1 %	- 91,2 %*	68,2 %		

* pour 2020, hors remboursements en capital anticipés de cinq emprunts anciens pour lesquels un emprunt de substitution a été conclu et pris en compte fin 2019 à hauteur de 1,5 M€, CAF nette de - 356 626 €, financement propre disponible de 380 305 € et taux de financement des dépenses d'équipement par le financement propre de 41,9 %.

Source : comptes administratifs

Au vu du plan pluriannuel d'investissement cible adopté en juin 2022, la chambre invite l'EPCI à en assurer un suivi très précis et périodique, s'agissant en particulier de son financement et de sa compatibilité avec le niveau de l'autofinancement dans le cadre d'une maîtrise de l'évolution de sa solvabilité et de sa dette.

Le ratio de dépenses d'équipement (hors subventions) par habitant est faible, au moins trois fois inférieur à la valeur moyenne pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique.

Les principales opérations d'investissement réalisées pendant la période sous revue concernent les travaux relatifs aux équipements aquatiques, les structures d'accueil périscolaire et la préservation et la mise en valeur de l'environnement.

L'EPCI s'est doté en juin 2022 d'un plan pluriannuel d'investissement cible pour la période de 2022 à 2025 dont le montant global apparaît cependant supérieur à l'estimation de ses capacités financières maximales pour la période. Aussi, l'EPCI est invité à en assurer un suivi très précis et périodique s'agissant de son financement dans la préservation de son équilibre financier de moyen-long terme.

La faiblesse de la CAF conduit la communauté de communes à ajuster ses dépenses et à les limiter à l'entretien de son patrimoine et aux dépenses les plus urgentes. Il en résulte un report de certaines dépenses d'investissement cependant nécessaires et dont le coût global est susceptible d'être supérieur lors de leur réalisation.

Recommandation n° 5 : Compléter le plan pluriannuel d'investissement par la détermination de ses modalités de financement et en assurer un suivi précis et périodique en veillant à la préservation de l'équilibre financier de moyen-long terme de l'EPCI.

4.2.2 La dette

Au 1^{er} janvier 2017, lors de la création de l'EPCI, l'encours des dettes financières s'élève à 9,6 M€. Cinq ans plus tard, au 31 décembre 2021, il est de 7,7 M€, ce qui représente une diminution de 20 % : cette diminution de l'encours des dettes financières trouve son origine dans des remboursements d'emprunts supérieurs aux souscriptions de nouveaux emprunts sur la période. Ces dernières s'élèvent à 3,5 M€, dont 1,5 M€ en substitution de contrats plus anciens, alors que le total du remboursement en capital des emprunts atteint 5 M€ et que les communes membres récupèrent 0,4 M€ d'emprunts lors du transfert de compétences en 2017 et 2018 (éclairage public en particulier).

Un emprunt d'un montant de 1,5 M€ est souscrit fin 2019 pour le remboursement anticipé de cinq emprunts conclus entre 2007 et 2013 et dont les taux d'intérêt fixes sont de 3,93 % ou supérieurs à 4 %. Le nouvel emprunt est conclu pour dix ans (dernière échéance de remboursement le 1^{er} novembre 2029) à taux fixe de 0,55 %, il permet le remboursement des soldes des précédents emprunts pour 1,2 M€ et le financement des frais financiers correspondants pour plus de 0,2 M€.

Le remboursement anticipé de ces cinq prêts représente un gain financier global net de 28 224 €⁵⁹ et un raccourcissement du profil d'extinction des dettes financières puisque la dernière échéance de l'emprunt de substitution est fixée au 1^{er} novembre 2029 contre le 1^{er} janvier 2038 pour le plus long des emprunts qu'il remplace.

Cependant, le remboursement anticipé de cinq emprunts ne permet pas à l'EPCI de bénéficier de marges de manœuvre supplémentaires à court terme, la diminution de l'échéance de remboursement en capital n'intervenant qu'à compter de 2030.

⁵⁹ D'après le rapport annuel d'activité de 2020, page 16, après correction relative à la ligne de l'emprunt Crédit agricole à 4,25 % en raison de l'omission de la prise en compte des intérêts dus dans l'évaluation du gain total réalisé ; le gain net est estimé par les services de l'ordonnateur en mars 2022 à environ 25 000 €.

Tableau 23 : Gain issu du remboursement anticipé de cinq prêts en 2020

prêts	restant dû à la date du remboursement	remboursement anticipé	intérêts du prêt de substitution
dexia	454 134	440 172	
crédit agricole 297	200 409	186 063	
crédit agricole 240	371 209	358 755	
crédit agricole 968	329 474	302 393	
crédit agricole 216	173 664	169 454	
prêt de substitution - banque postale			43 829
sous-total (y c. IRA⁶⁰)	1 528 890	1 456 837	43 829
gain		28 224	

Source : comptes de gestion

Deux autres nouveaux prêts sont souscrits auprès d'établissements bancaires pour financer des dépenses d'investissement : 1,2 M€ en 2019 à 1,54 % sur 20 ans, et 0,6 M€ en 2020 à 0,29 % sur 10 ans.

D'autres emprunts pour des montants plus résiduels correspondent aux prêts à taux zéro conclus auprès de la CAF pour le financement des dépenses d'investissement en matière d'équipements sociaux et familiaux.

L'ensemble de la dette de l'EPCI est sécurisé : l'intégralité des emprunts est classée en risque A1 (niveau de risque le plus faible)⁶¹, à l'exception d'un seul prêt classé en B1 (barrière simple, c'est-à-dire lorsque la valeur de la variable correspondante franchit le seuil défini dans le contrat, l'option s'active, laissant la place à une nouvelle formule de taux, sans effet de levier, avec indices zone euro) et dont le capital restant dû au 31 décembre 2020 représente près de 27 % du total de l'encours des dettes.

⁶⁰ Indemnité de remboursement anticipé.

⁶¹ Selon la charte de bonne conduite signée entre les établissements bancaires et les collectivités locales, reprise dans la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales.

Tableau 24 : Évolution de l'encours de dette de 2017 à 2021

dette	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2021
encours de dette au 1^{er} janvier	9 599 755	8 771 434	7 677 720	9 829 313	8 408 792	- 3,3 %
annuité de remboursement en capital	843 187	725 363	683 071	2 024 582	770 929	- 2,2 %
dont remboursements anticipés				1 207 739		
emprunts nouveaux	14 866	61 855	2 834 067	603 330	0	
dont emprunt de substitution des remboursements anticipés			1 528 000			
intégration de dettes	0	- 429 170			43 995	
différence de conversion actif/passif sur dettes financières		- 1 036	597	732	- 5 778	
encours de dette au 31 décembre	8 771 434	7 677 720	9 829 313	8 408 792	7 676 080	- 3,4 %
nombre de contrats (hors prêts à taux 0)	29	26	28	21		
taux moyen hors prêts à taux 0	3,35	2,94	2,48	2,49*		
durée résiduelle moyenne (en années)	14,88	15,15	12,41	13,10		
capacité de désendettement (en années)	6,83	4,64	10,86	18,27*	12,25	
classe de risque	tous en A1 sauf 1 en B1 représentant 30,65 % de l'encours	tous en A1 sauf 1 en B1 représentant 28,21 % de l'encours	tous en A1 sauf 1 en B1 représentant 24,37 % de l'encours	tous en A1 sauf 1 en B1 représentant 26,83 % de l'encours		

* taux moyen de 2,49 hors remboursements anticipés d'emprunts et capacité de désendettement de 18,27 avec une CAF tenant compte des frais financiers des remboursements anticipés d'emprunts versés en 2020 (ou 11,97 hors frais financiers des remboursements anticipés)

Source : comptes de gestion et état de la dette des comptes administratifs

L'EPCI est peu endetté en comparaison des autres EPCI de sa strate : son taux d'endettement, qui rapporte l'encours de la dette de l'organisme à ses recettes réelles de fonctionnement, est de 32 % en 2019 alors qu'il s'élève en moyenne à 53,6 % pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique pour cet exercice d'après l'observatoire des finances et de la gestion publique locales⁶². Sa dette s'établit à 182 € par habitant en 2019⁶³ contre 196 € en moyenne pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique⁶⁴.

En dépit de la diminution de l'encours de la dette depuis 2017, sa capacité de désendettement ou ratio de solvabilité, qui représente le nombre théorique d'années nécessaire à l'organisme pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette en supposant qu'il y consacre la totalité de son autofinancement brut, s'accroît en raison de la diminution de sa CAF brute sur la même période : en 2017, sa capacité de désendettement est de 6,83 années alors qu'en 2019, elle s'élève à 10,86 années⁶⁵ et en 2021, elle atteint 12,25 années, lorsque d'après l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, la capacité de désendettement des EPCI de sa strate (communautés de communes) s'établit à 3,5 ans pour 2017⁶⁶ et 3,2 ans en 2019⁶⁷.

Au vu de la dégradation de la solvabilité de l'EPCI et de l'insuffisance nette d'autofinancement apparaissant en 2020 et 2021, la chambre préconise de limiter le recours à de nouveaux emprunts aux seuls emprunts à taux zéro conclus auprès de la CAF pour des équipements sociaux ou familiaux afin de ne pas augmenter les charges financières et elle invite l'organisme à restaurer son autofinancement afin qu'il atteigne un niveau permettant

⁶² Rapport de juillet 2020, données comptes de gestion 2019, ratio 11 – page 122 ; le ratio 11 correspond au taux d'endettement, mesurant le poids de la dette d'un organisme relativement à ses ressources.

⁶³ En tenant compte de l'emprunt de substitution de 1,5 M€, et à 149 € par habitant en 2020.

⁶⁴ 198 € en moyenne pour 2020, ou 186 € pour les groupements à fiscalité propre de 30 000 à 50 000 habitants, et 264 € pour ceux de 50 000 à 100 000 habitants – cf. rapport de juillet 2021, données comptes de gestion 2020, ratio 5 – page 161 ; le ratio 5 correspond au rapport entre la dette et la population d'un organisme, mesurant son endettement.

⁶⁵ Ou 9,16 années hors emprunt de substitution de 1,5 M€ conclu fin 2019.

⁶⁶ Cf. rapport de juillet 2018, données comptes de gestion 2017, capacité de désendettement – page 98.

⁶⁷ Cf rapport de juillet 2020, données comptes de gestion 2019, capacité de désendettement – page 55.

au moins de financer le remboursement en capital de ses dettes et les investissements courants.

La chambre recommande à la communauté de communes de gérer ses emprunts à l'appui d'une projection sur les besoins d'investissement de l'EPCI et leur financement sur le moyen terme, tout en œuvrant à reconstituer sa capacité d'autofinancement.

L'EPCI est peu endetté en comparaison des autres EPCI de sa strate toutefois sa capacité de désendettement se dégrade très fortement sur la période sous revue passant de 6,83 années en 2017 à 12,25 années en 2021 (18,27 années en 2020) en raison de la dégradation de sa capacité d'autofinancement, les renégociations de dette réalisées ne lui offrant de fait que peu de marges de manœuvre.

4.3 Le fonds de roulement et la trésorerie

L'EPCI dispose d'un fonds de roulement, défini comme la différence entre les ressources stables de long terme et les emplois stables (immobilisations), en amélioration globale sur la période en dépit de prélèvements réguliers pour financer ses dépenses d'investissement.

La hausse globale du fonds de roulement résulte de l'encaissement des emprunts en 2019 et 2020 qui excède les besoins de financement en raison du décalage temporel entre la perception des fonds et le décaissement des dépenses correspondant à la réalisation des travaux. En 2019, le fonds de roulement est exceptionnellement élevé en raison de la mobilisation de l'emprunt de substitution fin 2019 alors que les remboursements anticipés du solde des cinq emprunts plus anciens et onéreux sont réalisés en début d'exercice 2020⁶⁸.

Le fonds de roulement⁶⁹ représente 40,7 jours de charges courantes fin 2021 (45 jours fin 2020), contre 27,9 jours fin 2017. Toutefois, cette amélioration est susceptible d'être conjoncturelle si des prélèvements sur le fonds de roulement devaient perdurer voire s'accroître dans les années à venir en raison de la faiblesse du financement propre résultant en particulier d'une insuffisance nette d'autofinancement (CAF nette négative) et si le niveau de la CAF brute ne permettait pas de faire face au remboursement en capital des emprunts.

Le niveau de fonds de roulement à fin 2020 s'élève à 45 € par habitant alors qu'il est de 181 € pour les EPCI de la même strate du niveau régional.

Le besoin en fonds de roulement (BFR), qui correspond au décalage temporel entre l'encaissement des recettes et le décaissement des dépenses, devient fortement négatif à compter de 2019, aussi il constitue pour l'EPCI une ressource de court terme issue de son cycle d'exploitation. Cette évolution favorable s'explique par la diminution des créances restant à recouvrer en fin d'exercice alors que les dettes de l'EPCI restant à régler augmentent en raison de la progression des rattachements de charges à l'exercice : leur montant est de 1 022 000 € en 2020 contre près de 622 000 € en 2018. Néanmoins, cette évolution peut être strictement conjoncturelle au vu du montant du BFR constaté en début de période.

Par conséquent, le niveau de la trésorerie en fin d'exercice est en augmentation : fin 2020, il représente environ 67 jours de charges courantes, il est plus de deux fois plus élevé que fin 2017 (29 jours). Néanmoins, un tiers du niveau de la trésorerie fin 2020 provient du besoin en fonds de roulement négatif, résultant d'une évolution favorable potentiellement conjoncturelle.

⁶⁸ Emprunt de substitution : fonds perçus le 15 octobre 2019 alors que le remboursement anticipé des cinq emprunts concernés s'effectue en 2020, à compter du 1^{er} janvier 2020.

⁶⁹ Fonds de roulement comptable, c'est-à-dire provisions comprises, contrairement au fonds de roulement budgétaire.

Tableau 25 : Évolution des indicateurs du bilan de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017- 2020
variation globale du fonds de roulement	- 105 844	- 572 234	2 629 069	- 1 270 914	- 162 798	
intégration ou transfert de résultat par opération d'ordre non budgétaire		123 411			58 805	
différence de conversion actif/passif sur dettes financières		- 1 036	597	731	- 5 778	
fonds de roulement net global	1 541 905	1 092 047	3 721 713*	2 451 531	2 341 759	16,7 %
en nombre de jours de charges courantes	27,9	20,8	70,9*	45,0	40,7	17,3 %
besoin en fonds de roulement	- 67 131	56 921	- 401 785	- 1 228 855	- 492 099	
trésorerie	1 609 036	1 035 126	4 123 498	3 680 386	2 833 858	31,8 %
en nombre de jours de charges courantes	29,1	19,7	78,6	67,6	49,2	32,4 %

* pour 2019, hors emprunt de substitution de 1,5 M€ conclu en vue du remboursement en capital anticipé de cinq emprunts anciens : fonds de roulement net global de 2 193 713 € qui représente 41,8 jours de charges courantes
Source : comptes de gestion

Le fonds de roulement représente 40,7 jours de charges courantes fin 2021, contre 27,9 jours fin 2017. S'il est en augmentation sur la période, cette tendance est à nuancer avec les prélèvements récents opérés en raison de la CAF nette négative. L'EPCI bénéficie en 2020 d'une trésorerie confortable (67 jours de charges courantes).

4.4 Conclusion sur la situation financière

La situation financière de l'EPCI est fragile : son autofinancement brut est globalement faible (4,8 % en 2019 avant crise sanitaire contre 16,4 % pour les EPCI de sa strate à cette date). Il est en diminution depuis 2018 en raison d'une progression des charges de fonctionnement courant plus rapide que celle des produits. La crise sanitaire et ses conséquences ont eu un impact important sur les recettes d'exploitation de l'EPCI relatives à ses équipements communautaires (sportifs en particulier) qui ont fortement régressé. L'EPCI est également confronté à une rigidité importante de ses charges et contraint par les modalités de reversement de fiscalité avec les communes membres qui restreignent les possibilités d'approfondissement de l'intercommunalité.

L'autofinancement brut dégagé par le fonctionnement normal de l'EPCI est insuffisant en 2020 et en 2021 pour assurer le remboursement en capital de ses emprunts. Sa section d'investissement est réduite, ce qui s'explique par l'importance en fonctionnement de ses compétences dans les domaines sociaux, culturels et sportifs. Pourtant les dépenses d'équipement sont en diminution depuis 2019. Elles sont constituées principalement de dépenses d'entretien et de remplacement d'équipements existants depuis 2019 alors que certaines dépenses d'investissement pourtant nécessaires sont reportées, ce qui est susceptible d'en augmenter le coût à terme.

Malgré un endettement limité et globalement en diminution sur la période, la capacité de désendettement de l'EPCI se dégrade et dépasse dix années en fin de période en raison de la faiblesse de son autofinancement brut.

Aussi, confronté à la dégradation de ses indicateurs financiers et en premier lieu à la raréfaction de son autofinancement, l'EPCI doit prioritairement veiller à la restauration de ce dernier en limitant l'évolution de ses dépenses de fonctionnement et en retrouvant son niveau de recettes d'exploitation précédant la crise sanitaire.

Enfin, il devra veiller au suivi de son plan pluriannuel d'investissement en identifiant son financement et procéder à son actualisation périodique dans le cadre de la nécessaire consolidation du niveau de son autofinancement et de l'évolution de sa solvabilité, de son niveau d'endettement et de son fonds de roulement sur le moyen-long terme.

5. LES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Le régime indemnitaire

5.1.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014⁷⁰ a instauré le RIFSEEP pour les fonctionnaires de l'État. En application du principe de parité entre les fonctions publiques prévu à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁷¹, ce nouveau régime indemnitaire, qui comprend deux parts, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA), doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante, après avis du comité technique, pour les cadres d'emplois concernés au sein de la collectivité, en fonction de la parution des arrêtés afférents aux corps équivalents de la fonction publique de l'État.

En outre, le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale a modifié le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991⁷² en créant une homologation provisoire pour les cadres d'emplois dont le corps équivalent figurant à l'annexe 1 dudit décret ne bénéficiait pas encore du RIFSEEP. L'assemblée délibérante peut ainsi déployer le RIFSEEP sur le fondement de ces équivalences.

5.1.1.1 Le régime applicable avant le 1^{er} octobre 2019

Pour les agents transférés, l'EPCI a fait application de l'article L. 5111-7 du CGCT qui prévoit que ces agents « *conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable* ». Le texte prévoit donc, au profit des agents, un maintien des primes dont ils bénéficiaient auprès de leur ancien employeur.

Pour les agents nouvellement recrutés entre le 1^{er} janvier 2017 et le 30 septembre 2019, à défaut de régime indemnitaire propre à l'EPCI, les arrêtés fixant le régime indemnitaire se sont appuyés sur une délibération prise par la communauté de communes du Jarnisy en date du 15 décembre 2016 relative au RIFSEEP. La base juridique utilisée pour fixer le régime indemnitaire de ces agents paraît peu solide⁷³.

Six agents sont concernés sur la période pour un montant total de 32 479 euros.

L'EPCI a depuis régularisé la situation en adoptant une délibération.

⁷⁰ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat.

⁷¹ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁷² Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁷³ Cf. fiche de la DGCL / SDELFPPT (sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale) mise à jour en mai 2017 relative aux conséquences des fusions d'EPCI sur les personnels dans le cadre de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale : s'agissant des agents recrutés directement par le nouvel EPCI : « *les agents recrutés directement par le nouvel EPCI relèvent du régime indemnitaire éventuellement adopté par cet établissement* ».

5.1.1.2 Le régime applicable à compter du 1^{er} octobre 2019

La CCOLC a procédé à la mise en œuvre du RIFSEEP à compter du 1^{er} octobre 2019 pour les 156 agents de l'EPCI par délibération du 26 septembre 2019.

Le RIFSEEP est composé de deux parts :

- une part fonctionnelle (IFSE) ;
- une part liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir (CIA).

L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)

Aux termes de l'article 2 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 susmentionné : « *le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions [...] au regard des critères professionnels suivants :*

- *1° Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;*
- *2° Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;*
- *3° Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de l'environnement professionnel ».*

L'article 3 prévoit : « *le montant de l'IFSE fait l'objet d'un réexamen :*

- *1° En cas de changement de fonctions ;*
- *2° Au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonction et au vu de l'expertise acquise par l'agent ;*
- *3° En cas de changement de grade à la suite d'une promotion ».*

Au sein de l'EPCI, aux termes du règlement relatif au régime indemnitaire, annexé à la délibération du 26 septembre 2019 précitée⁷⁴, l'IFSE prend en compte « *le niveau de responsabilité, le niveau d'expertise ou les sujétions auxquelles les agents sont confrontés dans l'exercice de leurs missions* ». « *Le montant individuel dépend du rattachement de l'emploi occupé par un agent à l'un des groupes fonctionnels* »⁷⁵.

La mise en œuvre de l'IFSE au sein de l'EPCI n'appelle pas d'observation.

Le complément indemnitaire annuel (CIA)

Aux termes de la délibération précitée, le CIA est attribué « *individuellement aux agents* » par application d' « *un coefficient de prime [...] au montant de base et pouvant varier de 0 à 100 %* ». Ce coefficient est « *déterminé à partir de l'évaluation professionnelle* »⁷⁶.

Cependant, en pratique, le CIA valorise l'assiduité des agents selon un critère de « *proratisation du CIA en fonction du nombre de jours de présence dans l'année* ». Les agents titulaires et agents non-titulaires sur emploi permanent perçoivent « *un montant de base de 500 euros nets pour 360 jours* » « *avec abattement dès le premier jour d'absence, calculé en 30^{ème}* ».

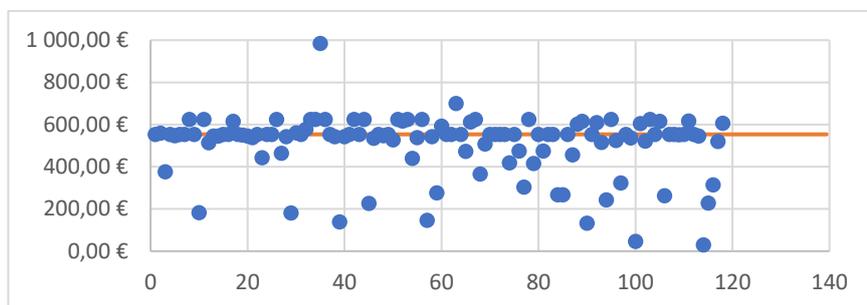
⁷⁴ Cf. article 5 – modulation individuelle du RIFSEEP – part fonctionnelle (IFSE).

⁷⁵ Quatre groupes pour la catégorie A, trois pour la catégorie B et deux pour la catégorie C.

⁷⁶ Cf. règlement relatif au régime indemnitaire, annexé à la délibération du 26 septembre 2019 du conseil communautaire précitée - article 5 – modulation individuelle du RIFSEEP – part liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir (CIA).

L'analyse des montants de CIA servis en 2021 montre que les critères retenus en gestion apparaissent peu discriminants comme en témoigne le graphique ci-dessous.

Figure 1 : Répartition des montants bruts de CIA versés en 2021



Source : données CCOLC retraitées CRC⁷⁷

Les modalités de versement du CIA n'ont manifestement pas d'effet sur l'absentéisme selon l'étude comparative des données statistiques du 1^{er} semestre 2019, 2020 et 2021 sur l'effectif global de l'EPCI.

Par ailleurs, les critères d'application du CIA en gestion ne sont pas conformes aux règles définies par la délibération du 26 septembre 2019 relative au RIFSEEP.

La chambre rappelle à l'EPCI qu'il doit respecter les règles d'attribution du CIA prévues dans cette délibération reposant sur l'évaluation professionnelle de l'agent, qui ne saurait se limiter à son assiduité.

L'EPCI a délibéré le 26 septembre 2019 pour mettre en place le RIFSEEP dans ses deux composantes IFSE et CIA.

La mise en place de l'IFSE s'inscrit dans le cadre du décret n° 2014-513 et n'appelle pas d'observation.

Le CIA servi en gestion vise à récompenser l'assiduité des agents, ce qui ne respecte que trop partiellement les principes de la délibération instaurant le RIFSEEP qui fondait le versement du CIA sur l'évaluation professionnelle de l'agent.

Rappel du droit n° 4 : Revoir les critères et modalités d'attribution du complément indemnitaire annuel pour répondre aux principes fixés par la délibération du 26 septembre 2019 relative au RIFSEEP et au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

5.1.2 La prime de fin d'année ou 13^{ème} mois

En vertu de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale⁷⁸, le versement d'une prime de fin d'année ou treizième mois n'est autorisé que s'il présente le caractère d'avantages acquis, c'est-à-dire s'il était prévu dans le budget de la collectivité ou de l'établissement concerné antérieurement à la publication de la loi.

⁷⁷ Les deux situations qui dépassent la moyenne de 553 € bruts par agent et par an pour un temps plein s'expliquent par la sortie en cours d'année des deux agents concernés qui ont perçu le montant de leur CIA en juin 2021 au titre de 2020 et ont également perçu de manière anticipée en fin d'année le montant du CIA auquel ils pourront prétendre en 2022 afin d'accélérer et faciliter le travail des agents de la DRH de l'EPCI.

⁷⁸ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 88 : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ».

Article 111 : « Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ».

En cas de création d'un nouvel EPCI par fusion d'établissements existants, l'article L. 5211-41-3 du CGCT dispose que : « *l'ensemble des personnels des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* ». Seuls les agents qui bénéficiaient d'avantages acquis dans la collectivité ou l'établissement qui les employaient préalablement à la fusion sont concernés par cette garantie individuelle de maintien. Ces avantages ne sont pas irrévocables, les collectivités territoriales et leurs établissements publics pouvant y mettre fin⁷⁹.

Pour pouvoir maintenir les avantages, la collectivité ou l'établissement doit établir que ces derniers sont bien « *collectivement acquis* ».

L'EPCI verse à certains agents une prime dite de fin d'année ou treizième mois en application de quatre régimes particuliers. Le coût de ces primes pour le budget de l'EPCI s'élève à environ 35 000 € par an sur la période de 2017 à 2020.

Pour les anciens agents de la commune de Jarny, transférés à la communauté de communes du Jarnisy puis à la CCOLC, une prime dite « 13^{ème} mois » avait été instaurée par le conseil d'administration de l'amicale du personnel communal par délibérations du 14 décembre 1976, 7 décembre 1977, 16 novembre 1978, 5 décembre 1979 et du 18 novembre 1982. Elle a ensuite été intégrée au budget communal par la délibération du 21 décembre 2001 modifiée par la délibération du 14 décembre 2011. Si les conditions posées par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 concernant le maintien des avantages collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de cette loi semblent remplies jusqu'en 2010, comme le relevait le rapport de la chambre relatif à la commune de Jarny⁸⁰, le conseil municipal de la commune de Jarny par la délibération du 14 décembre 2011 est venu modifier les conditions d'octroi de la prime de fin d'année dans des conditions qui n'avaient pas été déterminées avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 et sans en avoir la compétence comme le rappelle la jurisprudence du Conseil d'Etat⁸¹.

Pour les anciens agents de la commune de Briey, une prime de fin d'année dite « 13^{ème} mois » a été modifiée par délibération en date du 5 novembre 1990. La chambre, dans son rapport relatif à la commune de Briey de 2008⁸², indiquait que cette délibération « *a modifié le dispositif précédemment en vigueur, en introduisant des critères de modulation basés sur la manière de servir et la présence des différents agents. S'agissant d'un avantage collectivement acquis relevant de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les conditions d'attribution de cette prime ne pouvaient, selon une jurisprudence constante du juge administratif depuis une quinzaine d'années, être modifiées par le conseil municipal postérieurement à cette loi* ». La chambre prenait également « *note de l'intention du maire de revoir les modalités de mise en œuvre du régime indemnitaire dans le sens des recommandations ou constats retenus à la suite de ce contrôle* ». Les services n'ont pas été en mesure de produire les actes ou délibérations pris par la commune de Briey permettant de s'assurer de la mise en conformité de ce dispositif indemnitaire.

⁷⁹ Cf. Cour administrative d'appel de Versailles, 5^{ème} chambre, 19 février 2009, n° 07VE01097, inédit au recueil Lebon.

⁸⁰ Cf. page 28 du rapport d'observations définitives relatif à la commune de Jarny du 30 juin 2010.

⁸¹ Cf. Conseil d'Etat : 6 novembre 1998, n° 153685, 12 avril 1991, n° 118653, préfet du Val-d'Oise et 21 mars 2008, n° 287771, commune de Bergheim.

⁸² Cf. page 29 du rapport d'observations définitives relatif à la commune de Briey du 24 octobre 2008.

Pour les anciens agents de la commune de Homécourt, par courrier en date du 17 avril 2018, quatre agents demandaient au président de la CCOLC de rétablir la prime de fin d'année⁸³ qu'ils percevaient et qui avait été intégrée dans leur régime indemnitaire lors de leur transfert au sein des services de la communauté de communes du Pays de l'Orne. Ces agents perçoivent à nouveau cette prime à compter de 2019⁸⁴. La suspension du versement de cette prime et son intégration dans le régime indemnitaire desdits agents doit être analysée comme mettant fin à ce droit acquis. Dès lors la restauration de cette prime à ces agents à compter de 2019 ne peut être regardée comme relevant des avantages collectivement acquis.

Pour les anciens agents de la commune de Batilly, une prime leur est versée en application d'une délibération en date du 26 mai 1998. Cette délibération transfère sur le budget communal la charge de cette prime instaurée par l'amicale du personnel communal de Batilly le 2 octobre 1984⁸⁵, soit postérieurement à la publication de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susmentionnée. Cette prime ne peut donc être regardée comme relevant des avantages collectivement acquis.

La chambre invite l'EPCI à mettre fin au versement des primes de fin d'année et à intégrer les sommes correspondantes dans le RIFSEEP dans la limite des plafonds fixés.

Au sein de la CCOLC, plusieurs agents perçoivent une prime de fin d'année ou 13^{ème} mois en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Ces primes ont une base juridique très fragile. Certaines ont fait l'objet de modification des critères d'attribution par les conseils municipaux concernés postérieurement à la loi précitée sans y être autorisés. D'autres ont été intégrées au régime indemnitaire des agents avant d'être réinstaurées.

5.2 L'organisation du temps de travail

5.2.1 Le régime des congés appliqué dans les services de la CCOLC

La réglementation relative au temps de travail relève du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001⁸⁶ et s'applique à tous les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle fixe la durée du travail à 35 heures par semaine, hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations au « forfait jours », ce qui correspond à 151 heures par mois ou 1 600 heures par an.

Sept heures ont été ajoutées en 2004 au titre de la journée de solidarité⁸⁷, ce qui porte la durée légale du travail à 1 607 heures⁸⁸.

Jusqu'au 31 décembre 2021, les agents de la CCOLC ne réalisaient pas tous la totalité des 1 607 heures annuelles réglementaires, et ce en raison de l'application de congés dérogatoires accordés à leurs agents par les anciennes communautés de communes fusionnées.

⁸³ La prime du 13^{ème} mois au profit des agents de la commune de Homécourt a été instaurée par délibération du conseil municipal du 22 octobre 1973 ; elle est versée par le comité des œuvres sociales de la commune jusqu'à sa budgétisation à compter du 1^{er} janvier 1998 conformément à la délibération du conseil municipal du 17 septembre 1997.

⁸⁴ Prime versée en deux fois, pour moitié en juin et pour solde en décembre.

⁸⁵ La prime de fin d'année instaurée par l'amicale du personnel communal de Batilly était jusqu'à cette date financée par une subvention de la commune.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Article 6 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁸⁸ Comme mentionné à l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature auquel l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 précité renvoie.

Les règlements intérieurs de deux des trois anciennes communautés de communes⁸⁹ prévoient que des congés d'ancienneté leur sont alloués⁹⁰. De même, pour les agents de l'ancienne CCPO, des congés exceptionnels sont accordés « *par le président afin de prendre en compte les ponts lors d'une année civile* » ou pour « *répondre à des convocations (médicales), ou pour assurer des relations avec une administration sur présentation des pièces justificatives* » (cf. article 20). Or, ces deux dispositifs sont dépourvus de toute base légale.

Au total, un agent de l'ancienne CCPO peut bénéficier d'un volume de congés de 41 jours au maximum. Ce nombre s'élève pour un agent de l'ancienne CCJ à 37 jours⁹¹.

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a mis fin à l'ensemble des régimes dérogatoires antérieurs, en donnant aux collectivités un délai d'un an, à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante, pour adopter une organisation du temps de travail conforme à la réglementation. Compte tenu de la date d'installation du conseil communautaire le 10 juillet 2020, les nouvelles règles devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022 au plus tard.

Si l'EPCI indique avoir mis fin aux régimes dérogatoires en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022 comme en témoigne le courrier du président de la CCOLC aux agents en date du 13 décembre 2021, elle n'a toujours pas délibéré pour fixer les nouvelles règles relatives au temps de travail. Comme en atteste le compte rendu du comité technique du 3 décembre 2021, cette question est toujours en discussion et les représentants du personnel « *sont opposés à la mise en place des 1 607 heures* ».

La chambre rappelle à la CCOLC qu'elle doit adopter une délibération relative à l'organisation du temps de travail dans le respect de la durée légale du travail.

Jusqu'au 31 décembre 2021, les agents de la CCOLC ne réalisaient pas les 1 607 heures réglementaires en raison de régimes de congés dérogatoires issus des anciens EPCI fusionnés.

Par courrier du président de la CCOLC aux agents de l'EPCI, il est mis fin à ces régimes dérogatoires à compter du 1^{er} janvier 2022.

La CCOLC n'a cependant pas encore délibéré pour fixer les nouvelles règles relatives au temps de travail.

Rappel du droit n° 5 : Adopter les règles internes relatives à l'organisation du temps de travail conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

5.2.2 Les autres formes d'absence

Des autorisations spéciales d'absence (ASA)⁹² peuvent être accordées aux agents sur la base des délibérations des EPCI fusionnés. Les ASA pour événements familiaux

⁸⁹ Les services de la CCOLC n'ont pas été en mesure de fournir le règlement intérieur de l'ex CCPB.

⁹⁰ Cf. règlement intérieur applicable à l'ex CCJ à compter du 1^{er} janvier 2013 : II. congés – congés d'ancienneté : « un jour de congé supplémentaire par an après cinq ans de service. un jour supplémentaire est ensuite appliqué par tranche de cinq ans de service effectués » et règlement intérieur applicable à l'ex CCPO à compter du 1^{er} décembre 2016 : article 19 : congés exceptionnels : congés supplémentaires dus à l'ancienneté : un jour après cinq ans d'ancienneté et un jour supplémentaire par tranche de cinq ans d'ancienneté.

⁹¹ Le règlement intérieur applicable à l'ex CCJ à compter du 1^{er} janvier 2013 prévoit une durée des congés annuels correspondant à 27 jours ouvrables (et non cinq fois les obligations hebdomadaires de services) et des congés de fractionnement supplémentaires qui peuvent atteindre deux jours au maximum.

⁹² Les autorisations d'absence sont octroyées aux agents titulaires et non-titulaires au vu d'une pièce justificative fournie par l'agent, pour divers motifs : événements familiaux, événements de la vie courante (rentrée scolaire, concours et examens, don du sang, etc.), autorisations d'absence liées à la maternité, aux motifs civiques (ex : représentant de parents d'élèves aux conseils d'école, d'administration, assesseurs pour les scrutins électoraux, mandats électifs, etc.), motifs syndicaux et professionnels, motifs religieux.

apparaissent plus favorables que le régime applicable aux agents de l'État. À titre d'exemple, les agents issus de la CCJ et de la CCPO bénéficient de trois jours d'autorisation d'absence pour le décès des beaux-parents quand les règles de droit commun n'en prévoient pas.

Le chantier de la définition de règles unifiées en la matière pour tous les agents n'a pas été abordé par l'EPCI dans le cadre de ses travaux sur le protocole des 1 607 heures dans l'attente de la parution du décret prévu par la loi du 6 août 2019 précitée.

5.2.3 La gestion des heures supplémentaires

Le 2° du I de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) prévoit que : « *le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à dix.* »

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, l'EPCI s'est appuyé sur les délibérations⁹³ des entités regroupées pour le paiement des heures supplémentaires. Ces délibérations prévoyaient que les heures supplémentaires puissent être réalisées à la seule demande de l'autorité territoriale, dans la limite de 25 heures par mois sauf exception, sur la base d'un « *système de contrôle manuel ou feuille de pointage validé par le directeur général des services* ».

À compter du 1^{er} janvier 2022, le régime des heures supplémentaires est encadré par la délibération du 9 décembre 2021⁹⁴. Ces heures doivent être réalisées sur demande expresse du chef de service. Elles sont, par principe et sous réserve des nécessités de service, rétribuées sous forme d'un repos compensateur et à défaut rémunérées sous forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Par dérogation aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité, la délibération précitée prévoit que « *à titre transitoire dans l'objectif de trouver une solution technique adaptée, les IHTS pourront être contrôlée via un système déclaratif.* »

Les délibérations relatives au régime indemnitaire prévoient les règles de récupération et de rémunération mais ne fixent pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires effectives⁹⁵. Elles précisent seulement que ces indemnités, appelées heures supplémentaires, sont versées aux fonctionnaires et contractuels de catégorie B et C, ce qui constitue un simple rappel des règles applicables et non une autorisation explicite pour une catégorie de personnel.

En l'absence de dispositif de contrôle automatisé des horaires, les heures supplémentaires effectuées doivent faire l'objet d'un état déclaratif mensuel par service signé de l'agent, de sa hiérarchie et transmis au directeur des ressources humaines pour accord. Les fiches manuelles de demandes de paiement d'heures supplémentaires ne sont pas toujours signées de l'agent ou du chef de service. De même, la validation par le DRH n'est pas toujours retracée dans les documents transmis par l'EPCI.

⁹³ Cf. délibération du 16 décembre 2003 applicable à l'ex CCJ, délibération du 27 novembre 2002 applicable à l'ex CCPB et délibération du 28 janvier 2004 applicable à l'ex CCPO.

⁹⁴ Cf. délibération 2021.CC.116 du 9 décembre 2021 – indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁹⁵ La détermination de la liste des emplois éligibles aux IHTS est prévue par le 3° du I de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité s'agissant de la fonction publique de l'Etat : « *un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la fonction publique et du ministre intéressé fixe la liste des corps, grades, emplois et fonctions pour lesquels les conditions énumérées au 1° et au 2° du I ci-dessus sont remplies* », et doit donc donner lieu, par transposition à la fonction publique territoriale à l'adoption d'une délibération de l'organe délibérant de l'employeur des intéressés.

Entre 2017 et 2020, ce sont en moyenne 30 agents qui sont concernés par le versement des IHTS pour une moyenne de huit heures réalisées par mois. Le coût pour l'EPCI s'élève sur la période à 151 554 euros.

Tableau 26 : Volume d'heures supplémentaires rémunérées entre 2017 et 2020

	2017	2018	2019	2020	Total général
Volume d'heures supplémentaires	2 983	2 360	2 316	1 449	9 108
Coût total brut hors charges	42 340	43 814	42 433	22 968	151 554
Nbre d'agents concernés	30	25	26	37	69

Source : données paie XEMELIOS

L'examen des bulletins de paie révèle que deux agents ont perçu des heures supplémentaires de manière répétée sans qu'il soit fourni de pièce justificative quant à la réalisation de ces heures.

De plus, un des deux agents dont le cadre d'emplois a été requalifié en catégorie A à compter 1^{er} février 2019⁹⁶ n'était plus éligible aux heures supplémentaires à compter de cette même date. Il a pourtant continué à percevoir le versement d'heures supplémentaires jusqu'en septembre 2020.

La chambre rappelle à l'EPCI qu'il doit assurer la régularité des heures supplémentaires, ce qui nécessite de fixer par délibération la liste des emplois pouvant en bénéficier et de mettre en place un système de contrôle automatisé du temps de travail.

L'EPCI a délibéré le 9 décembre 2021 pour fixer le cadre relatif au régime des heures supplémentaires.

Le régime des heures supplémentaires présente cependant des lacunes. La liste des emplois pouvant bénéficier des heures supplémentaires n'est pas arrêtée et le contrôle automatisé des heures n'est pas réalisé.

Enfin, des agents perçoivent des heures supplémentaires sans justificatif.

Rappel du droit n° 6 : Fixer par délibération la liste des emplois pouvant bénéficier des heures supplémentaires et mettre en place des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser ces heures tel que prévu par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.

5.2.4 Les activités accessoires

En dehors du temps de travail, les titulaires des diplômes requis pour l'enseignement de la natation⁹⁷ peuvent prétendre à un cumul de leur emploi public avec une activité privée lucrative dans le respect des dispositions relatives au cumul des activités privées et publiques prévues par l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Conformément aux articles 12 et 17 du décret précité, le bénéfice de cette dérogation est soumis à l'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique dont relève le fonctionnaire et, dans tous les cas, celle-ci peut demander à l'intéressé de mettre fin à une activité privée exercée en sus de l'emploi principal, si elle porte atteinte au bon fonctionnement du service.

⁹⁶ Conformément à l'article 23 du décret n° 2017-902 du 9 mai 2017 portant statut particulier du cadre d'emplois des éducateurs territoriaux de jeunes enfants, modifié par le décret n° 2017-1736 du 21 décembre 2017 portant report de la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions statutaires relatives à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et applicables aux fonctionnaires de l'Etat, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers.

⁹⁷ Exigence prévue à l'article L. 212-1 du code du sport pour enseigner la natation contre rémunération.

Au titre de l'année 2020, sur les 16 éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (ETAPS) employés par la CCOLC et exerçant au sein d'équipements aquatiques, cinq⁹⁸ sont bénéficiaires d'une autorisation de cumul, soit 31 % des maîtres-nageurs, ce qui apparaît comme significatif. Les ETAPS non bénéficiaires d'une autorisation de cumul d'activité perçoivent pour leur part des IHTS afin d'assurer ces activités payantes pour le compte de l'EPCI.

En dehors des horaires normaux de travail, les cinq agents précités assurent, selon les termes de la convention d'occupation temporaire du domaine public intercommunal, « *des activités liées à l'exercice de pratiques sportives aquatiques* », moyennant le versement d'une redevance d'occupation du domaine public de 25 euros par séance.

Le contrôle de la situation juridique dans laquelle ces professionnels se trouvent pour ces activités privées n'a pas fait l'objet d'investigations particulières par les services gestionnaires alors même qu'elles se déroulent au sein même de l'établissement, ce qu'il conviendrait de corriger.

Il conviendrait également d'harmoniser les pratiques entre les différents sites afin d'assurer une équité de traitement de cette catégorie de personnels et une plus grande transparence dans la gestion des activités proposées au sein de ces établissements.

L'examen des activités accessoires des ETAPS révèle un manque de contrôle par les services gestionnaires des conditions d'exercice des activités privées des agents. Il révèle également des pratiques différentes entre les sites qui ne garantissent pas une équité de traitement de cette catégorie de personnels et ne permet pas d'avoir une gestion harmonisée des activités proposées par les établissements aquatiques.

5.3 Conclusion sur les ressources humaines

Cinq ans après la création de l'EPCI, le travail d'harmonisation des modes de gestion des personnels ne semble pas totalement abouti ce qui ne garantit pas un traitement équitable de tous les agents.

Le chantier relatif au temps de travail a été engagé par l'EPCI et devra aboutir en 2022.

La chambre encourage l'EPCI à mieux utiliser le CIA pour en faire un outil de reconnaissance de l'engagement professionnel des agents et à harmoniser les conditions d'exercice par les ETAPS des activités lucratives sur l'ensemble de ses équipements sportifs.

6. LE TÉLÉTRAVAIL

6.1 Le cadre réglementaire

Le télétravail est défini par les dispositions de l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012⁹⁹ et du décret n° 2016-151 du 11 février 2016¹⁰⁰. Il repose sur des critères cumulatifs qui le distinguent des autres formes de travail à distance :

- l'agent en télétravail a demandé et a obtenu l'autorisation d'exercer en télétravail une partie de son temps de travail qu'il aurait pu réaliser sur site ;

⁹⁸ Pour la piscine de Joeuf : quatre MNS sur cinq ; pour la piscine de Briey : un MNS sur quatre.

⁹⁹ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 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.

¹⁰⁰ Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 modifié relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

- sur un (ou plusieurs) lieu(x) de télétravail ;
- en alternant un temps minimal de présence sur site et un temps en télétravail ;
- en utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Il repose sur cinq principes énumérés ci-après :

- le télétravail repose sur le volontariat, ce qui signifie qu'il est demandé par l'agent et ne peut pas lui être imposé par son employeur ;
- l'autorisation accordée à l'agent d'exercer ses activités en télétravail est réversible, c'est-à-dire qu'il peut être mis fin au télétravail, à tout moment et par écrit, à l'initiative de l'administration ou de l'agent, moyennant un délai de prévenance ;
- l'éligibilité des activités et non du poste occupé au télétravail ;
- l'alternance entre travail sur site et télétravail, en pratique la durée de présence sur site de l'agent en télétravail ne peut pas être inférieure à deux jours par semaine (sauf dérogation pour les agents dont l'état de santé le justifie). Pour un agent à temps complet, le nombre de jours télétravaillés ne peut donc pas être supérieur à trois jours par semaine. L'intérêt du service et les besoins du collectif de travail peuvent justifier que l'autorisation accordée par l'employeur soit inférieure à ce plafond ;
- le télétravail respecte le principe d'égalité de traitement, les agents en télétravail et ceux exerçant leurs activités sur site ont les mêmes droits et obligations.

6.2 L'état des lieux du recours au télétravail au sein des services de la CCOLC

6.2.1 Le télétravail avant la crise sanitaire

Avant le 31 décembre 2019, le télétravail n'était pas mis en œuvre au sein de l'EPCI.

Selon l'ordonnateur, cette situation s'explique par des freins qui préexistaient : une organisation partiellement dématérialisée conjuguée à des équipements insuffisamment adaptés à une organisation en télétravail. Il signale enfin que le télétravail n'a pas fait l'objet de discussions dans le cadre du dialogue social ni à l'initiative des représentants du personnel ni à celle de la direction de l'EPCI témoignant d'une absence de besoin avant cette date.

6.2.2 Le « télétravail contraint » durant la crise sanitaire

Au cours de la crise sanitaire, l'EPCI a eu recours au « télétravail contraint » pour répondre aux enjeux de protection sanitaire des agents. Selon les données de l'EPCI figurant en annexe 3, au 31 décembre 2020, 34 agents étaient placés en télétravail total ou partiel, soit 33 % des agents sur emplois permanents. Ce taux relativement faible s'explique par les compétences exercées par l'EPCI dans le domaine de la petite enfance, l'enfance et la jeunesse ou la gestion d'équipements sportifs dont les fonctions sont par nature peu ou pas télétravaillables.

6.2.3 Le télétravail de droit commun après la crise sanitaire

Le cadre général relatif au télétravail de droit commun au sein de la CCOLC

Par délibération du 28 septembre 2021¹⁰¹, le conseil communautaire a adopté un cadre de télétravail qui repose sur les règles suivantes :

- Principes :
 - o définition des activités télétravaillables ;
 - o toujours un agent en présentiel par service ;
 - o au moins un jour par semaine où tous les agents du service sont présents ;
 - o un jour en télétravail maximum par semaine pour les encadrants et responsables de services, deux jours pour les autres agents.
- Exceptions :
 - o pour une durée de six mois maximum, à la demande des agents dont l'état de santé, le handicap ou l'état de grossesse le justifie et après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail ; cette dérogation est renouvelable, après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail ;
 - o lorsqu'une autorisation temporaire de télétravail a été demandée et accordée en raison d'une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site.

Cette délibération instaure une allocation forfaitaire conformément aux dispositions du décret n° 2021-1123 du 26 août 2021¹⁰², qui repose sur les principes suivants :

- mise en place d'une allocation forfaitaire dénommée « forfait télétravail », applicable aux agents relevant du statut de la fonction publique territoriale, ainsi qu'aux apprentis ayant conclu un contrat avec l'EPCI ;
- réalisation effective du télétravail ;
- pour les agents en télétravail dans des tiers lieux (par opposition au télétravail à son domicile ou dans un lieu privé), éligibilité sous réserve que le tiers lieu n'offre pas un service de restauration collective financé par l'employeur ;
- versement trimestriel, entrée en vigueur dès le 1^{er} septembre 2021.

La prise en charge financière s'établit comme suit :

- 2,50 € par journée en télétravail ;
- limite de 220 € / an (soit 88 jours maximum par an) ;
- le cas échéant, régularisation au regard des jours de télétravail réellement effectués au cours de l'année civile. Cette régularisation intervient à la fin du premier trimestre de l'année suivante.

Les données quantitatives

L'EPCI a engagé une réflexion sur les missions télétravaillables en septembre 2021 sur la base de la situation qui préexistait lors du « télétravail contraint ».

¹⁰¹ Cf. délibération 2021.CC.103 du 28 septembre 2021 – mise en place du télétravail.

¹⁰² Décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats.

Il a dressé un tableau des agents dont les missions pouvaient être exercées en télétravail en prévision de la préparation d'un marché relatif aux équipements informatiques individuels. Trois catégories d'agent avaient été identifiées :

- agent dont les missions sont totalement télétravaillables ;
- agent dont les missions sont partiellement télétravaillables ;
- agent dont les missions ne sont pas télétravaillables.

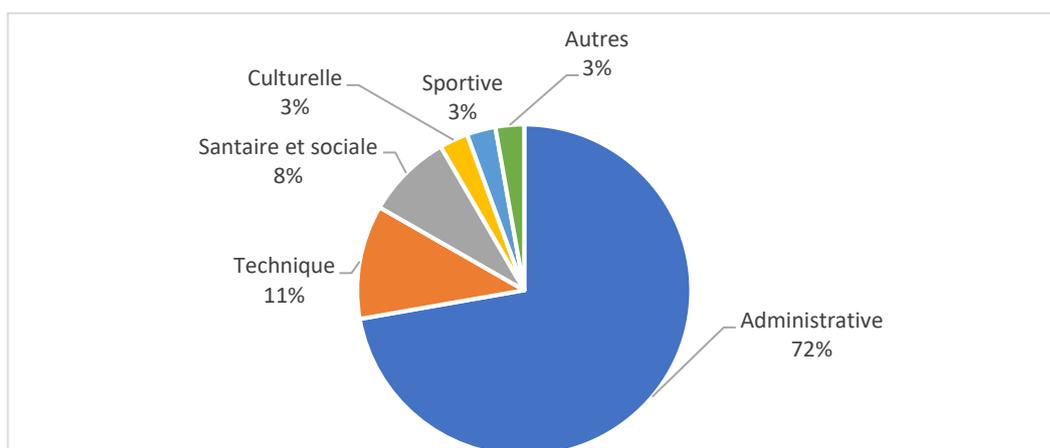
Le bilan de ce recensement montre que, au 31 décembre 2021, sur les 107 postes permanents de l'EPCI, 36 ont des missions compatibles avec l'exercice du télétravail¹⁰³. Le taux d'emplois dont les missions sont au moins partiellement télétravaillables est de 34 %. Il correspond principalement aux missions exercées au sein des services administratifs (ressources humaines, finances, communication), urbanisme et technique (ingénierie et suivi des dossiers) de l'EPCI. Près des deux tiers des postes se révèlent incompatibles avec l'exercice du télétravail de droit commun en raison des missions exercées nécessitant une présence physique comme les activités de la petite enfance ou les activités aquatiques.

Tableau 27 : Répartition par filière des emplois permanents télétravaillables (situation au 31 décembre 2021)

Filière	Nbre d'agents	Nbre de postes télétravaillables	%
Filière administrative	30	26	87 %
Filière technique	39	4	10 %
Filière médico-sociale	13	3	23 %
Filière culturelle	3	1	33 %
Filière sportive	15	1	7 %
Filière animation	7	1	14 %
Total	107	36	34 %

Source : données CCOLC

Figure 2 : Répartition par filière des postes télétravaillables



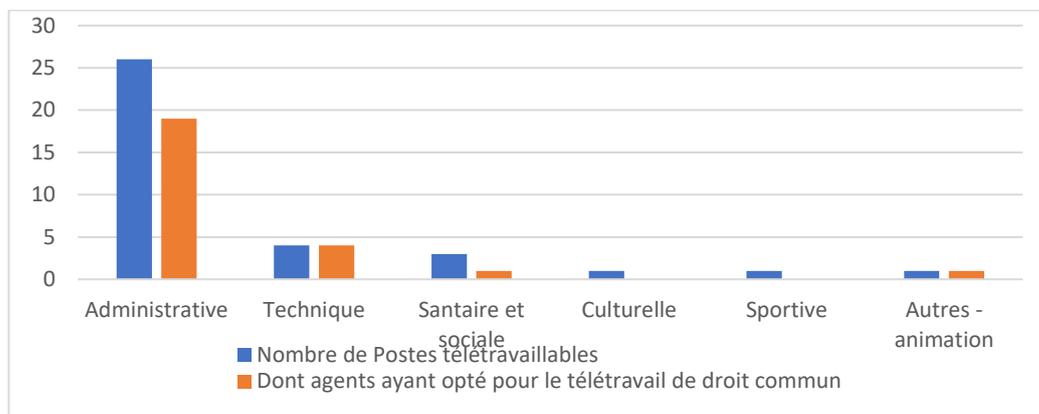
Source : données CC OLC retraités CRC

Selon les données au 31 décembre 2021 fournies par l'EPCI, sur les 36 agents occupant des postes dont les missions sont au moins partiellement télétravaillables, 25 ont opté pour le

¹⁰³ Un poste rassemble l'ensemble des tâches et des activités attribuées à un individu au sein d'une structure. L'éligibilité au télétravail d'un poste s'apprécie par la possibilité d'identifier et regrouper un volume d'activités réalisable en télétravail.

télétravail de droit commun, soit 69 % des agents. Ils se concentrent presque exclusivement sur les filières administratives et techniques où ils représentent près de 77 % des agents dont les fonctions sont éligibles au télétravail comme le montre la figure ci-dessous.

Figure 3 : Comparaison entre les emplois dits télétravaillables et les agents ayant opté pour le télétravail de droit commun (situation au 31 décembre 2021)



Source : données CCOLC retraitées CRC

Si l'EPCI n'avait pas mis en place le télétravail avant le 31 décembre 2019, il s'est depuis doté des outils nécessaires par délibération du 28 septembre 2021 fixant les conditions d'exercice du télétravail et instaurant un forfait télétravail.

A l'issue du recensement des postes télétravaillables conduit par la DRH, seul un tiers des fonctions sont compatibles avec l'exercice du télétravail de droit commun. Il s'agit des fonctions administratives et techniques (ingénierie, suivi des dossiers) principalement. Ce faible taux s'explique par les compétences exercées par l'EPCI dans le domaine de la petite enfance et des activités sportives dont les missions ne sont télétravaillables.

Au final, sur les 36 postes éligibles au télétravail, 25 agents sont en situation de télétravail de droit commun au 31 décembre 2021.

6.3 Les conséquences organisationnelles du télétravail

6.3.1 L'impact du télétravail contraint sur l'organisation interne des services

Les systèmes d'information

Les principales modifications pérennes sur les systèmes d'information dues au « télétravail contraint » sont :

- le recours à la messagerie instantanée d'entreprise Teams ;
- le recours aux visioconférences de façon pérenne (réunions, entretiens d'embauche, exceptionnellement conseils communautaires¹⁰⁴) ;
- la généralisation des PC portables individuels ;
- la bascule des progiciels de paie et finances en « cloud¹⁰⁵ » et la gestion dématérialisée des congés.

¹⁰⁴ Cf. délibération 2020.CC.001 du 23 juin 2020 relative à la mise en place de réunions à distance s'agissant du conseil communautaire.

¹⁰⁵ Accès à des services informatiques via Internet à partir d'un fournisseur.

Les ressources humaines

Le télétravail contraint a permis la dématérialisation totale de l'instruction des paies. Une réflexion globale sur la chaîne de suivi des documents ressources humaines et leur dématérialisation a été engagée. Elle doit permettre de disposer d'un coffre-fort numérique pour y stocker les actes individuels des agents et leurs bulletins de paie. Une révision du contrôle de gestion a été initiée pour éviter les actions inutiles ou en doublon.

Une réflexion a porté sur la gestion totalement dématérialisée du dossier administratif unique de l'agent avant les périodes de confinement imposées par la crise sanitaire.

Les autres fonctions support

Le télétravail contraint n'a pas eu d'effet significatif sur les autres fonctions support de l'EPCI. La fonction finances, par exemple, était déjà largement dématérialisée.

<p><i>Le télétravail contraint a accéléré la dématérialisation de certains processus principalement sur les ressources humaines. Il a favorisé le développement de la visioconférence et la généralisation de la mise à disposition d'ordinateurs portables.</i></p>
--

6.3.2 L'impact du télétravail contraint sur le service rendu aux usagers

Au regard des principales compétences exercées par l'EPCI qui nécessitent un accueil des usagers en présentiel (petite enfance, enfance et jeunesse et équipements sportifs), le travail en présentiel restera la norme. De ce fait, la crise sanitaire semble avoir eu peu d'effets sur le mode d'organisation des services de la petite enfance et des activités aquatiques.

Une réflexion a été engagée pour disposer des technologies numériques permettant de dématérialiser les numéros de téléphone des postes fixes pour les basculer sur un usage voix et son sur les ordinateurs portables des agents pour qu'ils puissent être utilisés dans le cadre du télétravail. Les usagers extérieurs pourront ainsi continuer à appeler des numéros de téléphones qui étaient durant le télétravail contraint dirigés vers les postes fixes du siège de l'EPCI.

À ce jour, il n'existe pas, au niveau des services, de réflexion en cours visant à améliorer ou développer les services à distance vers les usagers.

La chambre invite l'EPCI à engager une réflexion plus large sur les services à distance qu'il serait susceptible d'offrir à ses usagers, par exemple pour les demandes d'autorisation des droits du sol.

6.3.3 L'impact financier du télétravail

Les coûts directs et indirects engendrés par la mise en œuvre du télétravail

Selon les données de l'EPCI, les dépenses liées à la mise en place du télétravail sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 28 : Dépenses liées à la mise en place du télétravail

Poste de dépenses	Coût hors taxes
Équipements informatiques	46 750 €
Progiciels RH	13 081€
Serveurs cloud	3 960 €
Généralisation des adresses mail professionnelles	9 420 €
Total	73 211 €

Source : données CCOLC

Les gains directs et indirects générés par la mise en œuvre du télétravail

L'EPCI n'a pas encore engagé de réflexion pour mesurer les gains directs ou indirects de la mise en place du télétravail.

Si la période de confinement et de télétravail contraint a eu un effet direct sur la consommation de fluides comme le montre le tableau ci-dessous, il semble prématuré d'en déduire pour le moment un réel impact sur le long terme. Selon les services, les gains sur les dépenses d'électricité ne seront réellement visibles que lorsque les agents seront tous équipés d'ordinateurs portables et que le serveur sera passé en cloud.

Tableau 29 : Détail des consommations de fluides entre 2019 et 2021 (siège de l'EPCI à Auboué)

	2019	2020	2021 (arrêté au 14 décembre)
Eau	En attente de facturation	En attente de facturation	472 €
Electricité	5 461 €	3 040 €	4 562 €
Gaz	9 029 €	6 579 €	12 800 €

Source : données CCOLC

6.4 Conclusion sur le télétravail

Alors qu'il n'avait pas mis en œuvre le télétravail avant la crise sanitaire, l'EPCI s'est rapidement doté des outils lui permettant de déployer en sortie de crise le télétravail de droit commun au sein de ses services.

Si au regard des compétences qu'il exerce, le télétravail concerne une part minoritaire de ses agents, les conditions de mise en œuvre du télétravail contraint semblent avoir eu un impact positif sur le télétravail de droit commun puisque plus de 69 % des agents éligibles au télétravail avaient opté pour ce mode d'organisation au 31 décembre 2021.

L'impact sur les services et les usagers reste cependant à affiner.

ANNEXE 1 : Évolution de l'attribution de compensation versée à chaque commune membre de 2016 à 2021

commune	ex EPCI	AC définitives 2016 des ex EPCI	AC définitives 2017	AC définitives 2018	AC définitives 2019	AC définitives 2020	AC définitives 2021
Abbéville des Conflans	CCJ	3 074	3 074	3 074	3 074	3 074	3 074
Affléville	CCJ	- 2 913	- 2 913	- 2 913	- 2 913	- 2 913	- 2 913
Allamont-Dompierre	CCJ	- 2 092	- 2 092	- 2 092	- 2 092	- 2 092	- 2 092
Anoux	CCPB		64 109	81 093	80 937	80 937	80 937
Auboué	CCPO	28 929	28 929	28 929	27 929	28 929	28 929
Avril	CCPB		75 729	125 652	128 251	128 251	128 251
Batilly	CCPO	2 824 688	2 824 068	2 824 068	2 824 688	2 824 688	2 824 688
Béchamps	CCJ	- 1 972	- 1 972	- 1 972	- 1 972	- 1 972	- 1 972
Bettainvillers	CCPB		16 486	43 690	43 571	43 571	43 571
Boncourt	CCJ	6 312	6 312	6 312	6 312	6 312	6 312
Brainville-Porcher	CCJ	- 2 639	- 2 639	- 2 639	- 2 639	- 2 639	- 2 639
Val de Briey	CCPB		1 505 108	2 014 079	2 072 226	2 072 226	2 072 226
Bruville	CCJ	- 3 013	- 3 013	- 3 013	- 3 013	- 3 013	- 3 013
Conflans en Jarnisy	CCJ	453 204	453 204	453 204	405 203	405 203	405 203
Doncourt les Conflans	CCJ	- 842	- 842	- 1 842	- 3 842	- 842	- 842
Fléville-Lixières	CCJ	- 993	- 993	- 993	- 993	- 993	- 993
Friaucourt	CCJ	3 883	3 883	3 883	3 883	3 883	3 883
Giraumont	CCJ	- 1 522	- 1 522	- 1 522	- 1 522	- 1 522	- 1 522
Gondrecourt-Aix	CCJ	- 2 806	- 2 806	- 2 806	- 2 806	- 2 806	- 2 806
Hatrive	CCPO	74 251	74 251	74 251	74 251	74 251	74 251
Homécourt	CCPO	90 907	86 907	86 907	90 907	127 221	127 221
Jarny	CCJ	1 036 725	1 021 725	1 359 083	1 363 272	1 363 272	1 369 911
Jeandelize	CCJ	10 197	10 197	10 197	10 197	10 197	10 197
Joeuf	CCPO	852 482	848 982	848 982	852 482	852 482	852 482
Jouaville	CCPO	0	0	0	0	0	0
Labry	CCJ	45 099	45 099	45 099	45 099	45 099	45 099
Lantéfontaine	CCPB		77 991	128 549	128 159	128 159	128 159
Les Baroches	CCPB		17 311	40 259	40 092	40 092	40 092

commune	ex EPCI	AC définitives 2016 des ex EPCI	AC définitives 2017	AC définitives 2018	AC définitives 2019	AC définitives 2020	AC définitives 2021
Lubey	CCPB		15 078	30 820	30 700	30 700	30 700
Moineville	CCPO	19 038	19 038	19 038	19 038	19 038	19 038
Mouaville	CCJ	- 1 430	- 1 430	- 1 430	- 1 430	- 1 430	- 1 430
Moutiers	CCPO	134 616	134 616	134 616	134 616	134 616	134 616
Norroy-le-Sec	CCJ	- 5 112	- 5 112	- 5 112	- 5 112	- 5 112	- 5 112
Olley	CCJ	4 725	4 725	4 725	4 725	4 725	4 725
Ozerailles	CCJ	- 2 080	- 2 080	- 2 080	- 2 080	- 2 080	- 2 080
Puxe	CCJ	844	844	844	844	844	844
Saint-Ail	isolée		472 850	472 850	472 850	472 850	472 850
Saint-Marcel	CCJ	1 109	1 109	1 109	1 109	1 109	1 109
Thumeréville	CCJ	614	614	614	614	614	614
Valleroy	CCPO	0	0	0	0	0	0
Ville-sur-Yron	CCJ	16 155	16 155	16 155	16 155	16 155	16 155
Total		5 579 441	7 800 983	8 829 670	8 850 773	8 891 087	8 897 725

Source : délibérations relatives aux attributions de compensation définitives et annexe au rapport quinquennal adopté le 9 décembre 2021 (délibération 2021.CC.107 du 9 décembre 2021 – rapport quinquennal relatif aux attributions de compensation)

ANNEXE 2 : Données budgétaires relatives au budget principal

Produits de gestion

Tableau 1 : Évolution des dotations et participations de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021	TCAM 2019-2021
dotations de l'Etat	2 939 915	2 844 446	2 853 032	2 883 237	2 939 101	- 0,6 %	0,0 %	1,5 %
dont dotation d'intercommunalité	643 727	641 301	704 887	772 000	849 654	6,2 %	7,2 %	9,8 %
dont dotation de compensation des groupements de communes	2 241 589	2 194 781	2 144 386	2 105 180	2 063 720	- 2,1 %	- 2,0 %	- 1,9 %
participations	1 488 145	1 482 330	1 311 114	1 382 882	1 781 694	- 2,4 %	4,6 %	16,6 %
dont participations Etat	282 633	85 617			263 949		- 1,7 %	
dont participation autres organismes ¹⁰⁶	1 043 161	1 376 961	1 282 269	1 356 576	1 468 639	9,1%	8,9 %	7,0 %
dotations et participations	4 428 060	4 326 777	4 164 146	4 266 120	4 720 795	- 1,2 %	1,6 %	6,5 %

Source : comptes administratifs

Tableau 2 : Évolution des ressources fiscales (hors compétence déchets) et des compensations de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021	TCAM 2019-2021
sous-total fiscalité directe (fiscalité logement, propriété et impôts économiques)	17 437 553	18 944 455	18 390 917	18 647 821	8 936 843	2,2 %	- 15,4 %	- 30,3 %
sous-total compensations	1 242 829	952 898	1 016 772	996 314	2 485 077	- 7,1 %	18,9 %	56,3 %
sous-total fiscalité reversée (fraction TVA)	0	0	0	0	8 056 397			
sous-total fiscalité directe (logement, propriété et impôts économiques) et compensations et fraction TVA	18 680 382	19 897 353	19 407 689	19 644 135	19 478 317	1,7 %	1,0 %	0,1 %
taxe milieux aquatiques et inondations		203 673	204 841	203 397	204 197			- 0,2 %
taxes de séjour	2 355	4 410	6 793	3 217	9 915	11,0 %	43,2 %	20,8 %
sous-total fiscalité directe (autres que logement et impôts économiques)	2 355	208 083	211 634	206 614	214 112			0,6 %
FPIC	725 296	695 294	479 094	516 324	385 381	- 10,7 %	- 14,6 %	- 10,3 %
attributions de compensation	27 413	28 413	30 413	27 413	27 413	0,0%	0,0 %	- 5,0 %
sous-total fiscalité reversée (hors fraction TVA)	752 709	723 707	509 507	543 737	412 794	- 10,3 %	- 14,0 %	- 10,0 %
total fiscalité directe, compensations et fiscalité reversée	19 435 446	20 829 143	20 128 830	20 394 486	20 105 223	1,6 %	0,8 %	- 0,0 %

Source : comptes administratifs

¹⁰⁶ Il s'agit principalement de recettes provenant de la CAF au titre des actions relatives à la petite enfance, à l'enfance et à la jeunesse.

Tableau 3 : Évolution des autres produits de gestion (hors compétence déchets) de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021	TCAM 2019-2021
atténuations de charges (remboursements sur rémunérations du personnel)	71 618	35 493	218 268	75 034	62 605	1,6 %	- 3,3 %	- 46,4 %
produits des services d'exploitation	1 445 943	987 160	820 796	373 033	690 034	- 36,3 %	- 17,0 %	- 8,6 %
dont sous-total redevances/prestations	625 762	657 903	627 917	289 304	324 556	- 22,7 %	- 15,1 %	- 28,1 %
dont redevances services à caractère sportif	117 042	85 570	101 356	36 503	20 576	- 32,2 %	- 82,4 %	- 54,9 %
dont redevances services à caractère loisir	306 294	297 444	287 199	62 804	95 442	- 41,0 %	- 35,2 %	- 42,4 %
dont redevances services à caractère social	136 136	140 682	76 956	12 690	12 690	- 54,7 %	- 44,8 %	- 59,4 %
dont autres prestations de services	53 702	42 247	104 644	112 656	126 518	28,0 %	23,9 %	10,0 %
dont sous-total autres produits des services d'exploitation	820 181 ¹⁰⁷	329 258	192 879	83 729	365 479	- 53,3 %	- 18,5 %	36,9 %
dont mise à disposition personnel autres organismes	138 932	289 053	158 105	56 253	340 191	- 26,0 %	24,7 %	45,8 %
autres produits de gestion courante	456 197	267 770	179 617	120 921	157 528	- 35,8 %	- 23,3 %	- 6,4 %
dont revenus des immeubles	374 099	191 734	144 747	100 853	118 692	- 35,4 %	- 25,0 %	- 9,4 %
total autres recettes de gestion	1 973 758	1 290 423	1 218 681	568 988	910 167	- 34,0 %	- 17,7 %	- 13,7 %

Source : comptes administratifs

Charges de gestion

Tableau 4 : Évolution des charges à caractère général (hors compétence déchets) de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021	TCAM 2019-2021
charges à caractère général	6 444 373	5 875 769	5 692 820	5 901 553	6 174 922	- 2,9 %	- 1,1 %	4,2 %
dont contrats de prestations de services	120 054	52 165	50 879	83 179	170 113	- 11,5 %	9,1 %	82,8 %
dont entretien et réparations	303 600	467 932	484 769	661 049	706 954	29,6 %	23,5 %	20,7 %
dont charges diverses et autres services extérieurs	3 137 707	3 337 261	3 359 645	3 413 143	3 561 408	2,9 %	3,2 %	3,0 %

Source : comptes administratifs

¹⁰⁷ Il s'agit principalement en 2017 de la refacturation aux opérateurs dans les domaines de la petite enfance et de l'enfance des charges de repas des enfants qui ont été acquittées par l'EPCL imputée au compte 70878 (573 667 €) : cf. exemple de refacturation au titre du premier semestre 2017 ; au compte administratif 2017, le compte 60623 - alimentation atteint 451 616 € alors qu'en 2018, il s'établit à 38 454 €.

Tableau 5 : Évolution des autres charges de gestion courante (hors compétence déchets) de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021	TCAM 2019-2021
indemnités des élus et charges sociales	282 474	294 885	276 262	261 968	258 254	- 2,5 %	- 2,2 %	- 3,3 %
créances admises en non-valeur et créances éteintes			40	116	0			
contingents et participations obligatoires - service incendie	1 257 691	1 269 691	1 284 340	1 296 591	1 303 775	1,0 %	1,2 %	0,7 %
autres contributions	0	60 160	60 160	60 162	0			
sous-total des subventions	1 723 951	1 093 510	1 286 249	1 298 840	1 430 294	- 9,0 %	- 6,0 %	5,5 %
dont subventions de fonctionnement au CCAS	445 620	445 620	326 423	326 423	420 673	- 9,8 %	- 1,9 %	13,5 %
dont subvention de fonctionnement BA SPIC	344 691 ¹⁰⁸	6 000	8 000		7 000			- 6,5 %
dont subvention de fonctionnement aux autres établissements publics locaux			511 000					
dont subventions de fonctionnement aux associations et autres organismes	933 641	641 890	440 826	972 417	1 002 621	1,4 %	1,8 %	50,8 %
charges diverses et autres charges de gestion courante		0	2	1	3			
autres charges de gestion courante	3 264 116	2 718 246	2 907 053	2 917 678	2 992 326	- 3,7 %	- 2,1 %	1,4 %

Source : comptes administratifs

Tableau 6 : Évolution des autres atténuations de produits de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021	TCAM 2019-2021
attributions de compensations	7 828 396	8 858 083	8 881 186	8 918 500	8 925 138	4,4 %	3,3 %	0,2 %
FNGIR	1 685 071	1 685 071	1 685 071	1 685 071	1 685 071	0,0 %	0,0 %	0,0 %
autres atténuations de produits	0	9 338	17 982	4 341	1 614			
atténuations de produits	9 513 467	10 552 493	10 584 239	10 607 912	10 611 823	3,7 %	2,8 %	0,1 %

Source : comptes administratifs

¹⁰⁸ Subvention allouée par le budget principal au budget annexe service jeunesse ; le budget annexe est clôturé au 1^{er} janvier 2018 à la suite de sa rétrocession à la commune de Jarny, la charge correspondante est transférée en attribution de compensation.

Tableau 7 : Évolution des charges de personnel de 2017 à 2021

en euros	2017	2018	2019	2020	2021	TCAM 2017-2020	TCAM 2017-2021	TCAM 2019-2021
autres personnels extérieurs au service	4 569	304 254	99 803	130 827	73 356			- 14,3 %
total rémunération des titulaires	2 998 868	2 795 190	2 915 551	2 846 308	2 930 011	- 1,7 %	- 0,6 %	0,2 %
personnel non titulaire	483 007	497 609	597 840	549 257	577 582	4,4 %	4,6 %	- 1,7 %
contrats aidés	61 562	37 004	70 655	68 903	63 591	3,8 %	0,8 %	- 5,1 %
total des charges sociales et autres	1 474 616	1 439 291	1 434 426	1 341 442	1 427 184	- 3,1 %	- 0,8 %	- 0,2 %
total des dépenses de personnel	5 022 620	5 073 349	5 118 276	4 936 736	5 071 723	- 0,6 %	0,2 %	- 0,5 %
remboursement de charges de personnel - atténuations de charges	71 618	35 493	218 268	75 034	62 665	1,6%	- 3,3 %	- 46,4 %
charges nettes de personnel	4 951 002	5 037 856	4 900 008	4 861 701	5 009 058	- 0,6 %	0,3 %	1,1 %
% des charges de gestion nettes des atténuations de charges	16,9 %	17,1 %	16,6 %	16,2 %	15,9 %			
mises à disposition facturées	236 082	290 399	158 105	56 253	341 751	- 38,0 %	9,7 %	47,0 %
charges de personnel nettes des mises à disposition	4 714 921	4 747 456	4 741 903	4 805 449	4 667 307	0,6 %	- 0,3 %	- 0,8 %

Source : comptes administratifs

ANNEXE 3 : Données quantitatives relatives à la place du télétravail

Tableau 1 : Le recours au télétravail

		modalités d'exercice du travail				
		nbre d'agents physiques sur emplois permanents	dont agents en situation de travail en présentiel à 100 %	dont agents relevant d'une situation de télétravail de droit commun quelle que soit la quotité de temps de travail	dont agents relevant d'une situation de télétravail contraint pendant la crise sanitaire quelle que soit la quotité de temps de travail (de mars 2020 à septembre 2021)	dont agents relevant d'une autre forme d'organisation du travail (nomadisme...) : si l'employeur distingue dans son organisation d'autres types de situation
au 31/12/2019	Catégorie A	12	0	0		1
	Catégorie B	24	0	0		0
	Catégorie C	69	0	0		0
au 31/12/2020	Catégorie A	12	2		9	1
	Catégorie B	23	18		5	0
	Catégorie C	68	48		20	0
au 31/08/2021	Catégorie A	13	4		8	1
	Catégorie B	28	22		6	0
	Catégorie C	74	57		17	0
au 31/12/2021 sur la base des autorisations à la date de réponse à cette enquête	Catégorie A	13	4	8		1
	Catégorie B	23	18	5		0
	Catégorie C	71	59	12		0

Source : données CCOLC

Tableau 2 : Agents en télétravail de droit commun : agents en télétravail relevant des dispositions du décret du 11 février 2016

		agents sur emploi permanent en télétravail (droit commun) modalités fixes ou souples			
		formule dite fixe ou régulière (jours pré-déterminés au moment de l'autorisation)		autre formule dite souple ou ponctuelle (jours flottants à prendre sur des cycles hebdomadaires mensuels ou annuels)	
		nbre d'agents	représentant nbre de jours de télétravail (total annuel)	nbre d'agents	représentant nbre de jours (total annuel)
au 31/12/2019	Catégorie A	0	0	0	0
	Catégorie B	0	0	0	0
	Catégorie C	0	0	0	0
au 31/12/2020	Catégorie A	0	0	0	0
	Catégorie B	0	0	0	0
	Catégorie C	0	0	0	0
au 31/12/2021 sur la base des autorisations à la date de réponse à cette enquête	Catégorie A	3	*	5	*
	Catégorie B	3	*	2	*
	Catégorie C	10	*	2	*

* le décompte des jours télétravaillés fait l'objet d'un système déclaratif porté à la connaissance des responsables de services depuis le 12 octobre 2021. Les données seront compilées par trimestre pour répondre à la réglementation relative au forfait télétravail. Les arrêtés et avenants individuels restent à prendre

Source : données CCOLC

Tableau 3 : Répartition par âge et par genre des agents en télétravail de droit commun*

Âges	AU 31/12/2019		AU 31/12/2020		AU 31/12/2021	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
60 et plus						
50-59						4
40-49					5	8
30-39					4	4
Moins de 30 ans						

* Agents en télétravail relevant des dispositions du décret du 11 février 2016

Source : données CCOLC

Tableau 4 : Répartition des agents territoriaux en télétravail de droit commun selon les fonctions exercées*

Fonctions / filières	AU 31/12/2019	AU 31/12/2020	AU 31/12/2021
Administrative			19
Technique			4
Sanitaire et Sociale			1
Culturelle			
Sportive			
Animation			1
Autres			

* Agents en télétravail relevant des dispositions du décret du 11 février 2016

Source : données CCOLC

Tableau 5 : Demandes annuelles de télétravail de droit commun : agents en télétravail relevant des dispositions du décret du 11 février 2016

	Nbre d'agents ayant fait l'objet d'une décision favorable/défavorable de télétravail (dans l'année de référence)		Nbre de télétravailleurs ayant renoncé au télétravail (dans l'année de référence)	Nbre de télétravailleurs qui ont connu une fin d'autorisation de télétravail sur demande de l'employeur (dans l'année de référence)
	décision favorable (y compris si quotité autorisée est inférieure à la quotité demandée)	décision défavorable		
au 31/12/2019	0	0	0	0
au 31/12/2020	0	0	0	0
au 31/12/2021 sur la base des autorisations prises à la date de réponse à cette enquête	0 (les arrêtés sont en cours d'édition)	0	0 (depuis le premier confinement, des agents qui avaient été mis au télétravail « contraint » ont demandé à ne plus y être (au moins 2)	0

* Agents en télétravail relevant des dispositions du décret du 11 février 2016

Source : données CCOLC



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est