



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
SANS RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SENLIS
SUD OISE**

Enquête nationale sur l'intercommunalité

(Département de l'Oise)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 28 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	4
INTRODUCTION.....	6
1 UNE INTERCOMMUNALITÉ ISSUE D'UNE FUSION	7
1.1 Une fusion de deux intercommunalités.....	7
1.2 Des indicateurs socio-économiques globalement favorables et homogènes entre les communes.....	7
2 LA DIFFICULTÉ DE L'INTERCOMMUNALITÉ À SE SAISIR DE SES COMPÉTENCES	9
2.1 Le choix de la conservation des compétences exercées par les deux anciennes intercommunalités.....	9
2.2 La faible lisibilité des compétences exercées	10
2.3 Un projet de territoire à redéfinir	11
2.4 Une incapacité à investir la compétence « développement économique ».....	12
2.4.1 L'intercommunalité tenue à l'écart de l'implantation du site logistique « Amazon » à Senlis.....	12
2.4.2 Le « quartier Ordener ».....	15
2.5 La compétence « mobilité » : un transfert avorté qui contrarie les ambitions fondatrices en matière d'organisation des transports.....	18
2.6 Une piscine communautaire à l'état de projet, cinq ans après	19
2.7 Des projets toujours en gestation : l'élaboration d'un SCoT et la création d'un PETR.....	20
3 UNE GOUVERNANCE À AMÉLIORER	23
3.1 Un pilotage institutionnel qui peine à se développer	23
3.1.1 Les instances communautaires.....	23
3.1.2 Une gouvernance entravée par des difficultés politiques	24
3.1.3 Un pacte de gouvernance toujours en projet.....	24
3.2 Une coopération financière et fiscale défavorable à la communauté de communes	25
3.2.1 Des mécanismes de redistribution financière en inadéquation avec les compétences dévolues	25
3.2.2 Un faible niveau d'intégration fiscale.....	26
3.3 Une organisation administrative marquée par un faible niveau de mutualisation des services	28
3.4 Les rapports d'activité.....	28
4 LA NÉCESSITÉ D'UNE FIABILITÉ DES COMPTES PLUS RIGOUREUSE	30
4.1 Une organisation interne à renforcer.....	30
4.2 Une information budgétaire et financière en voie d'amélioration	31
4.3 Un suivi patrimonial lacunaire.....	32
4.3.1 Un inventaire à actualiser en lien avec le comptable public	32
4.3.2 Le défaut d'amortissement de plusieurs immobilisations.....	33

4.4 Une comptabilité d'engagement à améliorer	33
4.4.1 Une qualité de mandatement perfectible	33
4.4.2 Un suivi insuffisant des engagements et des opérations de fin d'exercice mal maîtrisées	34
5 UNE SITUATION FINANCIÈRE MAÎTRISÉE.....	36
5.1 La situation financière entre 2016 et 2020.....	36
5.1.1 Une section de fonctionnement reposant sur des équilibres solides	36
5.1.2 Une capacité de financement des investissements limitée.....	39
5.1.3 Un endettement maîtrisé	40
5.1.4 Une trésorerie confortable	41
5.1.5 Une incidence limitée de la crise sanitaire sur le fonctionnement de la CCSSO.....	41
5.2 Une projection des investissements trop incertaine	42
ANNEXES	44

SYNTHÈSE

Issue d'une fusion décidée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, la communauté de communes Senlis Sud Oise (CCSSO) rassemble environ 25 000 habitants au sein de 17 communes.

L'intercommunalité ne dispose pas d'un projet de territoire significatif et n'investit pas les compétences qui fondent son existence, telles que le développement économique ou l'organisation des transports. Cet état de fait est corrélé à la difficulté de créer un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

Ainsi, en matière de développement économique, compétence que la loi lui confie en propre, son rôle a été secondaire dans le cadre de deux opérations structurantes à l'échelle du territoire : l'installation d'une importante structure logistique d'Amazon, au cours de laquelle sa participation a été limitée à l'aménagement d'une desserte routière ; et la reconversion de l'ancienne emprise militaire « Ordener » à Senlis, dans laquelle l'intercommunalité n'a pas été en mesure d'assumer sa position de chef de file de l'action économique.

De même, le projet de construction d'une piscine éprouve des difficultés à se concrétiser. Aucun consensus n'existe au sein des instances communautaires, tant sur la dimension de cet équipement que sur son mode d'exploitation.

Enfin, la prise en charge de la compétence « mobilité » par la communauté de communes n'a pas abouti, en raison du refus opposé par la majorité de ses communes membres, alors que le projet de territoire en avait fait une orientation majeure de l'action intercommunale.

La redistribution fiscale opérée par l'intercommunalité au bénéfice de ses communes traduit également le faible niveau des compétences exercées. Entre 2017 à 2020, l'intercommunalité n'a conservé qu'un montant de 493 000 €, sur un total de 88,9 M€ de fiscalité directe prélevée par elle et ses communes membres.

L'organisation des services de l'intercommunalité devrait être revue pour sécuriser les fonctions « finances » et « ressources humaines ». Le trop faible nombre d'agents qui y sont affectés et l'insuffisante rigueur dans la protection des données appellent des mesures correctrices. Ces insuffisances ont un impact direct sur la tenue des comptes, laquelle ne respecte pas les prescriptions applicables.

Les équilibres de la gestion financière de la communauté de communes apparaissent sains et ne sont pas porteurs de risques significatifs. Les investissements réalisés depuis 2017 restent mesurés et concentrés sur des opérations qui traduisent, indirectement, la faiblesse du projet intercommunal. Si l'établissement a élaboré un plan pluriannuel d'investissement, les hypothèses sur lesquelles il repose paraissent manquer de prudence quant à la soutenabilité des investissements prévus, à contexte financier et fiscal inchangé.

RECOMMANDATIONS*

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité) – 1/2

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : exercer de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences relatives au développement économique, afin de respecter les dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.				X	17
Rappel au droit n° 2 : publier sur le site internet l'ensemble des comptes-rendus des séances du conseil communautaire, en application des dispositions combinées des articles L. 2121-25 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales.		X			23
Rappel au droit n° 3 : élaborer un pacte de gouvernance, conformément à la délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2020 et en application des dispositions de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales.				X	24
Rappel au droit n° 4 : mettre en conformité le système d'information avec les dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD), particulièrement en ce qui concerne la confidentialité et la sécurité de celles-ci.				X	31

* Voir notice de lecture en bas de page.

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

Rappels au droit (régularité) – 2/2

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 5 : veiller au caractère complet des documents budgétaires et en assurer la diffusion sur le site internet, tel que prévu à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.				X	32
Rappel au droit n° 6 : respecter le principe d'annualité budgétaire, en rattachant les charges et produits aux exercices concernés, et en fiabilisant les restes à réaliser, conformément aux dispositions des articles L. 2342-2, R. 2311-11, D. 2342-3 du code général des collectivités territoriales, et de l'instruction budgétaire et comptable M14.				X	34

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : rendre facilement accessible, sur le site internet, la liste des compétences exercées, ainsi que les définitions de l'intérêt communautaire associées.				X	10
Recommandation n° 2 : élaborer un nouveau projet de territoire à l'aune du contexte actuel, en y incluant l'ensemble des compétences exercées, en formalisant une déclinaison opérationnelle et en fixant une méthode de suivi.				X	11
Recommandation n° 3 : conclure un pacte financier et fiscal avec les communes membres, afin de doter la communauté de communes des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses compétences et à la réalisation de ses projets d'investissement.				X	27
Recommandation n° 4 : se doter d'une organisation permettant d'assurer la continuité de service des fonctions financière et ressources humaines, via un renforcement du personnel, des procédures formalisées ainsi que le déploiement d'un contrôle interne.				X	31

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Senlis Sud Oise sur les années 2017 et suivantes a été ouvert par lettres du président de la chambre, adressées le 24 juin 2021 à M. Guillaume Maréchal, président du conseil communautaire et ordonnateur en fonctions depuis le 15 juillet 2020, ainsi qu'à MM. Jérôme Bascher et Philippe Charrier, anciens présidents, respectivement en fonctions du 11 janvier 2017 au 8 janvier 2018 et du 8 janvier 2018 au 15 juillet 2020.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 25 octobre 2021 avec chacun de ces trois ordonnateurs.

Le contrôle a porté, dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, sur le périmètre intercommunal, la gouvernance, l'intégration et les équilibres intercommunaux, la fiabilité des comptes et l'analyse financière.

La chambre, dans sa séance du 9 novembre 2021, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises, par courriers du 3 janvier 2022, à M. Maréchal, ainsi qu'à ses deux prédécesseurs. Des extraits du rapport ont été adressés, le même jour, à Mme Pascale Loiseleur, maire de Senlis, en tant que tiers concerné.

Par courriers enregistrés au greffe le 3 mars 2022, MM. Bascher et Maréchal ont adressé leurs réponses à la chambre. Mme Loiseleur et M. Charrier ont adressé leurs réponses par courriers enregistrés au greffe, respectivement le 25 février 2022 et le 2 mars 2022.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 28 mars 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé dans le contexte de la crise sanitaire liée à la Covid-19, laquelle est susceptible d'affecter la situation financière de la communauté de communes pour les exercices 2020 et 2021.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter les éléments décrits dans le présent rapport. Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a cherché à en retracer l'impact, en prenant en compte les données provisoires portées à sa connaissance.

1 UNE INTERCOMMUNALITÉ ISSUE D'UNE FUSION

1.1 Une fusion de deux intercommunalités

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vise notamment à renforcer les compétences des régions et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En application de l'article 33 de ce texte, le projet de schéma départemental de coopération intercommunale vise à rationaliser la carte de l'intercommunalité.

En 2016, la communauté de communes Cœur Sud Oise et la communauté de communes des Trois Forêts, incluant la ville de Senlis, limitrophes, comptaient respectivement 13 communes pour 5 700 habitants et 5 communes pour 19 700 habitants.

Le schéma départemental de coopération intercommunale de l'Oise, arrêté par le préfet le 24 mars 2016, a prescrit la fusion de ces deux établissements. L'arrêté préfectoral du 14 novembre 2016 a créé, à compter du 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes Senlis Sud Oise (CCSSO), issue de la fusion des deux intercommunalités précitées qui se sont trouvées dissoutes.

L'établissement nouvellement formé regroupait, à sa création, 25 400 habitants et 18 communes. Il en compte désormais 17, depuis la fusion au 1^{er} janvier 2019 des communes de Villers-Saint-Frambourg et d'Ognon.

L'ensemble de ces communes avaient déjà été réunies auparavant au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, la communauté de communes du Pays de Senlis, jusqu'à sa dissolution par le préfet de l'Oise par arrêté en date du 28 avril 2009, décision prise à la suite de dissensions importantes entre élus¹.

La CCSSO a été partie prenante en 2019 d'un projet de fusion avec deux de ses voisines, les communautés de communes de l'Aire Cantilienne et des Pays d'Oise et d'Halatte, qui n'a pas abouti.

1.2 Des indicateurs socio-économiques globalement favorables et homogènes entre les communes

Le territoire communautaire se caractérise par des indicateurs socio-économiques sensiblement plus favorables que ceux du département ou de la région (cf. tableau n° 1 *infra*).

¹ La composition de l'actuelle CCSSO recoupe exactement celle de l'ancienne communauté de communes du Pays de Senlis, à l'exception de la commune d'Orry-la-Ville, qui a rejoint le 1^{er} janvier 2014 la communauté de communes de l'Aire Cantilienne.

Tableau n° 1 : Comparatif des principaux indicateurs socio-économiques en 2018

	CCSSO	Département de l'Oise	Région Hauts-de-France
Médiane du revenu disponible par unité de consommation	27 580 €	22 150 €	20 110 €
Taux de pauvreté	7,20 %	12,90 %	18 %
Taux de chômage des 15-64 ans	9,70 %	13,30 %	16,40 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données INSEE.

La ville-centre de l'EPCI, Senlis (14 900 habitants), constitue un pôle d'attractivité vis-à-vis des autres communes, à dominante rurale, dont la population est comprise entre 100 et 2 000 habitants. L'ensemble des communes de l'intercommunalité présentent néanmoins des caractéristiques similaires en termes de niveau de vie ou de niveau d'activité, même si la ville de Senlis présente des indicateurs légèrement moins favorables que les autres collectivités concernant les revenus par habitant².

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Issue d'une fusion décidée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, la CCSSO regroupe des communes qui avaient déjà fait partie d'un premier établissement intercommunal, jusqu'à sa dissolution en 2009 dans un contexte de dissensions politiques aiguës.

Elle occupe un territoire marqué par des indicateurs socio-économiques favorables.

² En 2018, le taux d'activité des 15-64 ans était de 77,2 % à Senlis, tandis qu'il oscillait entre 70,4 % et 83,1 % au sein des seize autres communes. Quant au revenu médian disponible par unité de consommation, il s'établissait à 25 800 € à Senlis, cependant qu'il variait entre 27 500 € et 37 400 € pour les autres communes – données INSEE.

2 LA DIFFICULTÉ DE L'INTERCOMMUNALITÉ À SE SAISIR DE SES COMPÉTENCES

2.1 Le choix de la conservation des compétences exercées par les deux anciennes intercommunalités

Suivant les dispositions de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, une communauté de communes issue d'une fusion doit reprendre les compétences précédemment exercées par chaque ancien EPCI.

L'arrêté préfectoral du 14 novembre 2016 portant création de la CCSSO a dressé la liste de l'ensemble de ces compétences obligatoires, optionnelles et facultatives, résultant de l'exercice des anciennes intercommunalités et des ajouts prévus par la loi NOTRe. Il invitait l'établissement à procéder à l'actualisation de ses statuts, conformément à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales.

Par délibération du 25 septembre 2017, le conseil communautaire de la CCSSO a fait le choix de conserver l'intégralité des compétences héritées des deux anciennes entités et de n'en restituer aucune aux communes membres, arrêtant son nouveau périmètre tel que ci-dessous :

Tableau n° 2 : Compétences statutaires de la communauté de communes

Nature	Détail des compétences exercées
Compétences obligatoires	• Aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur) • Développement économique (actions de développement économique, création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, promotion du tourisme dont création d'offices du tourisme) • Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (à compter du 1^{er} janvier 2018) • Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs • Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
Compétences optionnelles	• Protection et mise en valeur de l'environnement • Politique du logement et du cadre de vie • Politique du logement social d'intérêt communautaire • Politique de la ville (élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville, animation des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance) • Création, aménagement et entretien de la voirie • Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire • Action sociale d'intérêt communautaire • Création et gestion de maisons de services au public
Compétences facultatives	• Assainissement non collectif • Activités sportives, culturelles et éducatives • Très Haut Débit • Réalisation d'une étude de programmation et de faisabilité pour la construction d'une piscine ou complexe aquatique intercommunal • Réalisation d'une étude de schéma directeur d'assainissement

Une part très importante de ces compétences n'est, dans les faits, pas exercée directement par l'établissement. La mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques, du très haut débit ou du traitement des déchets est assurée par l'adhésion à des syndicats mixtes. La collecte des déchets est opérée au moyen d'un marché public. S'agissant de la promotion du tourisme, l'EPCI verse une subvention annuelle à l'office du tourisme de Chantilly-Senlis, sous statut associatif.

2.2 La faible lisibilité des compétences exercées

L'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire est défini par le conseil communautaire, en application de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales. Il vise à distinguer, pour les compétences qui le nécessitent, les actions et les équipements qui relèvent du niveau communal de ceux qui, par leur étendue ou leur objet, doivent être exercés au niveau intercommunal. L'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales prescrit un délai de deux ans à un EPCI issu d'une fusion pour décider de la définition, par champ de compétence, de cet intérêt. À défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'intercommunalité.

La CCSSO a effectivement adopté, avant le 31 décembre 2018, les délibérations statuant sur l'intérêt communautaire, à la suite d'un travail de concertation au sein de ses différentes commissions. Majoritairement, ces décisions témoignent d'une volonté de circonscrire l'intervention de l'établissement à ses compétences « historiques », plutôt qu'elles ne constituent des projections vers des actions à venir, à l'exemple de la délibération concernant l'action sociale, qui se trouve limitée aux « services petite enfance relatifs aux haltes-garderies et au réseau d'assistance maternelle ».

L'information des citoyens pourrait être améliorée relativement aux compétences exercées. En effet, le site internet de la CCSSO se borne à faire apparaître des liens vers l'arrêté de création et la délibération d'actualisation des statuts de septembre 2017, les délibérations successives relatives à l'étendue de l'intérêt communautaire n'étant pas accessibles.

De plus, la loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019³ a supprimé la catégorie des compétences dites « optionnelles ». S'il n'en découle pas une obligation de révision des statuts, cet élément achève de rendre insuffisant, pour pouvoir appréhender le contenu détaillé des compétences actuellement dévolues à l'EPCI, le simple renvoi à ce texte par lien internet.

La chambre invite la communauté de communes à rendre publiques les informations intéressant les compétences qu'elle exerce.

Recommandation n° 1 : rendre facilement accessible, sur le site internet, la liste des compétences exercées, ainsi que les définitions de l'intérêt communautaire associées.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la communauté de communes s'engage à assurer la publication en ligne des statuts actualisés.

³ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

2.3 Un projet de territoire à redéfinir

L'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales dispose « *qu'une communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ». Le projet de territoire vise à instaurer une dynamique territoriale en clarifiant les orientations de la politique intercommunale et en fédérant les communes.

Un projet de territoire a été formalisé en juillet 2019. Le document, d'une douzaine de pages, se fonde sur un diagnostic du territoire, réalisé auprès d'entreprises et d'habitants, dans le but d'identifier ses forces et ses faiblesses. L'animation du séminaire et la production du document (diagnostic et plan d'action) avaient été confiées à une société privée de conseil, pour un montant de 30 000 €.

Le projet de territoire ne porte toutefois aucune mention de certains champs de compétences importants exercés par l'EPCI, à l'exemple de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, de l'action culturelle et sportive ou de la création d'un centre aquatique.

De plus, certaines des actions listées paraissent déjà en inadéquation avec la situation actuelle de l'intercommunalité. C'est le cas, particulièrement, des actions envisagées en matière de transports, vu l'absence de prise de compétence en matière de mobilité (cf. *infra*), ou du projet mentionné de rapprochement entre plusieurs EPCI (cf. *supra*).

Enfin, il n'est pas prévu de méthode de suivi des actions recensées.

La chambre recommande à l'intercommunalité de définir un nouveau projet de territoire pour tenir compte des changements importants survenus dans la définition des compétences qu'elle exerce.

Recommandation n° 2 : élaborer un nouveau projet de territoire à l'aune du contexte actuel, en y incluant l'ensemble des compétences exercées, en formalisant une déclinaison opérationnelle et en fixant une méthode de suivi.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCSSO s'engage à corriger et actualiser l'actuel projet de territoire.

2.4 Une incapacité à investir la compétence « développement économique »

2.4.1 L'intercommunalité tenue à l'écart de l'implantation du site logistique « Amazon » à Senlis

Le 15 octobre 2020, la société « Amazon France Logistique » a inauguré une plateforme de 50 000 m² au sein du parc d'activité communal des Portes de Senlis. Cette zone d'activités, historiquement placée sous la responsabilité de la commune de Senlis, à proximité immédiate de l'échangeur de l'autoroute A1, n'a jamais été transférée à la CCSSO, bien que celle-ci exerce de plein droit la compétence « développement économique ».

Les démarches préalables à l'ouverture de ce site logistique se sont en partie déroulées alors que la gouvernance de la CCSSO était traversée par un conflit avec les élus communautaires de la ville de Senlis.

Il revenait pourtant à l'EPCI, dont l'exécutif avait connaissance de la volonté de l'implantation d'Amazon dès le début de l'année 2017, au moment de la création de la CCSSO, d'en assurer le suivi, dans le cadre de sa compétence en développement économique. Or, l'intervention de la CCSSO s'est globalement limitée à l'aménagement de la desserte routière (cf. *infra*).

2.4.1.1 L'absence difficilement justifiable de transfert de la zone d'activités des Portes de Senlis

Les modalités légales du transfert des zones d'activités économiques aux EPCI

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu le transfert obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2017, de l'ensemble des zones d'activités économiques au profit des communautés de communes et d'agglomération, dans le cadre de la compétence communautaire du développement économique.

En l'absence de définition légale précise de ces zones d'activités économiques, il importait que les EPCI décident des zones à transférer en fonction d'un faisceau d'indices⁴, parmi lesquels figurent la nature du classement de la zone dans les documents d'urbanisme, l'importance de la zone en termes de capacité d'accueil d'activités ou la volonté de porter le développement économique d'un territoire au moyen de son aménagement.

La question des zones d'activités économiques à transférer par les communes membres a été pour la première fois examinée dans le cadre des travaux préparatoires à leur fusion, au cours d'une réunion du 14 novembre 2016. La maire de Senlis y évoquait alors la présence sur son territoire de la zone des Portes de Senlis.

⁴ Cf. réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le Journal Officiel du Sénat du 31 mai 2018, page 2705.

La vocation économique de ce lieu avait été reconnue par la ville de Senlis antérieurement, son conseil municipal ayant adopté une première décision de modification de son plan local d'urbanisme le 25 juin 2015. Celle-ci avait fait évoluer le zonage de ces terrains vers la catégorie UE (activité économique). Une seconde modification du plan local d'urbanisme était ensuite approuvée le 15 juin 2017. Cette dernière visait notamment à rendre compatibles les critères du zonage des Portes de Senlis avec l'implantation d'un site dédié à la logistique, signe de l'avancée du projet d'Amazon. De plus, la maire de Senlis, à l'occasion de la réunion de la commission « développement économique » de la CCSSO le 28 février 2017, avait évoqué l'intérêt d'un investisseur pour ce site.

Pourtant, lors des travaux menés par les instances de l'EPCI, et notamment à l'occasion de la réunion du 5 décembre 2017 de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), a été évoquée la difficulté selon laquelle ces lieux ne correspondraient pas à la définition juridique d'une zone d'activités économiques, s'agissant de terrains privés sur lesquels moins de deux entreprises étaient installées. Une délibération du conseil communautaire du 13 décembre 2017 a confirmé cette position en approuvant le transfert à l'intercommunalité d'un ensemble de quatre zones d'activités économiques⁵, qui ne comprenait pas les Portes de Senlis.

Outre le fait que la détention des terrains par un acteur privé ne constitue aucunement un obstacle juridique à la qualification de ceux-ci en zone d'activités économiques, la délibération mentionnée faisait elle-même état des indices de sélection appliqués : vocation économique identifiée dans les documents d'urbanisme, aménagement du site *via* maîtrise d'ouvrage publique (cf. *infra*), délimitation géographique précise, destination économique du lieu.

La chambre constate que les Portes de Senlis remplissaient, au jour de la décision adoptée par l'intercommunalité, l'ensemble de ces critères. Cette zone avait donc une vocation de principe à lui être transférée.

2.4.1.2 Une participation cantonnée au financement de la desserte routière du Chemin des Rouliers

Le 8 novembre 2017, le conseil communautaire a approuvé le financement d'une desserte routière sur la voie communale senlisienne du chemin des Rouliers, à vocation agricole, afin de permettre l'accès des poids-lourds au site, au titre de la compétence « développement économique ». Le montant de ces travaux, réalisés par le biais d'un marché public, a atteint 127 000 €⁶.

⁵ La « ZAE du Poteau » à Chamant, la « ZAE des Communes » à Fleurines, la « ZAE de Villevert » et la « ZAE Senlis Sud Oise » à Senlis.

⁶ Travaux principaux pour un montant de 109 000 € réceptionnés le 7 décembre 2018 et travaux complémentaires de sécurisation pour un montant de 18 000 € en octobre 2019.

Carte n° 1 : Accès routiers au site « Amazon » de Senlis

Source : Google Maps.

Il paraît paradoxal que l'EPCI se soit ainsi engagé dans le financement d'équipements permettant l'accès, sur un chemin communal, à un parc d'activités dont il n'a jamais sollicité le transfert au titre de sa compétence concernant les zones d'activités économiques.

Il semble, de plus, problématique qu'en dépit de ces dépenses engagées par l'intercommunalité, la ville de Senlis ait seule bénéficié des recettes de taxe d'aménagement associées à l'opération. Alors qu'elle n'a engagé aucune dépense d'aménagement, cette dernière a perçu 1,14 M€ au cours de l'exercice 2019 au titre du permis de construire du bâtiment édifié pour Amazon⁷.

Les dispositions de l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme⁸ prévoient pourtant explicitement la possibilité du reversement d'une partie de la taxe d'aménagement perçue par une commune au profit de son EPCI, dans des situations de partage des dépenses d'aménagement. Bien que facultative, l'application de ce texte aurait permis d'éviter l'écueil consistant à faire supporter des coûts à la CCSSO, alors même que leur contrepartie était perçue par sa seule ville-centre.

⁷ Montant cité dans le rapport d'orientation budgétaire du budget primitif 2020 de la ville de Senlis, accessible sur le site internet de la commune (compte-rendu du conseil municipal du 21 juillet 2020).

⁸ « Tout ou partie de la taxe perçue par la commune peut être reversé à l'établissement public de coopération intercommunale ou aux groupements de collectivités dont elle est membre, compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de leurs compétences, dans les conditions prévues par délibérations concordantes du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Bascher, président de la CCSSO de janvier 2017 à janvier 2018, estime que les Portes de Senlis étaient appelées à devenir une zone d'activité économique et que la technique précitée du « faisceau d'indices » (voir encadré) justifiait l'engagement, par la communauté de communes, de travaux d'aménagement du site, largement compensés par la suite en termes de recettes fiscales.

Pour sa part, M. Charrier, président de l'intercommunalité de janvier 2018 à juillet 2020, fait valoir que l'absence de concertation avec les communes limitrophes, autour d'un projet porté de façon exclusive par la commune de Senlis, est à l'origine de multiples dysfonctionnements aujourd'hui constatés, en matière de sécurité routière et de difficultés de stationnement autour du site.

Dans sa réponse, la maire de Senlis déplore, quant à elle, que la zone des Portes de Senlis n'ait pas encore fait l'objet d'un transfert à la communauté de communes. S'agissant de la perception de la taxe d'aménagement par la seule commune, elle indique que cette dernière avait engagé des dépenses durant les années 1990 pour un premier aménagement du site. Sur ce point, la chambre constate néanmoins que la taxe d'aménagement perçue correspond à un permis de construire propre à l'installation de l'entreprise Amazon et que les travaux financés par la CCSSO visaient à précisément adapter les lieux aux dispositions du site logistique à construire (accès des poids-lourds à l'arrière du bâtiment principal).

En réponse aux observations provisoires, l'actuel président de la communauté de communes fait valoir que la décision de ne pas qualifier les Portes de Senlis de « zone d'activité économique à transférer » était justifiée par les termes de la délibération communautaire du 13 décembre 2017, qui réservaient cette opération aux zones regroupant « plus de deux entreprises ». Or, une unique entreprise occupait alors le site, contre deux actuellement. Il mentionne également que l'identification des zones d'activités économiques relève de la compétence des EPCI et qu'il n'en existe pas de définition légale.

La chambre observe qu'en l'état du droit, la réalisation du transfert de la zone des Portes de Senlis à la communauté de communes permettrait de respecter les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences qui lui sont confiées (article L. 5214-16). Elle invite l'intercommunalité à rechercher un accord allant dans ce sens avec la commune de Senlis, dont la maire exprime par ailleurs cette intention.

2.4.2 Le « quartier Ordener »

Le « quartier Ordener » est un ensemble militaire clos de 10 hectares, composé de 22 bâtiments. Situé près du centre-ville de Senlis, il a fait l'objet d'un rachat par la commune en 2013, dans le contexte du départ du régiment de transmission qui l'occupait, avec une ambition explicitement orientée vers l'action économique.

Extraits du rapport de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France sur la commune de Senlis, délibéré le 10 juillet 2019⁹

« La commune et la communauté de communes Senlis Sud Oise (CCSSO) n'ont pas trouvé d'accord pour la mise à disposition des biens relevant de cette compétence. Ces désaccords portent sur les bâtiments à transférer, sur les éléments attenants, essentiellement les places de parking liées au site et sur l'élaboration de procès-verbaux de mise à disposition : les parties semblent être en désaccord, notamment quant à la réalisation d'un inventaire des biens meubles et la qualification de l'état du bâti. Se posent par ailleurs les questions des réseaux et voiries, qui échoient à la ville, ainsi que des servitudes liées à la prise en charge de ces bâtiments transférés [...].

À la date d'arrêt des observations de la chambre, la ville continuait de percevoir les loyers et de payer les charges attenantes aux bâtiments, en contradiction avec l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales. L'effectivité d'une activité économique pilotée par la commune sur les bâtiments 5 et 6 étant patente, la chambre observe que l'exercice de la compétence « actions de développement économique » sur ces bâtiments est irrégulière. [...]

En continuant à gérer plusieurs biens ayant une activité économique, la commune exerce une compétence dévolue par la loi à la communauté de communes. Celle-ci doit l'exercer en lieu et place de ses communes membres. »

Alors que l'ensemble des acteurs locaux font le constat de la faible disponibilité du foncier d'entreprises sur le territoire intercommunal et du caractère propice du « quartier Ordener » pour le développement économique, la chambre ne peut que relever l'absence d'évolution notable de la situation depuis son contrôle de la commune de Senlis, en 2019.

Actuellement, la CCSSO assure la seule gestion des trois bâtiments n^{os} 1, 6 et 9. Ceux-ci lui ont été transférés par la ville de Senlis en 2018, même si les procès-verbaux de transfert des bâtiments n^{os} 1 et 6 n'ont toujours pas été signés par le président de l'EPCI – élément qui ne saurait constituer un obstacle juridique à la prise en charge de ces biens¹⁰. Ceux-ci ont d'ailleurs fait l'objet d'opérations de rénovation (travaux d'ampleur en ce qui concerne le bâtiment n^o 1, transféré alors qu'il était à l'état d'abandon) et sont désormais fonctionnels.

Parallèlement, la ville de Senlis continue d'assurer la gestion de plusieurs bâtiments dédiés à l'activité économique, à l'exemple du bâtiment n^o 5, loué à plusieurs entreprises, ou de piloter l'implantation d'activités sur le site « Ordener ». Ainsi, une manufacture spécialisée dans la maroquinerie occupe plusieurs bâtiments dans la partie sud du quartier et projeterait d'augmenter son activité sur le site. Un brasseur de bière s'est vu récemment mettre à disposition le bâtiment n^o 28 afin d'y implanter sa production. Dans les deux cas, la ville de Senlis traite directement avec les entrepreneurs afin de convenir des modalités les plus opportunes de développement de leur activité au sein du quartier.

⁹ Site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr/fr/publications/commune-de-senlis-oise-4.

¹⁰ Bien que l'établissement d'un procès-verbal soit prévu par la loi, il a été jugé que l'absence de cet acte ne remet pas en cause l'effectivité du transfert de compétence, qui entraîne de plein droit la mise à disposition des biens : cour administrative d'appel de Nancy, 11 mai 2006, commune de Kirrwiller-Bosselshausen.

En dépit d'un précédent rappel au droit formulé par la chambre lors du contrôle de la commune de Senlis, cette situation perdure depuis 2017, alors qu'elle contrevient aux dispositions légales au terme desquelles *« le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence¹¹ »*.

La ville de Senlis avait pourtant soumis à la CCSSO, en décembre 2020, un schéma d'aménagement du site, proposant le transfert à l'intercommunalité des bâtiments à vocation économique, les édifices dédiés au logement ou à l'administration demeurant pour leur part dans le giron communal. Au prorata des surfaces issues de cette répartition était établi un projet de partage de l'ensemble des frais d'aménagement global du site (parkings, espaces verts, mise aux normes des réseaux, etc.) et de fonctionnement (eau, électricité, etc.), selon le ratio suivant : 40 % des dépenses à la charge de l'intercommunalité, 60 % à la charge de la commune.

Ces propositions n'ont toutefois pas permis de déboucher sur un accord. Les obstacles invoqués de la part de l'EPCI résident dans l'absence de transfert de zones de parking dédiées, associées aux bâtiments transférés, dans le défaut d'information précise quant aux charges liées aux bâtiments à transférer, ainsi que dans l'insuffisance de concertation quant au devenir du site.

Le régime juridique des biens à transférer constitue également un frein selon les services de la CCSSO, la simple mise à disposition présentant un caractère restrictif en ne permettant pas d'opérations assimilées à une aliénation¹². Les dispositions de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques¹³ autoriseraient pourtant des cessions en pleine propriété entre la commune et l'EPCI, de nature à permettre ensuite des opérations de vente ou la conclusion de baux emphytéotiques.

La chambre considère qu'il importe que soit rapidement clarifié l'exercice respectif des compétences de chacune des collectivités au sein du « quartier Ordener », par la mise à disposition ou la cession, à la CCSSO des bâtiments dédiés au développement économique, clairement identifiables.

Rappel au droit n° 1 : exercer de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences relatives au développement économique, afin de respecter les dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la maire de Senlis souligne le caractère « mixte » du quartier, qui accueille également des logements et des services publics. Selon elle, la ville demeurerait donc libre d'assurer la gestion et la valorisation foncière de bâtiments n'ayant pas été transférés à la communauté de communes. Elle se déclare néanmoins disposée au transfert de bâtiments supplémentaires.

¹¹ Article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales.

¹² Un bail emphytéotique ne peut être conclu que par celui qui a la possibilité d'aliéner un bien.

¹³ « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public. »

Pour sa part, le président de la CCSSO fait état de sa volonté de déterminer, à brève échéance, les bâtiments dédiés au développement économique, qualification devant permettre leur transfert au profit de l'intercommunalité.

La chambre ne partage pas l'argumentation développée par la maire de Senlis, la gestion des bâtiments appartenant à la ville ne pouvant se faire en méconnaissance du cadre, fixé par la loi, des compétences exercées respectivement par les communes membres et leur intercommunalité. Elle invite le président de cette dernière, conformément à la volonté qu'il exprime, à rechercher un accord allant dans ce sens avec la commune de Senlis.

2.5 La compétence « mobilité » : un transfert avorté qui contrarie les ambitions fondatrices en matière d'organisation des transports

En application des dispositions de la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019, le conseil communautaire, dans sa séance du 30 mars 2021, s'est prononcé en faveur du transfert, à son profit, de la compétence d'organisation de la mobilité.

Or existaient au sein de l'intercommunalité d'importantes réticences – essentiellement de la part de certains élus de communes rurales non limitrophes de Senlis – à voir le financement du transport urbain senlisien pris en charge par la communauté de communes, alors que leurs administrés n'en bénéficieraient que marginalement.

Il en a résulté qu'au 1^{er} juillet 2021, la condition posée par la loi¹⁴ au transfert de compétence d'un accord d'un nombre suffisant de communes n'a pas été remplie, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

La CCSSO n'ayant pas obtenu le transfert de cette compétence, elle constitue, avec la communauté de communes du Pays des Sources, la seule des 17 intercommunalités du département de l'Oise qui n'assure pas, à ce jour, le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité¹⁵.

Le projet de territoire de la communauté de communes (cf. *supra*) avait pourtant érigé la politique des transports en axe de travail majeur (cf. les principales orientations définies en la matière : « *penser à solliciter la compétence transport ; extension des lignes sur le territoire ; développer une offre de service à la demande ; accentuer les offres de transport différenciées* »). Elle y apparaissait comme la deuxième grande thématique du plan d'actions de l'intercommunalité. Cette dernière s'était, de plus, engagée depuis 2017, avec cinq autres établissements publics de coopération intercommunale du sud de l'Oise¹⁶ et le soutien du syndicat mixte du bassin creillois et des vallées bréthoises, dans l'élaboration de plans de déplacements mutualisés¹⁷.

¹⁴ Articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵ Données recensées par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) - www.cerema.fr.

¹⁶ La communauté d'agglomération Creil Sud Oise et les communautés de communes de Senlis Sud Oise, de l'Aire Cantilienne, des Pays d'Oise et d'Halatte, du Pays du Clermontois et du Liancourtois.

¹⁷ Cf. le site internet de « Mobilités Sud Oise » : www.mobilites-sud-oise.fr.

Cette orientation a permis l'élaboration du « plan d'actions du plan de mobilité simplifié », propre à l'intercommunalité, composé de 34 thèmes. Ceux-ci prévoient notamment le développement des modes actifs de déplacement (vélo, marche), mais aussi la construction d'un pôle d'échanges multimodal ou d'aires de mobilité rurale. Ce plan a été adopté par le conseil communautaire le 17 décembre 2020. Le coût supporté par la CCSSO pour son élaboration, depuis les premiers travaux d'études diligentés en 2017, s'élevait alors à 130 500 €, dont 81 500 € de subventions.

L'année 2022 devait être consacrée à la création du « plan global de déplacement » de chaque EPCI. Néanmoins, la circonstance que, parmi les intercommunalités concernées par ce projet « Mobilités Sud Oise », la CCSSO n'exercera pas la compétence « mobilité » obère, à elle seule, la poursuite de ces travaux concertés.

Plus largement, l'absence de transfert de la compétence « mobilité » intervient en complète contradiction avec le projet de territoire et à rebours des décisions largement adoptées par la grande majorité des EPCI de l'Oise, alors que des dépenses publiques avaient été engagées dans le cadre de projets supposant que la communauté de communes Senlis Sud Oise assume la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité.

La chambre observe que cette absence d'accord emporte des conséquences lourdes pour la CCSSO, qui n'est désormais pas compétente pour participer à quelque action que ce soit visant à développer la planification des transports ou à mettre en œuvre des dispositifs de transport ou de mobilité sur son territoire.

2.6 Une piscine communautaire à l'état de projet, cinq ans après

La volonté d'équiper le territoire de l'intercommunalité d'un centre aquatique était présente dès la création de la CCSSO, compte tenu du vieillissement de la piscine municipale de Senlis.

Une première étude de faisabilité et de programmation avait été diligentée à l'initiative de la communauté de communes des Trois Forêts, préalablement à sa dissolution, dès l'année 2016. Elle était présentée à la commission « équipements communautaires » de la CCSSO en mars 2017 et proposait, à la place de l'actuelle piscine d'hiver senlisienne, une surface intérieure composée de quatre couloirs de nage pour un investissement total de 12,1 M€. En septembre 2017, à cette première étude, qui incluait une analyse du contexte et des besoins, s'est adjoint, à la demande de la collectivité, un « scénario complémentaire » de piscine comprenant six couloirs de nage, aboutissant à un investissement prévisionnel de 13,9 M€.

En décembre 2018, une étude de faisabilité était commandée par l'EPCI. Elle a dressé le constat d'un projet initial excédant les capacités de financement de l'intercommunalité et a proposé un équipement plus modeste pour un budget inférieur à 8 M€, avec un démarrage des travaux courant 2019, suscitant de vifs antagonismes au sein des instances de l'EPCI.

Une nouvelle étude de faisabilité et de programmation était alors diligentée fin 2019, dans le cadre d'un marché public confié à un cabinet de conseil. Le cadre fixé par la collectivité semblait cette fois correspondre à un retour à la conception première, plus ambitieuse : « 5 ou

6 couloirs de nage » et un espace bien-être, en rupture avec la révision du projet en décembre 2018. Il était aussi demandé au programmiste de débiter son travail par, à nouveau, une analyse de l'offre et des besoins du territoire. Le cabinet de conseil a rendu, en mars 2021, un premier rapport, dessinant les contours d'un investissement prévisionnel à hauteur de 16,6 M€.

Cette réorientation vers un choix de centre aquatique offrant des services multiples a fait l'objet de débats animés au sein de l'assemblée communautaire, lors de l'adoption du budget primitif en avril 2021.

La chambre observe qu'il est préjudiciable, sur le plan d'une gestion optimale des crédits publics, que les instances de la CCSSO aient, depuis 2017, multiplié les études préalables – pour partie antinomiques, pour partie redondantes – sans décision clairement arrêtée quant aux grandes lignes de l'opération, et ce d'autant plus que l'intercommunalité a engagé des dépenses significatives pour ce projet (cf. tableau n° 3 *infra*).

Tableau n° 3 : Études préalables à la construction d'une piscine communautaire

Année d'engagement	Intitulé de l'étude	Prestataire	Montant de dépenses engagées
2016	Étude de faisabilité et de programmation	D2X	10 740 €
2017	Étude faisabilité - scénarios complémentaires	D2X	3 240 €
2017	Étude piscine	EGEE DEVELOPPEM	2 640 €
2017	Étude hydrogéologique	EGEE DEVELOPPEM	3 960 €
2018	Étude de faisabilité	Immergis	5 880 €
2019	Mission de programmation	H2O	33 750 €
2020	Étude comparative : modes de gestion, réalisation et exploitation (ingénierie juridique)	CHAMMINGS Avocats	9 300 €
2020	Étude comparative : modes de gestion, réalisation et exploitation (ingénierie financière)	C5P	10 380 €
TOTAL			79 890 €

Source : chambre régionale des comptes, à partir des pièces comptables.

Au moment où sont arrêtées les présentes observations, aucun consensus ne paraît exister au sein des instances communautaires quant à la dimension de cet équipement à construire, ni quant au mode de son exploitation.

2.7 Des projets toujours en gestation : l'élaboration d'un SCoT et la création d'un PETR

La communauté de communes exerce de plein droit, en application des dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, la compétence obligatoire de l'aménagement de l'espace communautaire. S'agissant de cette attribution, les statuts de la CCSSO mentionnent explicitement l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)

Il s'agit d'un document d'urbanisme de planification stratégique à long terme. La procédure d'élaboration, son périmètre et son contenu sont essentiellement régis par les dispositions des articles L. 141-2 et suivants du code de l'urbanisme.

Le périmètre du SCoT est celui d'une aire urbaine ou d'un grand bassin de vie. Il peut être piloté notamment par un pôle d'équilibre territorial et rural, un syndicat mixte ou un EPCI.

La communauté de communes n'a pas, depuis le 1^{er} janvier 2017, entamé de démarches actives en vue d'élaborer un SCoT. Les débats du conseil communautaire du 4 juillet 2018 font même état de la décision de ne pas se doter de cet outil, au regard de son coût et de la durée prévisible nécessaire à sa conception.

En matière d'orientation stratégique, la création d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) a par ailleurs été projetée par l'intercommunalité, en lien avec deux autres EPCI du sud de l'Oise¹⁸. Le conseil communautaire avait, à ce titre, délibéré en juillet 2018 pour autoriser son président à effectuer toutes démarches afférentes à la création de ce PETR, lequel reste, à ce jour, à l'état de projet.

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)

Un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) est un établissement public créé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il est constitué par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

Dans l'année suivant la création du pôle d'équilibre territorial et rural, un projet de territoire doit être formulé. Ce projet définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle, selon les dispositions de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales.

Les politiques du projet de territoire agissent dans les domaines du développement économique, de l'aménagement du territoire et dans la transition écologique.

Les trois mêmes EPCI mènent, par ailleurs, des travaux communs de création d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), document-cadre destiné à fixer des objectifs stratégiques en matière de développement durable à l'échelle des intercommunalités concernées. Son plan d'actions, décliné en 47 objectifs, a été présenté au conseil communautaire de la CCSSO le 17 décembre 2020 comme constituant une « feuille de route » dans l'action des collectivités. Si ce document est ambitieux, nombre des actions programmées consistent principalement en des mesures d'incitation ou d'animation et il n'est pas non plus porteur d'une vision stratégique en termes urbanistique ou d'organisation globale de l'espace.

¹⁸ La communauté de communes de l'Aire Cantilienne (CCAC) et la communauté de communes des Pays d'Oise et d'Halatte (CCPOH).

Il résulte de ces éléments que l'intercommunalité pâtit d'un déficit d'instruments programmatiques pour pouvoir exercer efficacement sa compétence en matière d'aménagement du territoire, situation compliquée par l'absence de transfert, à son profit, de la compétence « mobilité » (cf. *supra*).

L'élaboration d'un SCoT, conformément aux statuts, à l'échelle d'un PETR, tel qu'envisagé en 2018, serait susceptible de pallier cette lacune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le périmètre des compétences de la CCSSO n'a pas évolué depuis sa création et la reprise de l'ensemble des compétences des deux anciens EPCI dont elle est issue. Plus largement, l'intercommunalité s'appuie sur un projet de territoire qui n'est plus en phase avec la réalité des compétences qu'elle exerce, et surtout celles qu'elle n'exerce pas et qui pourtant fondent son existence, telles que le développement économique, l'aménagement de l'espace ou l'organisation des transports.

Si la CCSSO est censée avoir pris en charge, depuis sa création en 2017, la compétence « développement économique », elle ne s'y est pas investie, laissant la commune de Senlis piloter les projets les plus importants du territoire (implantation d'un site logistique d'Amazon ou reconversion du « quartier Ordener »).

De même, le transfert à son profit de la compétence « mobilité » n'a pas abouti, en raison du refus de la majorité des communes membres de l'opérer, alors même que le projet de territoire en a fait une orientation majeure de l'action intercommunale.

Le projet de construction d'une piscine communautaire, bien qu'antérieur à la création de la CCSSO, a fait l'objet de nombreuses études préalables sans qu'aient été prises les décisions permettant sa réalisation.

Le projet de création d'un PETR à l'échelle de plusieurs EPCI du sud de l'Oise est aujourd'hui à l'arrêt, entravant l'intercommunalité dans l'exercice, à une échelle pertinente, de sa compétence en matière d'aménagement de son territoire.

3 UNE GOUVERNANCE À AMÉLIORER

3.1 Un pilotage institutionnel qui peine à se développer

3.1.1 Les instances communautaires

Le conseil communautaire, organe délibérant de la communauté de communes, est composé de 44 conseillers. Il s'est réuni, entre 2017 et 2020, de sept à dix fois par an, l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales prescrivant une fréquence minimale d'une réunion par trimestre. Son fonctionnement est régi par un règlement intérieur.

Le bureau communautaire est composé de dix membres, soit le président de la CCSSO, maire de Fleurines (1 929 habitants), et les neuf vice-présidents.

Le président s'est également vu confier une délégation étendue du conseil communautaire et chacun des neufs vice-présidents bénéficie d'une délégation de fonctions et de signature en lien avec ses attributions. Ces derniers dirigent les commissions thématiques qui correspondent à leur délégation. Des commissions *ad hoc* ont également été instituées pour l'aménagement du « quartier Ordener », le projet de piscine communautaire ou l'aire d'accueil des gens du voyage.

L'information des citoyens quant aux décisions du conseil communautaire présente un caractère perfectible. En effet, les publications des comptes-rendus de ses séances sur le site internet de l'EPCI sont parcellaires¹⁹ et se sont interrompues au cours de l'année 2020, alors que le code général des collectivités territoriales impose la mise en ligne de ces éléments dans un délai d'une semaine.

La CCSSO dispose, par ailleurs, d'une conférence des maires, rarement réunie.

Rappel au droit n° 2 : publier sur le site internet l'ensemble des comptes-rendus des séances du conseil communautaire, en application des dispositions combinées des articles L. 2121-25 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse, le président de la CCSSO précise que des démarches ont été effectuées en vue de publier en ligne l'ensemble des procès-verbaux. À la date à laquelle sont arrêtées les présentes observations, ceux relatifs à l'année 2017 ne sont néanmoins toujours pas accessibles.

¹⁹ Aucun compte-rendu des séances du conseil communautaire pour l'année 2017 et plusieurs comptes-rendus manquants pour les années 2018 et 2019.

3.1.2 Une gouvernance entravée par des difficultés politiques

L'intercommunalité connaît des difficultés de gouvernance importantes depuis sa création. Il est observé qu'aucun conseiller municipal de la majorité senlisienne n'a été désigné pour faire partie de l'exécutif intercommunal de janvier 2018 à juillet 2020. Et ces élus senlisiens ont refusé de siéger au sein des instances communautaires entre février et novembre 2018.

La complexité des relations entre l'EPCI et sa ville-centre a affecté la conduite de l'action publique intercommunale, en ce qui concerne, par exemple, la correcte répartition de l'exercice des compétences (cf. *supra* s'agissant du développement économique) ou la concertation autour de projets structurants (cf. *supra* relativement à la construction d'une piscine communautaire ainsi qu'à l'implantation d'un site logistique « Amazon »).

Les récentes élections municipales et communautaires de 2020 ont permis le rétablissement d'une gouvernance plus apaisée de l'EPCI. La maire de Senlis occupe, notamment, le poste de premier vice-président de la CCSSO.

3.1.3 Un pacte de gouvernance toujours en projet

Le conseil communautaire a statué le 30 septembre 2020 en faveur de la préparation d'un pacte de gouvernance. Si ce document conclu entre les communes et l'EPCI présente un caractère facultatif, il demeure néanmoins obligatoire que l'organe délibérant statue sur la pertinence de son élaboration. Son objectif consistant à associer les élus municipaux au fonctionnement intercommunal, le conseil communautaire de la CCSSO a prévu, dans sa délibération, que ce pacte puisse notamment déterminer les orientations en termes de mutualisation de services, ainsi que les conditions d'éventuelles conventions ou délégations à une commune membre pour gérer un équipement ou un service.

Au moment où sont arrêtées les présentes observations, le pacte de gouvernance demeure à l'état de simple projet. Ce retard contrevient aux dispositions de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, lesquelles prévoient que son adoption intervienne dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général des conseils municipaux des communes membres.

Face aux difficultés de gouvernance rencontrées par la CCSSO, la chambre estime qu'un tel outil, destiné à réguler les relations entre les collectivités qu'elle associe, s'avérerait bénéfique.

Rappel au droit n° 3 : élaborer un pacte de gouvernance, conformément à la délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2020 et en application des dispositions de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCSSO s'engage à l'élaboration, à brève échéance, d'un tel pacte de gouvernance.

3.2 Une coopération financière et fiscale défavorable à la communauté de communes

Jusqu'en 2018, la communauté de communes était placée sous le régime de la fiscalité additionnelle. Elle est passée en fiscalité unique, à partir de cet exercice qui a vu les recettes fiscales directes, qu'elle percevait jusqu'alors, être multipliées par huit (de 975 000 € environ en 2017 à près de 7,9 M€ en 2020 – cf. tableau n° 4 *infra*).

3.2.1 Des mécanismes de redistribution financière en inadéquation avec les compétences dévolues

L'analyse du rapport entre la fiscalité directe levée par l'ensemble du bloc communal (intercommunalité et ses communes membres) et celle conservée par la CCSSO pour l'exercice de ses compétences propres se révèle particulièrement défavorable à cette dernière. En effet, sur l'ensemble de la période 2017 à 2020, l'intercommunalité n'a conservé qu'un montant de 493 000 €, sur un total de 88,9 M€ de fiscalité directe prélevée par elle et ses communes membres, soit seulement 0,5 %.

La CCSSO reverse, chaque année, aux communes membres, depuis le passage au régime de fiscalité professionnelle unique, la somme de 7,6 M€ au titre des autorisations de compensation²⁰. Ce montant a été arrêté par le conseil communautaire le 21 décembre 2018, sur la base du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Il n'y a eu, depuis lors, aucune révision des termes de ce mécanisme de redistribution, alors que, singulièrement, il a conduit l'EPCI à reverser davantage de produits fiscaux aux communes que ce qu'il avait prélevé lui-même à l'occasion des exercices 2018 et 2019 (cf. tableau n° 4 *infra*).

Tableau n° 4 : Redistribution des recettes fiscales au sein du bloc communal de la CCSSO

(en €)	2017	2018	2019	2020
Fiscalité directe levée par les communes membres [A]	19 771 042	14 486 555	15 554 673	15 797 276
Fiscalité directe levée par la CCSSO [B]	974 253	7 106 984	7 331 875	7 864 189
Total du bloc communal [C = A+B]	20 745 295	21 593 539	22 886 548	23 661 465
Fiscalité directe reversée par la CCSSO [D]	0	7 594 759	7 594 759	7 594 759
Fiscalité directe conservée par la CCSSO [E = B-D]	974 253	- 487 775	- 262 884	269 430
Part fiscalité du bloc conservée par le groupement [E/C]	4,70 %	- 2,26 %	- 1,15 %	1,14 %
Part fiscalité du groupement conservée par le groupement [E/B]	100,00 %	- 6,86 %	- 3,59 %	3,43 %

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

²⁰ L'attribution de compensation est un flux financier entre un EPCI et ses communes membres. Elle vise à garantir la neutralité budgétaire en cas de différence entre la fiscalité économique perçue par l'EPCI et les charges effectivement transférées par les communes.

En outre, en application des articles L. 2236-2 et L. 2236-3 du code général des collectivités territoriales, la CCSSO a décidé de contribuer seule, chaque année, au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC²¹), pour un montant total qui est passé d'1,5 M€ en 2017 à 1,69 M€ en 2020. La communauté de communes n'applique, en effet, pas la répartition de droit commun, laquelle prévoit une prise en charge proportionnelle, par l'intercommunalité et ses communes membres, des versements à opérer. L'établissement a, ainsi, pris à sa charge environ 4,5 M€ de versements que ses communes membres auraient pu prendre à leur compte sur la période examinée (cf. tableau n° 5 *infra*). Ce choix interpelle au regard du montant déjà élevé de fiscalité que l'intercommunalité reverse à ses communes au titre des attributions de compensation.

Tableau n° 5 : Répartition de droit commun du FPIC au sein de la CCSSO

(en €)	2017	2018	2019	2020
Montant total FPIC	- 1 498 271	- 1 502 407	- 1 586 319	- 1 668 034
Part communes membres	- 1 189 351	- 951 395	- 1 024 745	- 1 317 716
Part CCSSO	- 308 920	- 551 012	- 561 574	- 350 318

Source : chambre régionale des comptes, à partir des délibérations de la CCSSO.

Néanmoins, le conseil communautaire, dans sa séance du 23 septembre 2021, n'a, pour la première fois, pas adopté à l'unanimité la reconduction du régime dérogatoire de versement du FPIC pour l'exercice 2021. À défaut d'un vote par l'ensemble des conseils municipaux en faveur du maintien de ce régime dérogatoire, le droit commun de versement du FPIC, plus avantageux pour l'EPCI, pourrait s'appliquer désormais.

3.2.2 Un faible niveau d'intégration fiscale

L'analyse du coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'importance du transfert des compétences au profit de l'intercommunalité à travers le rapport entre la fiscalité levée par l'EPCI, et la totalité de celle recouvrée sur son territoire par l'ensemble du bloc communal. Le principe est simple : plus les communes auront transféré de pouvoir fiscal au groupement, plus on supposera qu'elles lui auront également transféré des compétences.

La redistribution quasi intégrale à ses communes, des recettes fiscales que la communauté de communes perçoit, a un impact direct sur le coefficient d'intégration fiscale de l'intercommunalité.

Cet indicateur se situe à un niveau extrêmement bas s'agissant de la CCSSO, comparativement à la moyenne des communautés de communes en France (38,1 % sur la période 2018-2020), ainsi qu'à celles comparables de l'Oise (cf. tableau n° 6 *infra*). Sur les six

²¹ Le FPIC est un dispositif de péréquation horizontale au sein du bloc communal, mis en place en 2012 à la suite de la suppression de la taxe professionnelle. Il vise à redistribuer une part des recettes fiscales des groupements de communes selon leur richesse.

communautés de communes à fiscalité professionnelle unique situées dans le département de l'Oise appartenant à la strate de 25 000 à 49 999 habitants, la CCSSO se situe en 2020 en dernière position, avec un taux de 21 %.

Or, ce taux ne permet pas à la CCSSO de bénéficier d'une garantie de stabilité de sa dotation d'intercommunalité (au sein de la dotation globale de fonctionnement)²².

Tableau n° 6 : Comparaison du coefficient d'intégration fiscal de 2020

CIF moyen des autres EPCI de la strate (communautés de communes de l'Oise en FPU – 25 000 à 49 999 habitants)	36,24 %
CIF CC Senlis Sud Oise	21,00 %
CIF CC des Sablons	36,96 %
CIF CC du Clermontois	38,39 %
CIF CC des Pays d'Oise et d'Halatte	41,60 %
CIF CC du Pays Noyonnais	41,68 %
CC du Plateau Picard	37,79 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la direction générale des collectivités territoriales - www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr.

La chambre observe que les mécanismes actuels de redistribution fiscale mis en œuvre par l'intercommunalité lui interdisent, de fait, d'exercer les compétences principales que la loi lui confie. Cette circonstance confirme l'absence de volonté politique de créer un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace, comme l'y invite l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales.

La chambre recommande à la communauté de communes d'élaborer un pacte financier et fiscal qui lui permettrait de déterminer une mise en commun des moyens financiers et fiscaux du bloc communal nécessaires à l'exercice de ses compétences.

Recommandation n° 3 : conclure un pacte financier et fiscal avec les communes membres, afin de doter la communauté de communes des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses compétences et à la réalisation de ses projets d'investissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de l'établissement indique partager la recommandation et souhaiter la conclusion d'un pacte financier et fiscal, dans le but de donner davantage de moyens à l'intercommunalité pour l'exercice de ses compétences.

²² Article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales issu de la loi de finances du 28 décembre 2018.

3.3 Une organisation administrative marquée par un faible niveau de mutualisation des services

L'organisation administrative de la CCSSO, qui n'est pas formalisée par un organigramme, se distingue par un faible nombre d'agents, 22 étant employés au 1^{er} juillet 2021. Comparativement à des communautés de communes de taille similaire, celle de Senlis Sud Oise est marquée par un faible niveau de dépenses de personnel, et ce alors même qu'il n'existe pas de services mutualisés dont elle pourrait tirer profit.

Les travaux préparatoires à la fusion des deux anciens EPCI avaient pourtant vu émerger le projet d'instaurer un service intercommunal d'instruction du droit des sols. Sa création, qui supposait, tel qu'envisagé en 2016, le transfert de deux agents de la ville de Senlis, ne verra finalement pas le jour, dans le contexte politique délicat ayant présidé aux premières années de l'intercommunalité.

Plus largement, la communauté de communes s'est illustrée par une absence de volontarisme en cette matière, en s'abstenant, lors de chaque exercice budgétaire, de produire le rapport et le schéma de mutualisation des services. L'élaboration de ces documents constituait pourtant une obligation légale²³ jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, qui les a rendus facultatifs.

L'encadrement des équipes est assuré par un directeur général des services, épaulé par un directeur des services techniques et un directeur du service « attractivité ».

Les fonctions financières et comptables reposent sur un seul agent de catégorie C, auquel est également confiée la gestion des ressources humaines. La faiblesse des ressources internes n'est pas étrangère aux dysfonctionnements observés en matière de fiabilité des comptes (cf. *infra*).

3.4 Les rapports d'activité

Les rapports d'activité de la CCSSO pour les années 2018, 2019 et 2020 présentent un caractère lisible et complet, retraçant l'action de la collectivité à travers ses différents champs de compétences.

Des rapports annuels, exhaustifs et précis, ont également été produits pour ces mêmes années s'agissant du service public d'assainissement non collectif et du service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Ils sont conformes avec les exigences précisément posées par la loi²⁴, notamment en ce qui concerne la mention des différents indicateurs techniques financiers exigés.

Cependant, aucun de ces trois rapports n'a été produit pour l'année 2017.

²³ Article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

²⁴ Article D. 2224-2 et annexes VI et XIII du code général des collectivités territoriales.

S'il s'agissait de la première année d'existence de la collectivité, une telle lacune constitue une entorse au code général des collectivités territoriales²⁵, ce défaut d'information étant préjudiciable à l'égard des élus et des citoyens.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance de l'établissement a été entravée, depuis sa création en 2017, par des conflits d'ordre politique, caractérisés par une opposition entre les représentants de la ville-centre et ceux issus de communes périphériques.

La CCSSO présente une structure administrative légère, voire insuffisante pour les services de soutien, et sans que soit envisagée à ce jour une mutualisation de services.

Les mécanismes actuels de redistribution fiscale entre l'EPCI et ses communes membres présentent un caractère atypique, lui interdisant de fait d'exercer les compétences principales que la loi lui confie. Ce constat confirme l'absence de volonté politique de créer un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

²⁵ Article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

4 LA NÉCESSITÉ D'UNE FIABILITÉ DES COMPTES PLUS RIGOUREUSE

La CCSSO dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes : « service public de l'assainissement non-collectif » (SPANC) et « redevance incitative d'enlèvement des ordures ménagères ». Ces derniers traitent de montants marginaux par rapport au budget principal de l'établissement²⁶.

L'objectif de fiabilité des comptes des administrations publiques vise à s'assurer de leur régularité et de leur sincérité. Ils doivent donner une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

4.1 Une organisation interne à renforcer

Depuis sa création, la fonction financière de l'établissement est confiée à un unique agent de catégorie C, qui est également chargé de la gestion des ressources humaines.

À l'exception de la mise place des marchés publics et de la signature des mandats de dépenses (assurée par le président ou ses délégataires), le titulaire de ce poste assure l'ensemble de la procédure intéressant les dépenses²⁷ et les recettes²⁸ ; il réalise également les opérations de fin d'année (rattachements et restes à réaliser), le suivi de l'inventaire des biens, ainsi que la préparation des documents budgétaires soumis au conseil communautaire. Durant l'absence de cet agent, la CCSSO ne dispose d'aucun dispositif permettant d'assurer la continuité du service.

Par ailleurs, la structure n'a pas formalisé ses processus comptables et financiers, ni mis en place de dispositif d'analyse des risques ou de contrôle interne. À titre d'exemple, aucun contrôle des trois régies de recettes n'est intervenu au cours de la période examinée. De même, il n'existe aucun tableau de bord de suivi des marchés publics en cours.

Sur le plan informatique, les données financières et comptables de la CCSSO sont stockées sur un serveur implanté localement. Si celles-ci bénéficient d'une procédure de sauvegarde automatique par renvoi vers un prestataire de service, les conditions d'accès à ces données ne semblent pas suffisamment sûres : le serveur est situé dans une pièce libre d'accès, dont la température n'est pas régulée et qui abrite un photocopieur. De même, tous les agents ont accès, depuis leur poste informatique, à l'ensemble des données, notamment financières et nominatives stockées sur le serveur.

²⁶ Les crédits de fonctionnement des deux budgets annexes ouverts au budget primitif 2021 représentent 3,82 % de l'ensemble des crédits ouverts avec le budget principal.

²⁷ Établissement des bons de commande, traitement des factures reçues, sollicitation des services pour contrôle des services faits, centralisation des pièces justificatives, préparation des mandats, suivi des commandes reçues, etc.

²⁸ Suivi trimestriel des produits fiscaux reçus, suivi du paiement des loyers et relances éventuelles, etc.

En outre, le logiciel comptable utilisé par les services communautaires est en accès libre sur tous les postes sur lesquels il est installé, sans qu'aucune règle particulière d'habilitation n'ait été mise en place ; tous ses utilisateurs disposent ainsi de droits d'administrateurs.

Cette situation caractérise un risque majeur sur le plan de la sécurité et de la confidentialité des données, ainsi qu'une violation patente des normes imposées par le règlement général sur la protection des données (RGPD).

La chambre invite donc la communauté de communes à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection et la sécurité de ses données financières sensibles, et surtout les données individuelles dont elle a la responsabilité. Elle lui recommande, plus largement, de renforcer sa fonction financière en organisation et en moyens, afin d'assurer la continuité du service.

Rappel au droit n° 4 : mettre en conformité le système d'information avec les dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD), particulièrement en ce qui concerne la confidentialité et la sécurité de celles-ci.

Recommandation n° 4 : se doter d'une organisation permettant d'assurer la continuité de service des fonctions financière et ressources humaines, *via* un renforcement du personnel, la mise en place de procédures formalisées et le déploiement d'un contrôle interne.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de l'établissement indique qu'un délégué mutualisé à la protection des données va prendre en charge la mise en conformité du système d'information avec les dispositions du RGPD. Concernant les procédures comptables et budgétaires, il précise que la communauté de communes s'est engagée dans une démarche récente pour remettre à plat l'appréhension des process, et lancer une réflexion d'ensemble pour mieux dégager des recettes *via* l'adoption d'un pacte financier et fiscal avec ses communes membres.

4.2 Une information budgétaire et financière en voie d'amélioration

La lecture des rapports d'orientation budgétaire traduit, tant sur la forme que sur le fond, une progression constante de la complétude et de la qualité des informations fournies. Néanmoins, au regard des exigences réglementaires²⁹, certaines données sont insuffisamment développées, comme celles relatives à la « structure et gestion de la dette » et aux « dépenses de personnel », qui apparaissent trop imprécises. De même, concernant les investissements, les informations prospectives demeurent absentes, tout comme le calendrier prévisionnel de réalisation des opérations.

²⁹ Article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

Concernant les documents budgétaires, à l'exception de l'exercice 2017, les données synthétiques sur la situation de l'établissement, qui doivent être mentionnées en début de maquette budgétaire³⁰ des budgets primitifs et des comptes administratifs, sont systématiquement incomplètes (pas de comparaison nationale) ou absentes.

L'examen des annexes budgétaires révèle que certains états³¹, nécessaires à l'information des élus et des citoyens, sont incomplets³².

Enfin, le code général des collectivités territoriales³³ impose de rendre accessibles en ligne certaines informations financières et budgétaires, notamment les rapports d'orientation budgétaire, ainsi que les présentations brèves et synthétiques des informations relatives aux budgets primitifs et aux comptes administratifs. À l'exception du rapport d'orientation budgétaire de l'exercice 2020, le site internet de la collectivité ne permet pourtant pas la consultation de ces documents. La chambre invite la communauté de communes à y remédier.

Rappel au droit n° 5 : veiller au caractère complet des documents budgétaires et en assurer la diffusion sur le site internet, tel que prévu à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

4.3 Un suivi patrimonial lacunaire

4.3.1 Un inventaire à actualiser en lien avec le comptable public

La comparaison des deux états patrimoniaux tenus par l'ordonnateur (inventaire physique et état des immobilisations) avec l'état de l'actif tenu par le comptable public traduit trois situations différentes au 31 décembre 2020.

L'analyse détaillée de cette situation patrimoniale comparée révèle principalement une discordance dans la comptabilisation des immobilisations (- 1,2 M€ pour le compte 21 et + 1,2 M€ pour le compte 23). La CCSSO dispose toujours de plusieurs immobilisations provisoires dont les dates d'acquisition sont même antérieures à celle de sa création. Les actifs ainsi laissés à tort sur le compte 23 ont pour conséquence de différer le début de leur amortissement.

³⁰ Articles L. 2313-1, R. 2313-1, R. 2313-2 et R. 5211-15 du code général des collectivités territoriales.

³¹ Article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

³² Annexes A 2.2, A 3, B 1.7, B3, C 1.1, C 3.1 et D 1.

³³ Article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

4.3.2 Le défaut d'amortissement de plusieurs immobilisations

Les règles d'amortissement au sein de la CCSSO ont été fixées par une délibération du 22 février 2018. Celle-ci prévoit des durées d'amortissement conformes aux standards préconisés par l'instruction budgétaire et comptable M14 mais ne précise pas la notion de « bien de faible valeur ».

Une seconde délibération, du 29 mai 2019, est venue détailler les acquisitions devant faire l'objet d'un amortissement, en excluant spécifiquement les bâtiments du « quartier Ordener » mis à disposition par la ville de Senlis. Or, l'amortissement des biens mis à disposition constitue une dépense obligatoire, les immeubles productifs de revenu, à l'instar de ces bâtiments transférés, devant faire l'objet d'un amortissement³⁴.

Enfin, selon l'état de l'actif tenu par le comptable public au 31 décembre 2020, certaines immobilisations définitives, acquises avant le 31 décembre 2019 et représentant une valeur totale d'1,25 M€, n'ont toujours pas fait l'objet d'un amortissement, alors même qu'elles entraient dans le champ prévu par les délibérations.

Le défaut d'amortissement de ces divers biens conduit à majorer artificiellement le résultat de la collectivité, en minorant indument le montant des dotations aux amortissements. La chambre invite donc la collectivité à intégrer sans délai les biens, y compris en cas de mise à disposition, aux comptes d'immobilisations, afin de faire débiter leur amortissement dès leur mise en service.

4.4 Une comptabilité d'engagement à améliorer

4.4.1 Une qualité de mandatement perfectible

L'examen des motifs de rejet des mandats de dépenses par le comptable public révèle une part significative d'erreurs de liquidation et d'imputation comptable, d'insuffisance ou d'invalidité des pièces justificatives, voire même ponctuellement des doubles paiements.

L'absence d'émission de mandat concernant les intérêts courus non échus (ICNE)³⁵ constitue, par ailleurs, un manquement à l'instruction budgétaire et comptable M14³⁶.

³⁴ Article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales.

³⁵ Les ICNE sont des charges financières juridiquement dues au titre de la rémunération d'intérêt des emprunts en cours mais dont la facturation intervient au cours de l'exercice suivant. Ils participent de la correcte application de l'exigence de rattachement des charges aux dettes dont elles proviennent.

³⁶ Instruction comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2.

4.4.2 Un suivi insuffisant des engagements et des opérations de fin d'exercice mal maîtrisées

Le logiciel comptable utilisé par la collectivité ne permet de consulter et de restituer que les dates des engagements, leur montant initial, ainsi que leur solde après prise en compte des paiements effectués. Il ne permet donc pas de prendre efficacement en compte la validation du service fait. Un pointage manuel de celui-ci est réalisé au regard des engagements pris, en lien, le cas échéant, avec les services opérationnels à l'origine des commandes concernées.

La chambre constate que la procédure de rattachement des charges et produits à l'exercice n'est pas maîtrisée. Pour exemple, un montant de 579 859,03 € de factures réglées au cours du premier trimestre 2019 (prestations de services en matière de collecte et de traitement d'ordures ménagères) a été comptablement rattaché à cet exercice, alors qu'il aurait dû l'être à l'exercice 2018³⁷.

Plus largement, les faibles taux de rattachement de charges et de produits interrogent quant à la fiabilité de la procédure en la matière. Au budget principal, le taux de rattachement des charges est, ainsi, majoritairement compris entre 1,06 % et 2,65 % (sauf en 2017 avec 8,24 %). Celui des produits varie de 0,06 % à 0,84 %. Les services de la CCSSO n'ont d'ailleurs pas été en mesure de justifier les montants inscrits à ce titre sur l'ensemble des exercices examinés.

Les restes à réaliser³⁸ de l'exercice 2020 ont fait l'objet d'un examen détaillé. Pour la section d'investissement, au 31 décembre 2020, les montants inscrits en recettes étaient globalement conformes aux pièces justificatives transmises³⁹. En revanche, aucun des montants inscrits en dépenses (pour un total de 465 381,92 €) n'a pu être justifié par les services communautaires.

Ces lacunes importantes portent atteinte à la fiabilité des comptes de l'établissement, ainsi qu'à celle de ses prévisions budgétaires, et altèrent ses résultats annuels.

Rappel au droit n° 6 : respecter le principe d'annualité budgétaire, en rattachant les charges et produits aux exercices concernés, et en fiabilisant les restes à réaliser, conformément aux dispositions des articles L. 2342-2, R. 2311-11, D. 2342-3 du code général des collectivités territoriales, et de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCSSO indique s'être rapproché d'un cabinet de consultants, dans le but d'améliorer, d'une part, le contenu et des modalités de publication des documents budgétaires et, d'autre part, le suivi comptable de l'établissement.

³⁷ La procédure de rattachement a pour objectif de vérifier que les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement, imputables à un exercice, sont effectivement et de manière exhaustive affectées aux comptes et au résultat de cet exercice.

³⁸ Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées mais non mandatées au 31 décembre de l'exercice à défaut de service fait, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

³⁹ À l'exception d'un montant de 50 000 € de FCTVA sur le budget principal.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation des services de l'intercommunalité devrait être améliorée pour assurer le bon fonctionnement des fonctions « finances » et « ressources humaines ». Le trop faible nombre d'agents qui y sont affectés et le manque de rigueur dans la protection des données appellent des mesures correctrices.

Ces insuffisances ont un impact direct sur la tenue des comptes de la communauté de communes. Le suivi de son patrimoine, à travers notamment l'absence d'opérations d'amortissement, ainsi que les défaillances de la comptabilité d'engagement portent atteinte à la fiabilité des comptes et faussent ainsi les résultats budgétaires annuels.

La chambre invite donc la communauté de communes à prendre les mesures nécessaires pour remédier à l'ensemble de ces constats.

5 UNE SITUATION FINANCIÈRE MAÎTRISÉE

5.1 La situation financière entre 2016 et 2020

Au vu de la faible importance des montants des deux budgets annexes (cf. *supra*), l'analyse financière porte exclusivement sur le budget principal.

Comme évoqué au point 4.4.2., la chambre a retraité le montant de charges des exercices 2018 et 2019 afin de rattacher en 2018 un total de 580 000 € de dépenses, imputées par erreur sur l'année suivante.

5.1.1 Une section de fonctionnement reposant sur des équilibres solides

5.1.1.1 Des produits de gestion fortement contraints par la fiscalité reversée

Au cours de la période, les produits de gestion de la CCSSO ont connu une augmentation forte et continue (de près de 60 %), passant ainsi de 3,5 M€ en 2017 à 5,6 M€ en 2020 (cf. annexe n° 5).

Cette évolution s'explique principalement par le passage du régime de la fiscalité additionnelle à celui de la fiscalité professionnelle unique, à compter de l'exercice 2018. Il en a résulté des ressources supplémentaires importantes, à l'origine d'une hausse sensible des produits de gestion entre 2017 et 2018⁴⁰. Par la suite, les produits fiscaux ont connu une légère hausse d'un exercice à l'autre (cf. graphique n° 1 *infra* et tableau en annexe n° 3).

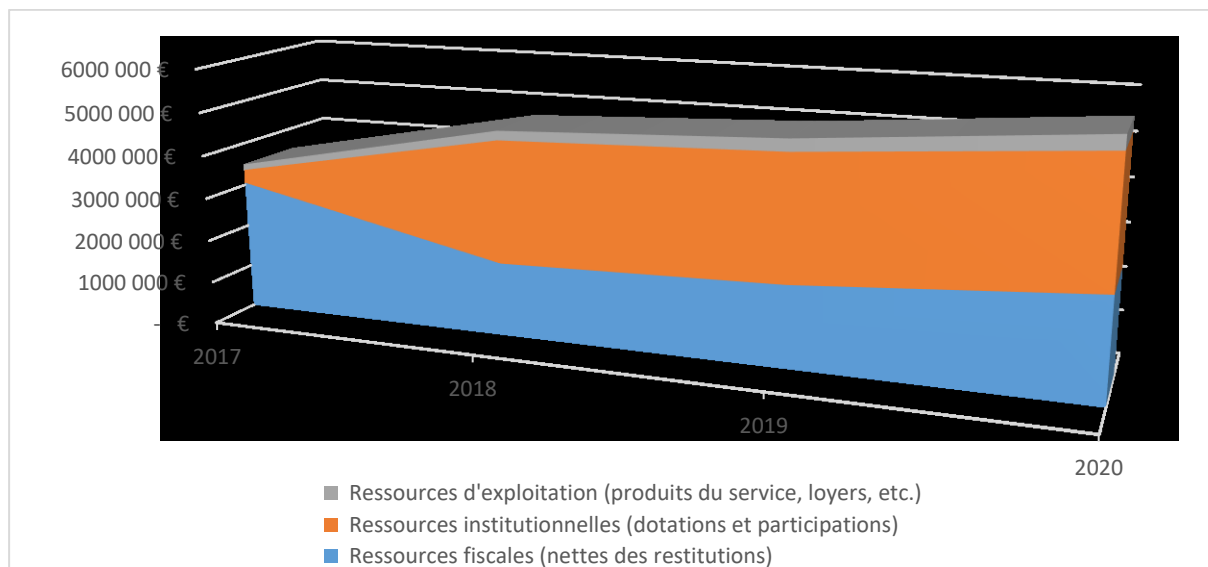
En dépit de cette tendance, le niveau des produits de gestion par habitant s'élève à 227 €⁴¹. Il reste inférieur en moyenne à celui des communautés de communes de même strate de population situées dans le département de l'Oise⁴², qui s'établit à 398 € par habitant, en lien avec le faible niveau d'intégration fiscale (cf. *infra*).

⁴⁰ Le passage au régime de fiscalité professionnelle a entraîné la majoration du montant de certaines ressources (CFE, CVAE et DGF) ainsi que la perception de nouvelles (TASCOM, IFR).

⁴¹ Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, à partir des données de la direction générale des collectivités locales.

⁴² Échantillon de comparaison composé de l'ensemble des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique de la même strate de population (25 000-49 999 habitants) situées dans le département de l'Oise.

Graphique n° 1 : Produits de gestion de la CCSSO (2017-2020)



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

5.1.1.2 Une hausse contenue des charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 22,79 % entre 2017 et 2020, passant de 3,4 M€ à 4,2 M€ (cf. annexe n° 6).

Elles sont principalement composées de charges à caractère général, dont le montant total est stable (de 2,1 M€ en 2017 à 2,2 M€ en 2020). Les redevances dues au titre des contrats de prestations de services en matière de collecte et de traitement des ordures ménagères en constituent l'essentiel (autour de 70 %).

Un autre poste important de dépenses pour la structure est constitué par sa contribution au fonctionnement de plusieurs syndicats intercommunaux, laquelle a doublé à partir de 2018, passant de 439 861,24 € à 849 246,99 €. Cette forte progression s'explique par l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » et par la participation financière versée en conséquence aux organismes gestionnaires⁴³.

Les charges de personnel de la CCSSO ont augmenté de manière continue entre 2017 et 2020 (passant de 614 834 € à 792 250 €), correspondant notamment au recrutement de plusieurs agents afin de prendre en charge sa compétence en matière de développement économique. Ces recrutements peuvent d'ailleurs interroger au regard des difficultés de l'intercommunalité à s'emparer de cette compétence. La part des charges de personnel dans le total des charges

⁴³ « Entente Oise Aisne » et le syndicat interdépartemental du Sage de la Nonette notamment.

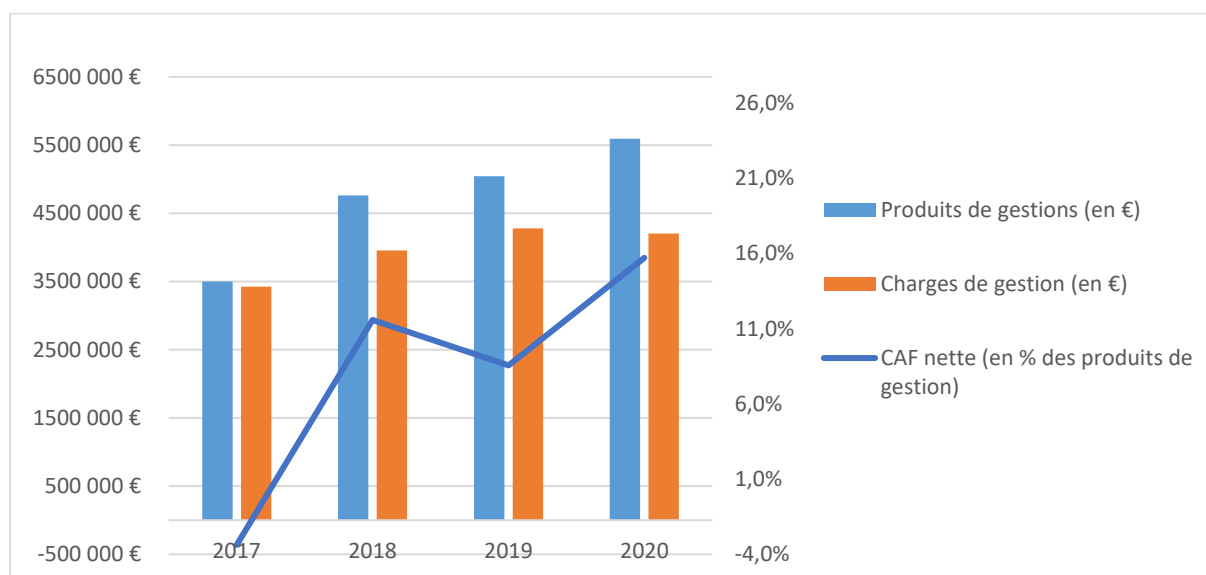
courantes⁴⁴ reste néanmoins contenue. À hauteur de 18,5 % en 2020, elle devrait s'établir à 21 %⁴⁵ pour l'année 2021, en raison essentiellement du recrutement de deux agents affectés au lancement d'un bus « France Services » itinérant.

5.1.1.3 Une capacité d'autofinancement en progression

La CCSSO ayant connu une progression plus importante de ses produits que de ses charges de gestion, son excédent brut de fonctionnement⁴⁶ a augmenté au cours de la période examinée.

Compte tenu de ses résultats financiers et exceptionnels, ainsi que d'un niveau d'emprunt stable et mesuré (cf. *infra*), sa capacité d'autofinancement nette⁴⁷ a suivi la même tendance pour s'établir à 878 000 € en 2020, correspondant à 15,7 % de ses produits de gestion.

Graphique n° 2 : Indicateurs financiers de la CCSSO (2017-2020)



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

⁴⁴ Les charges courantes sont constituées des charges de gestion auxquelles sont ajoutées les charges financières (relatives au remboursement des intérêts des emprunts en cours).

⁴⁵ Données issues du budget primitif de la collectivité.

⁴⁶ L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond au solde des produits et des charges d'exploitation. Il constitue le socle de l'autofinancement.

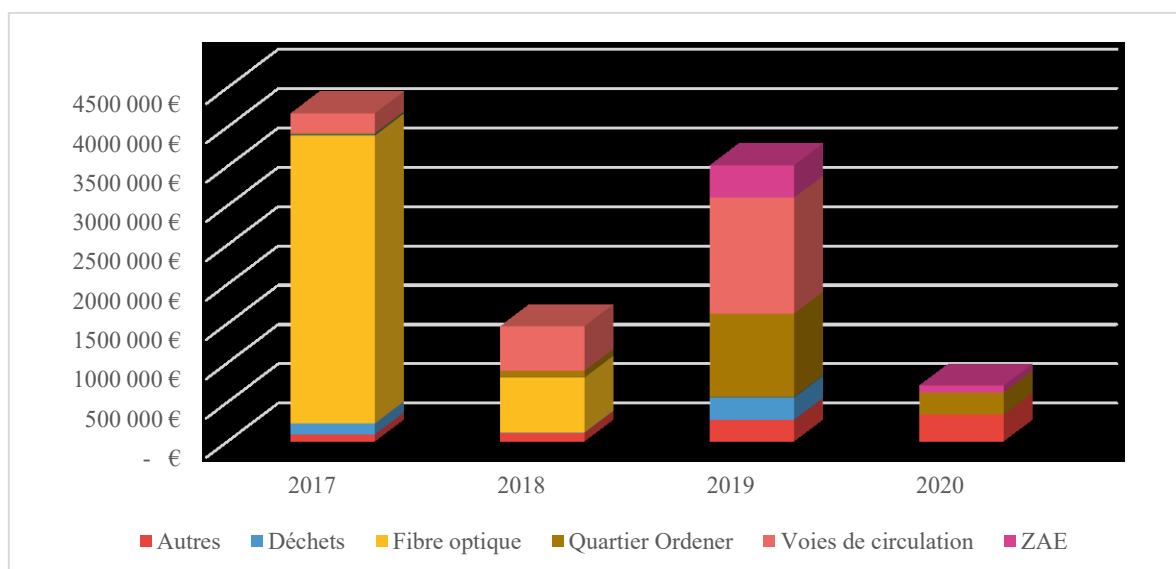
⁴⁷ La capacité d'autofinancement (CAF) correspond à l'excédent annuel de trésorerie dégagé par l'ensemble des produits et charges réels, lesquels sont constitués des produits et charges de gestion ainsi que des résultats financier et exceptionnel.

5.1.2 Une capacité de financement des investissements limitée

Depuis 2017, les dépenses d'investissement de la CCSSO n'ont fait l'objet d'aucune gestion pluriannuelle.

Si elles atteignent 9,8 M€ en quatre ans, ces dépenses sont surtout concentrées sur les exercices 2017 (42 %) et 2019 (36 %). Elles ont principalement été consacrées aux travaux d'installation de la fibre optique (à hauteur de 44,3 %, pour un montant de 4,4 M€), à l'aménagement des voies de circulation (à hauteur de 23,31 %, pour un montant de 2,3 M€), ainsi qu'à la réhabilitation du « quartier Ordener » (à hauteur de 14,62 %, pour un montant d'1,4 M€).

Graphique n° 3 : Types de dépenses d'investissement de la CCSSO (2017-2020)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs de la CCSSO.

Autorisations de programme et crédits de paiement

Les crédits d'investissement votés dans le cadre du budget communautaire peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Les autorisations de programme, votées pour une durée couvrant plusieurs exercices budgétaires, constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour réaliser les opérations couvertes par les autorisations de programme correspondantes.

Lors de sa séance du 17 décembre 2020, le conseil communautaire a décidé de mettre en œuvre le dispositif d'autorisations de programme et de crédits de paiement sur le budget principal à compter du 1^{er} janvier 2021. Toutefois, ce mécanisme n'a pas été utilisé dans le cadre du budget primitif 2021. Au regard de la technicité requise pour piloter des opérations financées en autorisations de programme, la communauté de communes ne dispose pas de l'organisation et des compétences requises pour recourir à ce dispositif de pilotage financier des investissements.

À titre de comparaison, le montant annuel par habitant de ces dépenses d'investissement est un peu inférieur, en moyenne, à celui des communautés de communes comparables du département de l'Oise⁴⁸, soit 409 € contre 437 €.

Ces dépenses d'investissement ont été financées ainsi :

- par l'emprunt, avec la souscription de deux nouveaux contrats pour un montant total de 2,8 M€ (soit 28,8 % du financement total) ;
- par l'autofinancement, à hauteur d'1,7 M€ (soit 18,9 % du financement total) ;
- par le recours au fonds de roulement, pour 3,3 M€ ; l'exercice 2020 a permis à la CCSSO de le reconstituer à hauteur de 0,6 M€ (cf. tableau n° 8 *infra*) ;
- par les autres recettes d'investissement⁴⁹, pour un montant de 2,5 M€ (soit 25,3 % du financement total).

5.1.3 Un endettement maîtrisé

L'endettement de la communauté de communes est composé de sept contrats de prêt à taux fixe, tous classés au niveau de risque minimal (A-1) au regard de la charte Gissler⁵⁰.

Entre 2017 et 2020, la CCSSO a souscrit deux nouveaux emprunts pour un montant total de 2,8 M€. Son encours de dette a, en conséquence, augmenté de 6,3 %, passant de 4,9 à 5,2 M€.

Sur la période, la capacité de désendettement a connu une réelle amélioration, pour s'établir à 4,5 années à la fin de l'exercice 2020. Cette évolution favorable s'explique par l'augmentation de la CAF brute.

⁴⁸ Échantillon de comparaison composé de l'ensemble des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique de la même strate de population (25 000-49 999 habitants) situées dans le département de l'Oise.

⁴⁹ Les autres recettes d'investissement sont constituées de subventions d'équipement (1,6 M€), du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (864 509 €), de produits de cessions (1 800 €) et de recettes diverses (12 171 €).

⁵⁰ La charte Gissler est une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales qui propose de classer les produits structurés (emprunts) en fonction de deux critères : l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule (classement de 1-risque faible à 5-risque élevé) ; la structure de la formule de calcul (classement de A-risque faible à E-risque élevé).

Tableau n° 7 : Évolution de l'endettement de la CCSSO (2017-2020)

(en €)	2017	2018	2019	2020
Annuité en capital de la dette	139 187	175 943	241 486	276 530
Charge d'intérêt	67 416	79 363	92 980	84 175
Nouveaux emprunts de l'année	1 831 500	-	1 000 000	-
Encours de la dette au 31/12	4 890 496	4 714 552	5 473 067	5 196 536
CAF brute	20 955	727 480	672 727	1 154 771
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)	233,4	6,5	8,1	4,5

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la CCSSO.

5.1.4 Une trésorerie confortable

En quatre ans, le fonds de roulement a diminué d'environ 28,5 %, passant d'1,8 à 1,3 M€. Cette évolution s'explique par le faible niveau des recettes d'investissement au regard du besoin de financement, ce qui a contraint l'établissement à mobiliser son fonds de roulement.

Le besoin en fonds de roulement⁵¹, quant à lui, reste négatif sur la période.

Le niveau de trésorerie est demeuré élevé (1,4 M€ fin 2020). Il représente l'équivalent de 124,5 jours de charges courantes.

Tableau n° 8 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie de la CCSSO (2017-2020)

(en €)	2017	2018	2019	2020
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 2 277 731	- 449 078	- 658 500	607 922
Fonds de roulement net global	1 751 295	1 302 216	643 716	1 251 638
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>183,2</i>	<i>117,9</i>	<i>53,7</i>	<i>106,6</i>
- Besoin en fonds de roulement global	- 369 482	- 731 166	- 330 280	- 210 701
= Trésorerie nette	2 120 777	2 033 382	973 996	1 462 339
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>221,8</i>	<i>184,0</i>	<i>81,3</i>	<i>124,5</i>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des comptes de gestion de la CCSSO.

5.1.5 Une incidence limitée de la crise sanitaire sur le fonctionnement de la CCSSO

Dans son rapport d'orientation budgétaire pour 2021, la CCSSO a évalué le coût total des conséquences liées à la crise sanitaire sur son fonctionnement en 2020 à un montant de 278 000 € (cf. tableau en annexe n° 7).

⁵¹ Le besoin en fonds de roulement correspond aux besoins de financement à court terme. Il résulte des décalages entre encaissements et décaissements, liés à l'activité opérationnelle.

Néanmoins, la baisse d'activité globale qu'a connue l'intercommunalité cette année-là a entraîné une réduction de ses charges générales d'environ 200 000 € (soit - 8 %).

Dès lors, la crise sanitaire n'a pas dégradé la situation financière de la CCSSO en 2020.

5.2 Une projection des investissements trop incertaine

La CCSSO a confié à un cabinet extérieur la réalisation d'une prospective financière portant sur les années 2021 à 2026, afin d'évaluer les marges de manœuvre dont elle pourrait disposer. L'analyse effectuée en mai 2021 s'est appuyée sur le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la collectivité, lequel prévoit 31,9 M€ de dépenses à ce titre sur cette période.

Les principaux équipements envisagés sont la construction d'une piscine communautaire (16,4 M€), l'aménagement de voies cyclables (2 M€), la poursuite de la réhabilitation du « quartier Ordener » et des zones d'activités économiques (6,6 M€), ainsi que des équipements d'accueil des gens du voyage (1,9 M€).

Trois scénarios ont été proposés :

- scénario 0 : absence de tout projet d'investissement ;
- scénario 1 : réalisation des investissements prévus au PPI à hauteur de 26,6 M€ (montant de 31,9 M€ dont ont été déduites les subventions prévisibles) ;
- scénario 2 : réalisation de ces mêmes investissements, ainsi que 240 000 € de travaux supplémentaires (cf. tableau n° 9 *infra*).

**Tableau n° 9 : Projection des conséquences financières
des scénarii d'investissement de la CCSSO en 2026**

	Scénario 0	Scénario 1	Scénario 2
Montant total des investissements	8,7 M€	26,6 M€	26,8 M€
Financement des investissements			
Ressources propres (FCTVA, subventions, autofinancement)	8,7 M€	18,7 M€	18,7 M€
Emprunt	0	7,8 M€	8,1 M€
CAF nette en 2026	1,5 M€	0,7 M€	0,7 M€
Encours de la dette en 2026	3,5 M€	10,4 M€	10,6 M€
Capacité de désendettement en 2026	2,0	8,0	8,2

Source : chambre régionale des comptes, à partir du rapport d'un cabinet d'audit.

Ces modèles prévoient un financement des investissements porté en partie par l'emprunt (30 %), dont l'encours doublerait entre 2020 et 2026 pour s'établir à environ 10,5 M€. Les autres sources de financement seraient constituées de l'autofinancement (27 %), dans le contexte d'une hypothèse de progression de la CAF et du recours à des ressources externes, dont les subventions (28 %) et le FCTVA (15 %).

Plusieurs éléments invitent cependant à considérer ces perspectives avec prudence, *a fortiori* parce qu'elles aboutissent, dans un scénario qualifiable d'optimiste de progression des recettes, à doubler le capital actuel de la dette et faire progresser la capacité de désendettement, qui s'établirait au niveau de 8,2 années en 2026.

D'une part, ces hypothèses reposent sur le postulat d'une progression constante des produits fiscaux prélevés sur les entreprises. Elles ne tiennent donc pas compte des conséquences éventuelles de la crise sanitaire sur certains de ces produits, décalées dans le temps, notamment la cotisation sur la valeur ajoutée.

D'autre part, si l'impact de l'arrivée d'Amazon sur le territoire de la CCSSO est évalué pour conclure à une hausse substantielle des produits fiscaux, celui de la fermeture en juin 2021 du siège social d'Office Dépôt, situé à Senlis, reste ignoré, alors que les effets de ces deux événements seraient de nature à se compenser.

Plus globalement, l'étude repose sur un niveau d'investissement annuel moyen qui représente plus du double de celui qui a été engagé depuis 2017. Le PPI pour les années 2021 à 2026 prévoit une moyenne annuelle de 5,3 M€ de dépenses d'investissement, alors que celles prises en charge depuis 2017 se sont élevées à 9,8 M€, soit une moyenne annuelle de 2,5 M€.

Enfin, l'évolution projetée des charges de personnel ne tient pas compte de la volonté de renforcer la structure administrative mise en avant par l'exécutif de l'établissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les équilibres fondamentaux de la gestion financière de la communauté de communes apparaissent sains et ne sont pas porteurs de risques significatifs. La capacité d'autofinancement est à un niveau correct. L'endettement est maîtrisé. Le fonds de roulement et la trésorerie permettent à l'intercommunalité de faire face à ses engagements.

Les investissements réalisés depuis 2017 restent mesurés et portent des projets qui traduisent indirectement la faiblesse du projet intercommunal, à l'image de l'installation de la fibre optique et de l'entretien de la voirie.

Si la collectivité a élaboré un plan pluriannuel d'investissement, les hypothèses sur lesquelles il repose paraissent optimistes quant à la soutenabilité des investissements projetés, à contexte financier et fiscal inchangé.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des communes membres de la communauté de communes Senlis Sud Oise.....	45
Annexe n° 2. Évolution des produits de gestion par type de ressources	46
Annexe n° 3. Tableau d'analyse financière	47
Annexe n° 4. Tableau détaillé des produits de gestion	48
Annexe n° 5. Tableau détaillé des charges de gestion	49
Annexe n° 6. Estimation du coût de la crise sanitaire sur le fonctionnement de la CCSSO en 2020 ...	50

**Annexe n° 1. Liste des communes membres de la communauté de communes
Senlis Sud Oise**

	Superficie (en km ²)	Population légale (2018)
Senlis	24,05	14 891
Aumont-en-Halatte	6,83	464
Barbery	7,6	574
Borest	12,78	338
Brasseuse	8,3	108
Chamant	12	910
Courteuil	5,32	586
Fleurines	11,95	1 929
Fontaine-Chaalis	33,11	342
Montépilloy	5,86	140
Mont-l'Évêque	14,18	391
Montlognon	5,24	199
Pontarmé	13,24	833
Raray	6,72	135
Rully	15,45	723
Thiers-sur-Thève	6,25	1 070
Villers-Saint-Frambourg-Ognon	14,54	712

Source : chambre régionale des comptes, à partir du site internet de la CCSSO.

Annexe n° 2. Évolution des produits de gestion par type de ressources

(en €)	2017	2018	2019	2020
Ressources d'exploitation (produits du service, loyers, etc.)	134 785	217 763	284 153	328 111
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	315 255	2 847 457	2 882 414	2 895 637
Ressources fiscales (nettes des restitutions)	3 048 990	1 695 300	1 878 647	2 368 010

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

Annexe n° 3. Tableau d'analyse financière

		Fiscalité professionnelle unique		
en €	2017	2018	2019	2020
La formation de la capacité d'autofinancement				
Produits de gestion	3 499 030 €	4 760 519 €	5 045 214 €	5 591 758 €
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	4 928 866 €	11 173 725 €	11 441 229 €	12 012 815 €
<i>Dont reversements de fiscalité aux communes membres</i>	- 1 879 876 €	- 9 478 425 €	- 9 562 582 €	- 9 644 805 €
<i>Dont ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	315 255 €	2 847 457 €	2 882 414 €	2 895 637 €
<i>Dont ressources d'exploitation (produits du service, loyers, etc.)</i>	134 785 €	217 763 €	284 153 €	328 111 €
- Charges de gestion	3 422 407 €	3 953 709 €	4 279 074 €	4 202 262 €
<i>Dont charges à caractère général</i>	2 075 804 €	2 093 425 €	2 358 138 €	2 158 591 €
<i>Dont charges de personnel</i>	614 885 €	678 965 €	788 466 €	846 768 €
<i>Dont subventions de fonctionnement aux associations</i>	195 563 €	219 193 €	239 320 €	224 320 €
<i>Dont autres charges de gestion</i>	536 206 €	962 126 €	928 041 €	1 027 100 €
<i>Dont atténuation de charges</i>	- 51 €	- €	- 34 890 €	- 54 517 €
= Excédent brut de fonctionnement (épargne de gestion)	76 623 €	806 810 €	766 140 €	1 389 497 €
<i>en % des produits de gestion</i>	2,2%	16,9%	15,2%	24,8%
+/- Résultat financier	- 67 416 €	- 79 363 €	- 92 980 €	- 84 175 €
+/- Résultat exceptionnel	11 747 €	34 €	- 433 €	- 150 551 €
= Capacité d'autofinancement brute (épargne brute)	20 955 €	727 480 €	672 727 €	1 154 771 €
<i>en % des produits de gestion</i>	0,6%	15,3%	13,3%	20,7%
Le financement des investissements				
CAF brute	20 955 €	727 480 €	672 727 €	1 154 771 €
- Annuité en capital de la dette	139 187 €	175 943 €	241 486 €	276 530 €
= CAF nette (épargne nette)	- 118 233 €	551 537 €	431 241 €	878 241 €
<i>en % des produits de gestion</i>	-3,4%	11,6%	8,5%	15,7%
+ Recettes d'investissement hors emprunt	175 738 €	460 891 €	1 417 030 €	436 734 €
= Financement propre disponible	57 505 €	1 012 428 €	1 848 272 €	1 314 975 €
<i>en % des dépenses d'investissement</i>	1,4%	69,3%	52,7%	186,0%
- Dépenses d'investissement	4 166 736 €	1 461 506 €	3 506 771 €	707 053 €
= Besoin (-)/capacité (+) de financement	- 4 109 231 €	- 449 078 €	- 1 658 500 €	607 922 €
+ Nouveaux emprunts de l'année	1 831 500 €	- €	1 000 000 €	- €
= Mobilisation (-) / reconstitution (+) du fond de roulement	- 2 277 731 €	- 449 078 €	- 658 500 €	607 922 €
La situation bilancielle				
Encours de dette du budget principal au 31/12	4 890 496 €	4 714 552 €	5 473 067 €	5 196 536 €
Capacité de désendetttement en année (dette/CAF brute)	233,4	6,5	8,1	4,5
Fonds de roulement net global (FDRNG)	1 751 295 €	1 302 216 €	643 716 €	1 251 638 €
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	183,2	117,9	53,7	106,6
Besoin en fonds de roulement global (BFR)	- 369 482 €	- 731 166 €	- 330 280 €	- 210 701 €
Trésorerie nette (FDRNG - BFR)	2 120 777 €	2 033 382 €	973 996 €	1 462 339 €
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	221,8	184,0	81,3	124,5
Réimputation de 579 859,03 € de l'exercice 2019 sur 2018				

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

Annexe n° 4. Tableau détaillé des produits de gestion

Type produits de gestion	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017/2020	Variation annuelle moyenne	2021 (BP)	Evolution 2020-2021
Ressources fiscales propres	4 928 865,60 €	11 173 724,50 €	11 441 228,81 €	12 012 815,00 €	143,72%	34,58%	11 254 949,00 €	-6,31%
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	2 727 157,00 €	6 053 376,00 €	6 225 199,00 €	6 631 770,00 €	143,18%	34,47%	4 352 154,00 €	-34,37%
<i>Cotisation sur valeur ajoutée des entreprises</i>	126 972,00 €	2 545 550,00 €	2 734 608,00 €	2 932 993,00 €	2209,95%	184,80%	2 776 382,00 €	-5,34%
<i>Taxe sur les surfaces commerciales</i>	- €	273 546,00 €	240 015,00 €	225 002,00 €			225 002,00 €	0,00%
<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux</i>	- €	104 054,00 €	99 876,00 €	104 499,00 €			105 121,00 €	0,60%
<i>Autres impôts locaux</i>	- €	14 124,00 €	- €	19 971,00 €			- €	-100,00%
<i>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères</i>	2 011 838,00 €	2 050 635,00 €	1 904 004,00 €	1 932 863,00 €	-3,93%	-1,33%	2 235 554,00 €	15,66%
<i>Taxe GEMAPI</i>	- €	75 613,00 €	75 908,00 €	75 717,00 €			105 000,00 €	38,67%
<i>Impôts et taxes sur les activités de services (taxe de séjour)</i>	62 898,60 €	56 826,50 €	161 618,81 €	90 000,00 €	43,09%	12,69%	70 000,00 €	-22,22%
<i>Fraction de TVA</i>	- €	- €	- €	- €			1 385 736,00 €	
- Fiscalité reversée	1 879 876,00 €	9 478 425,00 €	9 562 582,00 €	9 644 805,00 €	413,06%	72,47%	9 872 618,00 €	2,36%
<i>Attributions de compensation</i>	- €	7 594 759,00 €	7 594 759,00 €	7 594 759,00 €			7 690 618,00 €	1,26%
<i>FPIC</i>	1 498 271,00 €	1 502 407,00 €	1 586 319,00 €	1 668 034,00 €	11,33%	3,64%	1 800 000,00 €	7,91%
<i>FNGIR</i>	381 259,00 €	381 259,00 €	381 259,00 €	381 259,00 €	0,00%	0,00%	382 000,00 €	0,19%
<i>Autres (contributions, dégrèvements)</i>	346,00 €	- €	245,00 €	753,00 €	117,63%	29,59%	- €	
= Ressources fiscales nettes	3 048 989,60 €	1 695 299,50 €	1 878 646,81 €	2 368 010,00 €	-22,33%	-8,08%	1 382 331,00 €	-41,62%
+ Ressources d'exploitation	134 784,79 €	217 763,04 €	284 152,88 €	328 111,08 €	143,43%	34,52%	346 875,00 €	5,72%
<i>Vente de marchandises</i>	8 902,81 €	1 990,50 €	8 739,50	6 503,50 €	-26,95%	-9,94%	1 300,00 €	-80,01%
<i>Travaux, études et prestations de services</i>	125 881,98 €	194 092,57 €	167 532,49 €	166 576,34 €	32,33%	9,79%	158 000,00 €	-5,15%
<i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	- €	16 943,12 €	13 936,25 €	17 994,64 €			54 575,00 €	203,28%
<i>Revenus locatifs</i>	- €	4 736,85 €	93 944,64 €	137 036,60 €			133 000,00 €	-2,95%
+ Ressources institutionnelles	315 255,18 €	2 847 456,71 €	2 882 414,47 €	2 895 637,17 €	818,51%	109,42%	4 293 554,00 €	48,28%
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	13 383,00 €	2 551 115,00 €	2 500 646,00 €	2 458 550,00 €	18270,69%	468,47%	2 419 756,00 €	-1,58%
<i>FCTVA</i>	236,22 €	- €	4 102,64 €	4 466,25 €			- €	-100,00%
<i>Participations d'organismes publics</i>	270 658,56 €	148 082,21 €	159 409,63 €	198 420,22 €	-26,69%	-9,83%	101 500,00 €	-48,85%
<i>Autres compensations et péréquations</i>	30 977,40 €	148 259,50 €	218 256,20 €	234 200,70 €	656,04%	96,27%	1 772 298,00 €	656,74%
= Total des produits de gestion (1-2+3+4)	3 499 029,57 €	4 760 519,25 €	5 045 214,16 €	5 591 758,25 €	59,81%	16,91%	6 022 760,00 €	7,71%

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

Annexe n° 5. Tableau détaillé des charges de gestion

Types charges de gestion	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017/2020	Variation annuelle moyenne	2021 (BP)	Evolution 2020/2021
Charges à caractère général	2 075 804,18 €	2 093 424,87 €	2 358 137,59 €	2 158 590,60 €	3,99%	1,31%	2 279 436,19 €	5,60%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager</i>	107 607,48 €	220 998,70 €	407 005,72 €	278 316,74 €	158,64%	37,27%		
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	27 786,42 €	108 294,67 €	65 617,56 €	74 305,93 €	167,42%	38,80%		
<i>Dont entretien et réparations</i>	73 869,28 €	91 702,39 €	60 242,49 €	111 353,65 €	50,74%	14,66%		
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	8 406,22 €	22 202,72 €	41 064,03 €	7 712,75 €	-8,25%	-2,83%		
<i>Dont autres services extérieurs</i>	73 242,44 €	36 911,17 €	73 308,56 €	79 924,68 €	9,12%	2,95%		
<i>Dont remboursements de frais</i>	26 704,13 €	- €	- €	- €	-100,00%			
<i>Dont contrats de prestations de services</i>	1 602 733,07 €	1 464 455,68 €	1 591 994,81 €	1 540 894,21 €	-3,86%	-1,30%		
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	124 318,82 €	68 821,71 €	63 978,59 €	30 402,82 €	-75,54%	-37,46%		
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	14 958,80 €	56 167,80 €	32 108,04 €	14 551,84 €	-2,72%	-0,92%		
<i>Dont transports collectifs et de biens</i>	- €	126,00 €	- €	- €				
<i>Dont déplacements et missions</i>	1 143,43 €	1 194,22 €	808,03 €	1 229,77 €	7,55%	2,46%		
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	15 034,09 €	22 549,81 €	22 009,76 €	19 898,21 €	32,35%	9,79%		
+ Charges de personnel	614 834,29 €	678 965,03 €	753 576,04 €	792 250,88 €	28,86%	8,82%	1 005 214,00 €	26,88%
<i>Rémunérations du personnel titulaire</i>	390 087,19 €	420 929,92 €	475 677,86 €	406 266,69 €	4,15%	1,36%		
<i>Rémunérations du personnel non-titulaire</i>	28 191,67 €	54 458,33 €	64 298,45 €	129 752,01 €	360,25%	66,34%		
<i>Rémunérations des apprentis</i>	- €	2 810,10 €	1 442,82 €	- €				
<i>Autre personnel extérieur</i>	975,36 €	9 285,02 €	40 169,36 €	54 737,44 €	5512,02%	282,86%		
<i>Autres impôts, taxes sur rémunérations</i>	1 072,06 €	1 232,50 €	1 435,76 €	1 466,53 €	36,80%	11,01%		
<i>Cotisations sociales</i>	169 794,16 €	167 150,18 €	183 040,05 €	225 590,71 €	32,86%	9,93%		
<i>Autres charges sociales</i>	24 765,16 €	23 098,98 €	22 401,42 €	28 954,97 €	16,92%	5,35%		
<i>Atténuation de charges</i>	- 51,31 €	- €	34 889,68 €	- 54 517,47 €		920,42%		
+ Subventions de fonctionnement	635 424,04 €	1 068 440,19 €	1 056 903,04 €	1 112 359,64 €	75,06%	20,52%	1 136 592,22 €	2,18%
<i>Contributions aux organismes publics</i>	439 861,24 €	849 246,99 €	817 583,49 €	888 040,09 €	101,89%	26,39%		
<i>Subventions aux associations privées</i>	195 562,80 €	219 193,20 €	239 319,55 €	224 319,55 €	14,70%	4,68%		
+ Autres charges de gestion	96 345,24 €	112 879,35 €	110 457,70 €	139 059,91 €	44,34%	13,01%	208 770,00 €	50,13%
<i>Indemnités des élus</i>	77 125,15 €	85 165,12 €	86 437,38 €	101 858,21 €	32,07%	9,72%		
<i>Cotisations sociales des élus</i>	19 220,09 €	23 539,73 €	24 018,29 €	31 241,51 €	62,55%	17,58%		
<i>Autres</i>	- €	4 174,50 €	2,03 €	5 960,19 €				
= Total charges de gestion	3 422 407,75 €	3 953 709,44 €	4 279 074,37 €	4 202 261,03 €	22,79%	7,08%	4 630 012,41 €	10,18%

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

**Annexe n° 6. Estimation du coût de la crise sanitaire
sur le fonctionnement de la CCSSO en 2020**

Dépenses de fonctionnement (Augmentation)	133 575,75 €
Fonds de relance régional	100 000,00 €
Opération KEETIZ	13 340,00 €
Achats de masques de protection (CCSSO et communes membres)	38 929,50 €
Achats de gels et produits désinfectants (CCSSO)	500,00 €
Prestations de nettoyage supplémentaire (quartier Ordener)	2 180,96 €
Recettes de fonctionnement (Diminution)	144 190,25 €
Exonération des loyers du 3 ^e trimestre (quartier Ordener)	24 190,25 €
Taxe de séjour 2020	120 000,00 €
Coût total en 2020	277 765,71 €

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de la CCSSO.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SENLIS SUD OISE

Enquête nationale sur l'intercommunalité

(Département de l'Oise)

Exercices 2017 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- | | |
|---------------------------|-----------------|
| - M. Guillaume Maréchal : | pas de réponse. |
| - M. Jérôme Bascher : | pas de réponse. |
| - M. Philippe Charrier : | pas de réponse. |

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@ccomptes.fr