



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION DE COMPIÈGNE ET DE LA BASSE AUTOMNE

Tome 2 - dont 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 8 juin 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	4
INTRODUCTION.....	6
1 UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS PARTIELLE DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE.....	7
2 PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE	9
2.1 Une intercommunalité qui s'est renforcée en 2017	9
2.2 Des compétences effectivement exercées	10
2.2.1 Les compétences obligatoires	11
2.2.2 Les compétences exercées à titre supplémentaire (anciennement optionnelles)	12
2.2.3 Les compétences facultatives.....	13
2.3 La nécessité d'accroître la lisibilité des décisions communautaires	14
2.3.1 Une vie communautaire dynamique mais qui appelle à plus de transparence	14
2.3.2 Des orientations stratégiques à formaliser	17
2.4 Des démarches volontaristes de coopération sectorielle mais une planification spatiale qui reste à actualiser.....	18
2.4.1 Des coopérations actives à plusieurs niveaux.....	18
2.4.2 Une planification spatiale dont le socle n'a pas été actualisé, ce qui génère des contraintes.....	19
3 UNE ADMINISTRATION FORTEMENT MUTUALISÉE AVEC LES COMMUNES MEMBRES	21
3.1 Une administration structurée qui se développe	21
3.1.1 L'évolution de l'organisation des services	21
3.1.2 Une augmentation significative des effectifs.....	21
3.1.3 Un régime indemnitaire à régulariser	22
3.2 Une mutualisation développée dont certaines modalités sont à actualiser	23
3.2.1 Une mutualisation des services dont le développement se poursuit	23
3.2.2 Un schéma de mutualisation qui reste à évaluer et à mettre à jour	25
3.2.3 Un dispositif de mutualisation à réviser et à actualiser.....	26
3.2.4 Les flux financiers occasionnés par la mutualisation sont peu lisibles.....	27
4 UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE À CE JOUR MAIS UNE FIABILITÉ DES COMPTES À AMÉLIORER.....	29
4.1 La fiabilité des comptes apparaît perfectible	29
4.1.1 La conformité des documents budgétaires et la prévision budgétaire ont connu une amélioration récente.....	29
4.1.2 Les opérations de clôture d'exercice sont à fiabiliser	29
4.1.3 Le suivi des immobilisations est à perfectionner	30
4.2 Le poids prépondérant des budgets annexes	30

4.2.1	Le poids des budgets annexes est majoritaire dans les comptes agrégés.....	30
4.2.2	Les cinq principaux budgets annexes présentent une situation contrastée	31
4.2.3	Les subventions exceptionnelles du budget principal.....	34
4.3	Une capacité d'autofinancement du budget principal qui tend à s'éroder.....	34
4.3.1	Des produits en progression modérée	35
4.3.2	Une augmentation soutenue des charges	39
4.3.3	Une diminution tendancielle de l'autofinancement	40
4.4	Des investissements en rapport avec les capacités financières	41
4.4.1	Des dépenses d'investissement concentrées	41
4.4.2	Un endettement maîtrisé	43
4.4.3	La programmation pluriannuelle	44
4.5	Une trésorerie inhabituellement élevée.....	44
4.6	Le développement d'une réelle solidarité financière	45
4.6.1	L'intégration fiscale.....	45
4.6.2	Des reversements de fiscalité significatifs	46
4.6.3	Les autres mécanismes de soutien financier aux communes	47

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne (Oise), est issue de la fusion, début 2017, de l'intercommunalité compiégnnoise et de la communauté de communes rurale de la Basse Automne. Avec 22 collectivités totalisant 85 000 habitants, elle constitue la troisième intercommunalité du département en population. Le territoire intercommunal apparaît cohérent en termes de bassin de vie et de zones d'emploi.

La vie communautaire se caractérise par son dynamisme et un fonctionnement alliant recherche de l'efficacité et consensus politique. De telles pratiques gagneraient cependant à plus de transparence, notamment par la consignation écrite des décisions prises collégialement. De même, les orientations stratégiques seraient plus lisibles par la formalisation d'un projet de territoire, l'adoption d'un pacte de gouvernance et l'établissement régulier du rapport d'activité annuel prévu par les textes.

L'intercommunalité exerce 31 compétences, dont les plus importantes sont l'aménagement de l'espace, la collecte des déchets, la distribution de l'eau, l'assainissement et les transports collectifs. Le poids prépondérant des 12 budgets annexes traduit un exercice soutenu de ses principales compétences. L'intérêt communautaire a été défini de façon pragmatique mais mériterait d'être actualisé, notamment en ce qui concerne la gestion des équipements culturels et sportifs.

L'établissement a développé une solidarité financière réelle et dynamique avec ses communes, par les reversements de fiscalité (18,1 M€ en 2020) et la prise en charge du coût de la péréquation (2 M€ par an environ).

L'administration communautaire est largement mutualisée avec la ville de Compiègne et, pour certaines missions, les communes adhérentes. La chambre souligne le caractère vertueux de cette organisation, tout en appelant à plus de rigueur dans ses modalités de mise en œuvre.

L'intercommunalité disposait en 2020 d'un budget de fonctionnement de 62 M€, dont 33 M€ pour les seuls budgets annexes. La capacité d'autofinancement nette est à un niveau suffisant (3,2 M€ en 2021) mais en diminution tendancielle. Le décalage observé entre la progression des produits de gestion (1,9 % par an) et celle des charges courantes (5,2 %) dessine une tendance qui, à moyen terme, pourrait voir la communauté d'agglomération financer avec moins de facilité ses investissements sur ses ressources propres.

Le niveau des dépenses d'investissement (25,6 M€ en cinq ans) apparaît adapté aux capacités de l'intercommunalité et l'endettement est maîtrisé. Le fonds de roulement, stable jusqu'en 2020 pourrait être mobilisé, de préférence à l'emprunt, pour financer les investissements, ce qui a été le cas en 2021 et semble prévu par la programmation pluriannuelle récemment adoptée. Le niveau de la trésorerie apparaît, en effet, inhabituellement élevé et en constante augmentation, pour atteindre 35,54 M€, soit plus de 18 mois de dépenses courantes.

Nonobstant les améliorations nécessaires en matière de fiabilité des comptes et la nécessaire vigilance quant à l'évolution des dépenses de gestion, la situation financière de la communauté ne fait pas apparaître de risque majeur.

RECOMMANDATIONS**(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)***Rappels au droit (régularité)**

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : établir annuellement un rapport d'activité et le transmettre aux communes membres, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.				X	17
Rappel au droit n° 2 : mettre en conformité la gouvernance avec les articles L. 5211-10-1 et L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, prévoyant respectivement l'instauration d'un conseil de développement et la tenue d'un débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance.				X	18
Rappel au droit n° 3 : formaliser l'ensemble des mises à disposition des agents amenés à exercer partiellement leurs missions pour la communauté d'agglomération, et celles des cadres de l'intercommunalité mutualisés avec la commune, conformément au décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.				X	24

Recommandation (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 : formaliser la stratégie communautaire dans un projet de territoire, pour la rendre identifiable par l'ensemble des communes et des citoyens.				X	17
Recommandation n° 2 : proposer au conseil communautaire une mise à jour du schéma de mutualisation, en s'appuyant sur une évaluation de la mise en œuvre du document stratégique de 2016.				X	25
Recommandation n° 3 : engager une réflexion sur le niveau des redevances finançant les services de l'eau et de l'assainissement, au regard de leurs besoins d'investissements.				X	34

*** 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	
<i>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.</i>	
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.

INTRODUCTION

Le présent rapport constitue le second volet (tome 2) du contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne (Oise) pour les exercices 2017 et suivants. Outre une enquête nationale des juridictions financières relative à l'intercommunalité, il porte sur la mutualisation des services mise en place par la collectivité et l'analyse de sa situation financière. Il fait suite à un premier cahier (tome 1) consacré exclusivement à l'impact de la crise sanitaire sur les délégations de service public.

Le contrôle a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 14 avril 2021 à M. Philippe Marini, président et ordonnateur de la communauté d'agglomération sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 décembre 2021 avec M. Marini.

Lors de sa séance du 18 janvier 2022, a arrêté ses observations provisoires et décidé de l'envoi du rapport à M. Marini.

Après avoir examiné sa réponse, reçue le 9 mai 2022, la chambre, dans sa séance du 8 juin 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé, en partie, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qui a pris fin le 1^{er} juin 2021. Le contexte de la crise sanitaire est susceptible d'affecter la situation financière de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne pour les exercices 2020 et 2021.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a cherché à en apprécier les effets.

1 UNE MISE EN ŒUVRE TRÈS PARTIELLE DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le précédent rapport d'observations définitives¹ de la chambre régionale des comptes concernant la communauté d'agglomération de la région de Compiègne portait sur les exercices 2011 à 2016. Il était antérieur à la fusion avec la communauté de communes de la Basse Automne, laquelle n'avait jamais été contrôlée par la chambre.

Il formulait sept rappels à la réglementation et quatre recommandations et était soumis à l'obligation de suivi des observations prévue par l'article L. 243-9 du code des juridictions financières².

Il apparaît que seuls deux rappels à la réglementation ont été totalement mis en œuvre et qu'une seule recommandation a été pleinement appliquée. La chambre ne peut que regretter ce suivi très partiel de ses préconisations et engage, de nouveau, l'intercommunalité à les respecter.

Tableau n° 1 : Suivi de la mise en œuvre des rappels à la réglementation du précédent contrôle

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre
Rappel n° 1 : présenter un rapport annuel aux organes délibérants des collectivités actionnaires de la société publique locale « Le Tigre », conformément aux articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.	X			
Rappel n° 2 : transmettre les actes administratifs au contrôle de légalité avant leur entrée en vigueur, conformément aux articles L. 2131-1 et 2 du code général des collectivités territoriales.			X	
Rappel n° 3 : suivre annuellement les mises à disposition de véhicules, conformément à l'article L. 5211-13-1 du code général des collectivités territoriales.	X			
Rappel n° 4 : établir les annexes obligatoires aux budgets et comptes administratifs prévues par l'article L 2313-1 du code général des collectivités territoriales : comptes certifiés des organismes bénéficiaires de montants supérieurs à 75 000 € ; annexe A3 « Méthode utilisées pour les amortissements » ; comptes certifiés des organismes auxquels l'établissement a accordé une garantie d'emprunt.			X	

¹ Publié le 29 septembre 2017 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-de-la-region-de-compiegne-oise>.

² L'ordonnateur a adressé à la chambre la délibération et le rapport de suivi des observations, respectivement, le 3 octobre et le 27 septembre 2018.

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre
Rappel n° 5 : procéder, dès l'achèvement des opérations d'équipement et de leur mise en service, aux écritures comptables de transfert du compte 23 « Immobilisations en cours » au compte 21 « Immobilisations en service » et aux inscriptions en dotations aux amortissements, comme précisé dans l'instruction budgétaire et comptable M14.			X	
Rappel n° 6 : les charges et produits à rattacher à chaque exercice et les provisions constituées doivent retracer la situation patrimoniale et financière de l'établissement tel que prévu par l'instruction budgétaire et comptable M14.			X	
Rappel n° 7 : assurer un contrôle des régies par les services de l'ordonnateur, conformément à l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.				X

Tableau n° 2 : Suivi de la mise en œuvre des recommandations du précédent contrôle

	Totalement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre	Non vérifié
Recommandation n° 1 : présenter un budget primitif réaliste.				X	
Recommandation n° 2 : délibérer sur les seuils d'amortissement et les types de biens à amortir.			X		
Recommandation n° 3 : élaborer des plans pluriannuels d'investissements glissants sur cinq ans pour les budgets les plus importants.	X				
Recommandation n° 4 : veiller à la complétude et à la centralisation des dossiers de marchés publics.					X

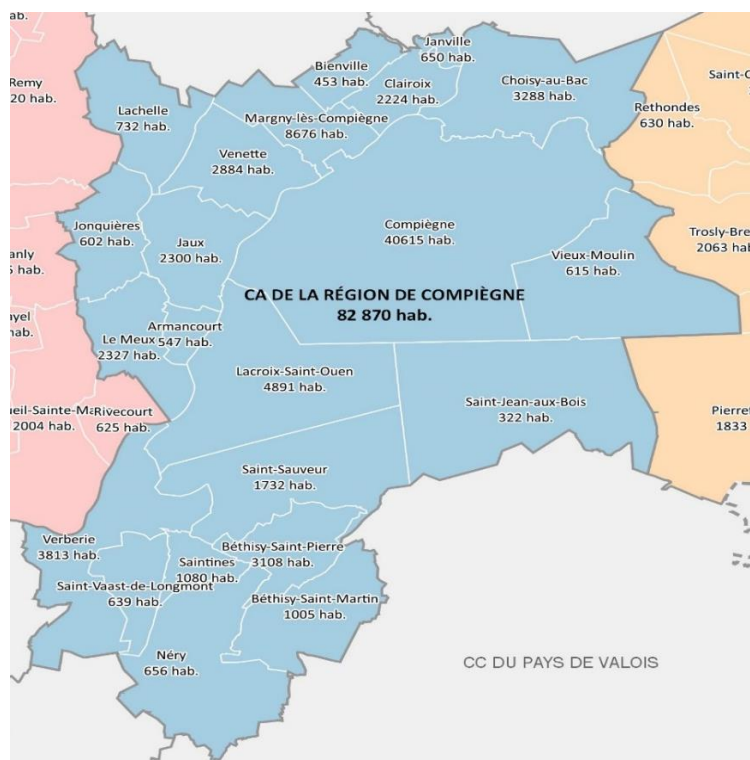
2 PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE

2.1 Une intercommunalité qui s'est renforcée en 2017

La communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne (CARCBA), créée le 1^{er} janvier 2017 par arrêté du préfet de l'Oise, est issue de la fusion de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la communauté de communes de la Basse Automne. Elle regroupe désormais 22 communes, pour une population totale d'environ 85 000 habitants. Elle constitue la troisième agglomération du département de l'Oise, après la communauté d'agglomération du Beauvaisis (106 000 habitants) et la communauté d'agglomération Creil Sud Oise (88 000 habitants).

Ses statuts ont été arrêtés le 29 décembre 2017, puis modifiés à plusieurs reprises. Aucun nouvel élargissement n'est prévu à ce jour, mais des relations étroites existent (cf. 2.4.1.2) avec la communauté de communes de la Plaine d'Estrées (18 000 habitants) et celle des Lisières de l'Oise (17 000 habitants).

Son périmètre se déploie autour de la ville-centre de Compiègne (41 000 habitants), les autres communes les plus peuplées étant celles de Margny-lès-Compiègne (8 700 habitants) et Lacroix-Saint-Ouen (5 000 habitants), périurbaines, et de Verberie (3 900 habitants), plus excentrée car issue de l'ex-communauté de communes de la Basse Automne.

Carte n° 1 : Le territoire de la communauté d'agglomération

Source : Portail GéoCompiégnois.

Elle connaît un relatif vieillissement, la part des habitants de plus de 60 ans atteignant 21,6 % en 2018 contre 18,9 % en 2013. La population active (62,4 %) est majoritairement composée de professions intermédiaires (29,4 %) et d'employés (27,9 %). Le taux de chômage s'établissait à 8,3 % au troisième trimestre 2021, niveau très proche de la moyenne départementale (8,2 %) et inférieur à la moyenne régionale (9,7 %). L'agglomération est la seconde du département en termes d'emplois, derrière la communauté d'agglomération du Beauvaisis (CAB).

2.2 Des compétences effectivement exercées

Depuis 2017, la communauté d'agglomération a connu, chaque année, des élargissements de ses compétences. Outre les évolutions de nature législative, la fusion a donné lieu à une nouvelle répartition des compétences optionnelles et facultatives, entérinée par l'arrêté préfectoral du 29 décembre 2017 approuvant les statuts de la CARCBA au 1^{er} janvier 2018.

Cette révision statutaire se caractérise par une augmentation du nombre de compétences exercées par la nouvelle intercommunalité et par une extension de plusieurs de celles antérieurement exercées par chaque établissement. Par ailleurs, cette démarche a été l'occasion de décider du transfert de trois nouvelles compétences³.

La communauté d'agglomération exerce donc, à ce jour, 31 compétences (cf. annexe n° 1). Six d'entre elles sont, en tout ou partie, déléguées à un syndicat mixte. Par ailleurs, l'intérêt communautaire⁴ a été défini, pour les compétences qui le nécessitent, par délibération du 5 juillet 2018.

2.2.1 Les compétences obligatoires

Conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, 10 compétences obligatoires ont été déléguées à l'établissement.

- Le développement économique :
 - . Cette compétence se décline en quatre axes : actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme. Au titre de celle-ci, la CARCBA gère une vingtaine de zones d'activités, principalement situées à l'ouest du territoire.
- L'aménagement de l'espace communautaire :
 - . L'exercice de cette compétence comprend plusieurs volets. L'intérêt communautaire concerne toute zone d'aménagement concertée (ZAC) du territoire résultant d'une initiative publique. L'établissement conduit d'importantes opérations en régie (Pôle centre-gare, Camp des Sablons...). Concernant les transports collectifs, l'intercommunalité est autorité organisatrice⁵ et adhérente du syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO).
- L'équilibre social et l'habitat :
 - . La compétence est déclinée en cinq domaines : la programmation, la politique du logement d'intérêt communautaire, les actions et aides financières en faveur du logement social et des personnes défavorisées, et l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

³ Gestion d'un centre de supervision intercommunal ; participation à des événements sportifs de rayonnement régional ou national ; réalisation d'études préalables relatives aux transferts de compétences à la communauté notamment la compétence « Défense extérieure contre l'incendie » (DECI).

⁴ L'exercice de certaines compétences par un EPCI est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. L'article L. 5211-41-3 du CGCT dispose que lorsque c'est le cas, cet intérêt est défini au plus tard dans un délai de deux ans. À défaut, l'établissement public exerce l'intégralité de la compétence transférée.

⁵ Articles L. 1231-1-1 et suivants du code des transports.

- La politique de la ville :
 - . Cette compétence intègre, notamment, le pilotage des contrats de ville de l'agglomération. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville, concernent trois sites situés à Compiègne.
- La collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés :
 - . Le service de collecte est assuré par un prestataire unique, dans le cadre d'un marché public renouvelé en 2021. Le traitement est, quant à lui, exercé par le syndicat mixte du département de l'Oise. La compétence fait l'objet d'un budget annexe dédié.
- L'eau et l'assainissement :
 - . Ces deux compétences obligatoires sont exercées en gestion déléguée concernant l'eau potable et l'assainissement collectif. Le service public de l'assainissement non-collectif est, quant à lui, géré en régie.
- La gestion des eaux pluviales urbaines :
 - . La communauté d'agglomération exerce elle-même la compétence depuis 2020.
- La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) :
 - . La gestion des milieux aquatiques a été déléguée à trois syndicats mixtes⁶ et la prévention des inondations au syndicat mixte Entente Oise-Aisne.
- L'accueil des gens du voyage :
 - . La compétence correspond à la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs.

2.2.2 Les compétences exercées à titre supplémentaire (anciennement optionnelles)

La communauté exerce trois compétences.

- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :
 - . Ce domaine recouvre la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, ainsi que le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie. À ce titre, l'agglomération dispose, depuis 2016, d'un plan climat-air-énergie territorial.
- Voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire :
 - . Cinq ouvrages de voirie très spécifiques sont d'intérêt communautaire, ainsi que les parcs de stationnement de desserte des gares ferroviaires du territoire.
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

⁶ Le syndicat mixte Oise Aronde, le syndicat d'aménagement et de gestion des eaux du Bassin Automne et le syndicat intercommunal du SAGE de la Nonette.

La chambre constate que la liste des équipements concernés⁷ n'a pas évolué depuis la fusion. Or, ainsi qu'elle avait eu l'occasion de le relever en 2020⁸ lors du contrôle de la commune de Compiègne, celle-ci dispose sur son territoire de nombreux équipements qui pourraient logiquement être reconnus d'intérêt communautaire (deux piscines dont une adossée à une patinoire, un théâtre, un stade équestre...). À l'instar des préconisations figurant dans le rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes concernant les équipements aquatiques⁹, la chambre invite la communauté d'agglomération à engager, en liaison avec la ville centre, une réflexion sur la mutualisation des équipements sportifs et culturels à rayonnement intercommunal.

2.2.3 Les compétences facultatives

La communauté d'agglomération exerce, enfin, 18 compétences facultatives. Dans leur majorité, celles-ci sont exercées de façon effective. En revanche, deux d'entre elles paraissent peu ou pas exercées. Il s'agit des compétences « études en matière d'incendie » et « participation au pôle d'équilibre territorial et rural ».

Malgré la suppression de la compétence correspondante, l'agglomération continue de gérer la résidence pour personnes âgées Jean Lefort, située à Compiègne. La chambre relève que l'intégration de cet équipement à la compétence « Équilibre social et habitat » pourrait être envisagée et invite la communauté d'agglomération à revoir ses statuts sur ce point, ce dont son président indique, dans sa réponse, avoir pris bonne note.

La nouvelle répartition des compétences apparaît pertinente et a permis la conservation et l'extension de nombre de celles-ci, ainsi qu'une réelle intégration de l'ex-communauté de communes, tout en prenant en compte les enjeux du territoire fusionné. La chambre relève, enfin, qu'une large majorité des compétences de la communauté d'agglomération sont effectivement exercées.

⁷ La délibération du 5 juillet 2018 mentionne le terrain de bicross à Clairoix, les terrains de football du plateau de Margny-lès-Compiègne, le stade P. Petitpoisson et les gymnases du site de l'ancienne École d'État-Major à Compiègne, les bâtiments sportifs du collège C. Ebussy à Margny-lès-Compiègne.

⁸ Rapport d'observations définitives, Commune de Compiègne, page 44.

⁹ « Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète » – Rapport public annuel 2018.

2.3 La nécessité d'accroître la lisibilité des décisions communautaires

2.3.1 Une vie communautaire dynamique mais qui appelle à plus de transparence

2.3.1.1 La gouvernance

La représentation de la population au sein du conseil d'agglomération est conforme à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en l'absence d'accord local sur sa composition après la fusion. Il est composé de 53 conseillers communautaires titulaires et de 17 suppléants¹⁰. La commune-centre, Compiègne, dispose de 25 sièges, ce qui représente 47,2 % de l'effectif total, soit une proportion légèrement inférieure à sa part dans la population de l'intercommunalité (49 %). Seulement quatre communes¹¹ disposent de plus d'un conseiller titulaire. Chaque délégué représentant en moyenne 1 448 habitants, la représentation des communes de moins de 1 000 habitants est donc nettement supérieure à leur poids dans la population intercommunale. Le conseil d'agglomération se réunit fréquemment et ne rencontre pas de difficulté pour parvenir au *quorum*.

Le bureau communautaire est composé de 31 membres, dont 14 vice-présidents. Ces derniers représentent 26 % des effectifs de l'assemblée délibérante, ce qui est permis par une dérogation prévue par l'article L. 5211-10 du CGCT. Il se réunit systématiquement avant chaque réunion du conseil d'agglomération.

Le président de la communauté d'agglomération, depuis sa création en 2005, est M. Philippe Marini, également maire de Compiègne.

Le président et le bureau bénéficient de délégations de pouvoirs, renouvelées en 2020, en application de l'article L. 5211-10 du CGCT. Des délégations de fonctions et de signature ont également été attribuées par le président aux vice-présidents et aux 16 membres du bureau. Leur exercice donne lieu au versement d'indemnités pour l'ensemble des vice-présidents et la plupart des membres du bureau. En outre, des délégations de fonctions ont été consenties à six conseillers communautaires titulaires non-membres du bureau, ce que l'article L. 5211-9 du CGCT ne prévoit pas. Ceux-ci ne perçoivent pas d'indemnité.

¹⁰ Pour les communes ne disposant que d'un seul conseiller titulaire.

¹¹ Margny-lès-Compiègne (5 conseillers), Lacroix-Saint-Ouen (3), Verberie (2) et Choisy-au-Bac (2).

Certaines délégations de fonctions présentent des imprécisions, ou des doublons sans établissement d'ordre de priorité, ce qui va à l'encontre de la jurisprudence administrative. Cette situation étant susceptible de fragiliser la légalité des décisions prises et des actes signés, la chambre invite l'établissement à préciser le contenu et définir les ordres de priorité des délégations de fonctions et de signature.

En réponse, son président indique que lorsque des fonctions sont en partie communes à plusieurs élus, l'ordre de priorité « est d'une part les Vice-Présidents, et ensuite les conseillers communautaires membres du Bureau, en complément et assistance des Vice-Présidents ».

2.3.1.2 Une vie communautaire dynamique

Pour le mandat 2020-2026, la communauté d'agglomération a institué sept commissions thématiques¹². Celles-ci se réunissent avant chaque bureau et conseil d'agglomération. Par ailleurs, elle a constitué une commission « Stratégie et synthèse ».

Toutes les commissions, à l'exception de cette dernière, comprennent au moins un représentant de chaque commune. Leurs membres ne sont pas nécessairement des délégués communautaires, l'agglomération ayant choisi de permettre à des conseillers municipaux, désignés par leur collectivité, de participer aux commissions thématiques. La chambre souligne l'intérêt de cette pratique, qui permet de renforcer l'implication des élus municipaux dans les activités intercommunales.

La chambre relève également l'originalité de la commission « Stratégie et synthèse ». Créée en 2017 à la suite de la fusion, elle ne comprend que 16 membres, dont les présidents des autres commissions. Son rôle est de définir les orientations stratégiques et le calendrier des principaux projets, et d'assurer la cohérence des propositions des commissions thématiques, sans se substituer pour autant au rôle de préparation des délibérations de celles-ci.

Une conférence des maires a, enfin, été instaurée avant que la loi n° 2019-1461¹³ ne la rende obligatoire. Celle-ci se réunit une à deux fois par an et permet des échanges directs entre maires pour aborder et définir les orientations de l'agglomération. Elle prend ses décisions sur la base du principe « un maire-une voix ».

En synthèse, la chambre constate le dynamisme des instances de gouvernance, qui combine une discussion en commission « Stratégie et synthèse » pour définir les orientations, une présentation en conférence des maires pour la validation politique, puis un examen en commissions thématiques pour la préparation technique des projets de délibération, débattus ensuite en bureau et en conseil d'agglomération.

¹² Commission des finances, contrôle de gestion et ressources humaines ; commission « aménagement, équipement urbanisme » ; commission « grands projets » ; commission « développement durable et risques majeurs » ; commission « économie » ; commission « tourisme » ; commission « transports, mobilité et gestion des voiries ».

¹³ Article L. 5211-11-3 du CGCT.

2.3.1.3 Un fonctionnement des instances peu documenté

Si les instances décrites ci-dessus sont régulièrement réunies, le suivi de leur fonctionnement n'est que très peu formalisé. Ainsi, jusqu'au 18 février 2021, aucun procès-verbal des séances du conseil d'agglomération, ni compte rendu des délibérations n'était établi, ni de ce fait affiché au siège de la communauté d'agglomération.

Il s'agit pourtant de supports fondamentaux pour la traçabilité des séances et des décisions prises, prévus tant par le règlement intérieur de l'établissement que par la réglementation en vigueur¹⁴, bien qu'une récente réforme soit venue préciser certains points¹⁵. La chambre invite donc fortement l'agglomération à pérenniser l'établissement systématique de ces documents et à en garantir un accès aisé aux élus et aux citoyens.

De même, elle déplore l'absence de comptes rendus systématiques pour les réunions du bureau communautaire, des commissions thématiques et de la conférence des maires, ce qui apparaît préjudiciable à la bonne information des élus et à la transparence du fonctionnement des instances. L'ordonnateur est donc invité à systématiser la rédaction et la diffusion de comptes-rendus de ces instances.

En réponse aux observations de la chambre, il indique que les réunions de la conférence des maires font l'objet d'un compte rendu depuis 2021 et qu'il en sera de même pour l'ensemble des commissions.

Enfin, depuis 2017, le rapport d'activité annuel, prévu par l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, n'est pas établi. En effet, à compter de 2018, celui-ci a été remplacé par un bulletin annuel, qui ne fait pas l'objet d'une présentation à l'assemblée délibérante, ni d'un examen par les conseils municipaux des communes membres. Ce document, commun à Compiègne et à la communauté d'agglomération, développe des sujets transversaux en présentant les actions menées conjointement par les deux collectivités. Cette présentation rend peu lisible la répartition de leurs compétences respectives.

Concernant les informations financières, le bulletin est également en contradiction avec l'article L. 5211-39 précité, qui prévoit que le rapport d'activité est accompagné du compte administratif de l'année écoulée. Compte tenu du caractère essentiel du rapport d'activité pour l'information des élus municipaux et des citoyens, la chambre invite la collectivité à régulariser la situation.

Suite aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité assure que « l'ARCBA s'attachera désormais à produire un rapport annuel et à le soumettre aux assemblées délibérantes ».

De façon générale, la vie communautaire de l'intercommunalité se caractérise par son dynamisme et un fonctionnement alliant recherche de l'efficacité et consensus politique. Mais elle gagnerait à plus de transparence, notamment par la consignation écrite des décisions prises collégialement.

¹⁴ Voir notamment les articles L. 2121-26 et L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵ Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 et décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021.

Rappel au droit n° 1 : établir annuellement un rapport d'activité et le transmettre aux communes membres, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

2.3.2 Des orientations stratégiques à formaliser

2.3.2.1 Une intercommunalité qui n'a pas élaboré de projet de territoire

L'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes membres d'une communauté d'agglomération établissent et conduisent ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Celui-ci se matérialise fréquemment par l'élaboration d'un projet de territoire, document permettant à l'intercommunalité de définir une stratégie et des objectifs.

Or, au cas d'espèce, la communauté n'a pas établi de projet de territoire et ne prévoit pas de le faire. Elle justifie cette absence par l'existence d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) et d'un plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat (PLUiH). Toutefois, le SCoT, élaboré en 2012, ne couvre pas l'ensemble du périmètre de l'agglomération (cf. 2.4.2.1), ce qui met en cause l'existence d'une réflexion stratégique à l'échelle du territoire.

S'agissant de la mise à jour de ce document, le président de l'établissement indique, en réponse à la chambre, qu'elle pourrait être réalisée, « une fois l'actualisation prévue du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) réalisée » par la région Hauts-de-France, compétente pour cette démarche.

La chambre recommande donc l'élaboration d'un projet de territoire permettant de définir et d'exposer, de manière claire et transparente, les orientations stratégiques de l'intercommunalité.

Recommandation n° 1 : formaliser la stratégie communautaire dans un projet de territoire, pour la rendre identifiable par l'ensemble des communes et des citoyens.

Dans sa réponse, le président de l'intercommunalité fait valoir « que le SCOT approuvé en 2012 répond largement à cet enjeu », sans s'engager précisément sur la révision de ce document.

2.3.2.2 L'absence de pacte de gouvernance et de conseil de développement

La communauté ne dispose pas non plus d'un pacte de gouvernance et n'a pas organisé, suite au renouvellement du conseil d'agglomération, le débat prévu par l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, sur le principe de l'élaboration d'un tel document.

Par ailleurs, l'intercommunalité n'a pas davantage mis en place le conseil de développement, instance consultative pourtant obligatoire, prévue par l'article L. 5211-10-1 du même code. Si la création d'un conseil de développement économique a été évoquée, aucun élément n'atteste de la réalité de ce projet.

En synthèse, même si le fonctionnement des instances et l'exercice des compétences apparaissent globalement satisfaisants, la chambre rappelle à la communauté d'agglomération ses obligations quant à la tenue du débat sur le pacte de gouvernance et à la constitution du conseil de développement.

Rappel au droit n° 2 : mettre en conformité la gouvernance avec les articles L. 5211-10-1 et L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales, prévoyant respectivement l'instauration d'un conseil de développement et la tenue d'un débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance.

En réponse, le président de l'intercommunalité confirme qu'une démarche est en cours pour l'établissement du conseil de développement. Il s'engage également à tenir un débat sur le pacte de gouvernance, sans en préciser l'échéance et en mentionnant qu'il considérerait que plusieurs des éléments constitutifs d'un pacte de gouvernance étaient déjà mise en œuvre.

2.4 Des démarches volontaristes de coopération sectorielle mais une planification spatiale qui reste à actualiser

2.4.1 Des coopérations actives à plusieurs niveaux

2.4.1.1 Le pôle métropolitain de l'Oise

La communauté d'agglomération est membre du pôle métropolitain de l'Oise, syndicat mixte fermé créé en 2018 et auquel appartiennent également la communauté d'agglomération Creil Sud Oise et celle du Beauvaisis. Selon son arrêté de création, celui-ci « *contribue à améliorer la compétitivité et l'attractivité du territoire ..., ainsi qu'à permettre l'aménagement et l'organisation de l'espace dans une logique de développement durable à une échelle métropolitaine* ».

La chambre relève le développement d'actions concrètes, comme le dispositif iTerra¹⁶, ou la mutualisation des demandes de subventions à l'échelle de la région Hauts-de-France.

¹⁶ <https://iterra.fr> : association loi 1901, dont la vocation est d'accompagner la création et le développement d'entreprises innovantes dans l'Oise.

2.4.1.2 L'association du pays compiégnais

L'association du pays compiégnais a été créée en 1995. Elle a pour objet la coopération dans le domaine de l'aménagement du territoire, la coordination des SCoT et le suivi du projet de pays. Outre la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne, elle réunit la communauté de communes de la Plaine d'Estrées et celle des Lisières de l'Oise. Elle est présidée par M. Marini.

L'activité de l'association est soutenue et ses projets concernent notamment le tourisme, l'industrie, la transition écologique, l'aménagement cyclable. En 2019, a été créée l'appellation « Grand Compiégnois », présentée comme une « marque » de territoire pour lui permettre une meilleure visibilité en termes de communication. Depuis cette même année, la structure collabore de façon plus soutenue avec la communauté de communes des Deux Vallées, qui n'est pas membre de l'association.

Le dynamisme de cette coopération associative confirme que la mise en œuvre de la logique de pays est effective dans la région de Compiègne et que celui-ci constitue un territoire pertinent et cohérent avec le bassin de vie.

2.4.2 Une planification spatiale dont le socle n'a pas été actualisé, ce qui génère des contraintes

L'ex-agglomération de la région de Compiègne a approuvé son actuel schéma de cohérence territoriale (SCoT) le 15 décembre 2012. Toutefois, ce document ne couvre pas l'ensemble du périmètre intercommunal actuel. En effet, il ne s'applique pas à la commune de Lachelle, intégrée à l'agglomération en 2014, ni aux six communes de l'ex-communauté de la Basse Automne. Celles-ci disposaient, avant la fusion, d'un SCoT qui ne leur est plus applicable depuis.

Le conseil d'agglomération a délibéré, le 15 novembre 2018, en vue de l'élaboration d'un SCoT sur l'intégralité du périmètre de l'intercommunalité. Cependant, si elle a permis à cette dernière de se conformer à l'article L. 143-14 du code de l'urbanisme, cette délibération n'est, à ce jour, pas mise en œuvre. L'établissement justifie cette position d'attente par la perspective d'un projet de SCoT commun à l'échelle de l'association du pays compiégnais. Or, aucun élément tangible ne permet de confirmer la réalité de ce projet. En effet, les autres adhérents de l'association semblent avoir opté pour des orientations différentes. Ainsi, la communauté de communes des Lisières de l'Oise aurait un projet d'élaboration d'un SCoT autonome et celle de la Plaine d'Estrées a décidé, en 2019, de maintenir en vigueur son SCoT établi en 2013, sans autres perspectives.

La chambre invite donc la communauté d'agglomération à mettre en œuvre la délibération du 15 novembre 2018 relative à l'élaboration d'un SCoT couvrant l'intégralité du périmètre de l'agglomération.

Comme précisé plus haut, l'établissement a adopté, en 2019, un plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH). Il comprend trois axes indépendants : « Contribuer à faire de l'ARC un territoire dynamique et attractif », « Venir habiter et rester vivre dans l'ARC » et « Vivre en harmonie avec notre environnement ». Cependant, faute de schéma de cohérence territoriale couvrant l'ensemble du territoire, des règles particulières d'urbanisation limitée s'appliquent aux communes de Lachelle et de l'ex-communauté de la Basse Automne.

Le principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT et ses exceptions

Le code de l'urbanisme¹⁷ prévoit que, pour les communes qui ne sont pas couvertes par un tel schéma, ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation dans le plan local d'urbanisme les zones naturelles ou forestières et les zones agricoles, ainsi que les zones à urbaniser créées après le 1^{er} juillet 2002, sauf dérogations accordées par le préfet de département.

Jusqu'alors, les contraintes inhérentes à ce principe ont été surmontées par l'obtention de dérogations préfectorales, en mai et juin 2019. Selon l'agglomération, ce dispositif ne devrait pas entraîner de difficultés à l'échelle du mandat en cours, dans la mesure où les dérogations accordées concerneraient des espaces moins soumis à la pression foncière. Cette position de l'intercommunalité interroge, compte-tenu du dynamisme du territoire en matière d'aménagement, notamment s'agissant des implantations d'entreprises.

Enfin, il apparaît que le PLUiH a un caractère fortement évolutif, assumé par la communauté. Celui-ci a, en effet, déjà fait l'objet de trois modifications simplifiées successives en 2020 et 2021, ainsi que d'une procédure de révision accélérée prescrite en décembre 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne, issue de la fusion de deux intercommunalités, comprend 22 communes (85 000 habitants) et exerce 31 compétences. Le territoire intercommunal présente une cohérence en termes de bassin de vie et de zones d'emploi mais l'intérêt communautaire mériterait d'être actualisé, notamment en ce qui concerne la gestion des équipements culturels et sportifs.

L'intercommunalité se caractérise par son dynamisme et un fonctionnement alliant recherche de l'efficacité et consensus politique. Sa gouvernance gagnerait, toutefois, à plus de transparence, notamment par la consignation écrite des décisions collégiales. De même, les orientations stratégiques seraient plus lisibles par la formalisation d'un projet de territoire, par l'adoption d'un pacte de gouvernance et l'établissement du rapport d'activité annuel.

Des coopérations avec d'autres intercommunalités sont mises en œuvre, à travers le pôle métropolitain de l'Oise et l'association du pays compiégnois. Enfin, la planification spatiale apparaît inachevée, en l'absence de révision du schéma de cohérence territoriale, qui ne couvre à ce jour que 15 communes sur 22.

¹⁷ Articles L. 142-4, L. 142-5 et R. 142-2 du code de l'urbanisme.

3 UNE ADMINISTRATION FORTEMENT MUTUALISÉE AVEC LES COMMUNES MEMBRES

3.1 Une administration structurée qui se développe

3.1.1 L'évolution de l'organisation des services

Depuis 2018, la ville de Compiègne et son intercommunalité ne disposent plus que d'un seul directeur général des services et le nombre de pôles a été ramené à six. L'ensemble des cadres de la direction générale font partie des effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et sont mutualisés au sein d'un « service commun » à l'agglomération et à la ville de Compiègne, depuis le 1^{er} janvier 2015.

L'organigramme actuel, commun aux services des deux collectivités, fait apparaître leur degré de mutualisation, ce qui peut soulever certaines ambiguïtés, notamment concernant le service « Politique de la ville », désigné comme service municipal alors qu'il met en œuvre une compétence intercommunale (cf. 3.2.3.2).

À ce titre le président de l'établissement confirme, dans sa réponse, que l'agglomération « est en charge du pilotage du contrat de ville ».

En vue de permettre l'exercice de leurs missions pour la commune, les directeurs généraux adjoints et de nombreux cadres, disposent de délégations de signature établies par le maire de Compiègne, sans pour autant que des arrêtés de mise à disposition individuels aient été établis par l'intercommunalité, ce qui avait déjà été relevé par la chambre dans son précédent contrôle¹⁸.

Suite au rappel par la chambre de la nécessité de sécuriser juridiquement ce point, le président de la communauté précise que « les arrêtés de mise à disposition sont en cours de signature pour les agents concernés ».

3.1.2 Une augmentation significative des effectifs

Après la fusion au 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération de la région de Compiègne a intégré dans ses effectifs les sept agents de la communauté de communes de la Basse Automne. La charge avait été estimée à 282 810 € pour l'exercice 2017, soit 3,9 % des dépenses brutes de personnel de la CARCBA.

¹⁸ ROD Commune de Compiègne, publié le 7 avril 2021 – p. 12.

Le nombre d'agents (en EPTP)¹⁹ de l'établissement est passé de 137 fin 2017 à 166,2 au 1^{er} janvier 2021, soit une augmentation de 21,3 %. Si la masse salariale brute n'a augmenté de 11,5 %, les charges de personnel nettes ont progressé de 17,4 % entre 2017 et 2020. Cet écart est dû à la diminution des recettes de remboursement de frais de personnels issues de la mutualisation avec les communes membres de 9,4 %.

Tableau n° 3 : Évolution des charges de personnel de 2020/2017.

(en €)	2017	2018	2019	2020	Évolution 2020-2017
Charges totales de personnel	7 304 887	7 627 872	7 517 330	8 146 125	11,5 %
Remboursement de personnel mis à disposition par les communes membres	1 608 287	1 459 369	1 552 960	1 457 721	- 9,4 %
Charges de personnel nettes	5 696 600	6 168 503	5 964 370	6 688 404	17,4 %

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

La chambre constate que les données issues de l'état des personnels annexé aux documents budgétaires ne concordent pas avec celles des rapports sur l'état de la collectivité établis en 2017 et 2019. Dès lors, la chambre invite la collectivité à améliorer la fiabilité des données communiquées en matière de ressources humaines et à veiller à leur cohérence entre les documents produits.

En réponse, son président assure que la communauté sera « particulièrement vigilante à l'avenir sur ce point », sans préciser cependant les mesures correctives envisagées ou engagées.

3.1.3 Un régime indemnitaire à régulariser

La communauté d'agglomération verse l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise²⁰ (IFSE) aux agents de l'ex-communauté de communes ainsi qu'à un ex-agent du SIVOM de Verberie. Au total, l'établissement a versé, de 2017 à 2020, 218 077 € d'IFSE relevant du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), sans jamais avoir délibéré pour en définir les modalités d'attribution.

Parallèlement, quatre agents du service des archives de Compiègne n'ont pu bénéficier de leur transfert de plein droit²¹ dans les effectifs de l'agglomération, lors de la création du service commun des archives. En effet, l'intercommunalité n'a pas adopté de régime indemnitaire pour la filière « culture », à laquelle appartiennent les agents concernés. Depuis lors, la régularisation de leur situation est repoussée dans l'attente de la mise en place du RIFSEEP pour l'ensemble des personnels.

¹⁹ ETP : équivalent temps pleins travaillé. Les ETPT correspondent aux effectifs présents sur une année donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

²⁰ L'IFSE est l'une des deux parts constituant le RIFSEEP.

²¹ Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

La chambre préconise à la communauté d'agglomération de délibérer sur la généralisation de ce régime indemnitaire, ce qui lui permettrait de se mettre en conformité avec le décret n° 2020-182 du 27 février 2020.

En réponse à la chambre, le président précise que la mise en place du RIFSEEP est en cours et devrait aboutir « d'ici à la fin de l'année 2022 », ce qui permettra de régulariser les transferts de certains agents non encore effectués.

3.2 Une mutualisation développée dont certaines modalités sont à actualiser

La mutualisation des services est une méthode d'organisation régulièrement encouragée par les juridictions financières²². La chambre constate que la communauté d'agglomération utilise l'ensemble des dispositifs de mutualisation prévus par le code général des collectivités territoriales, tant pour les personnels (articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2) que les matériels (article L. 5211-4-3).

3.2.1 Une mutualisation des services dont le développement se poursuit

Le processus de mutualisation entamé par l'ex-agglomération de la région de Compiègne (ARC) à partir de 2005, s'est accéléré avec la ville de Compiègne à compter de 2011, puis avec la mise en place d'un centre de supervision intercommunal en 2015, qui bénéficie aujourd'hui à sept communes. La démarche s'est poursuivie par la mise à disposition de la ville-centre du directeur des ressources humaines en 2016, la création d'un service commun des archives en 2018 et d'une direction commune des systèmes d'information en 2019, la mutualisation du service des financements extérieurs en 2020. Enfin il a été décidé fin 2021 de mettre à disposition des communes, particulièrement celles de moins de 2 000 habitants, un rédacteur territorial afin de remplacer momentanément un secrétaire de mairie ou un cadre.

La prépondérance de la ville-centre dans le dispositif apparaît manifeste. Déjà incluse dans l'ensemble des conventions de services communs, la commune de Compiègne bénéficie également de mutualisations spécifiques, notamment pour la direction générale (cf. 3.1.1) et la direction des ressources humaines.

En outre, un certain nombre de personnels intercommunaux travaillent pour la commune de Compiègne, et réciproquement, en dehors de tout dispositif de mutualisation²³ et plusieurs mises à disposition d'agents de la commune ou de l'ARCBA font l'objet de versements annuels, sur la base d'une délibération mais sans convention (cf. 3.2.3.2). À l'instar des mises à disposition des cadres de la direction générale auprès de la commune de Compiègne (cf. 3.1.1), la chambre rappelle à la communauté d'agglomération la nécessité de formaliser, par un arrêté individuel, la mise à disposition des agents du service des financements extérieurs et des partenariats, ce à quoi son président s'est engagé en réponse aux observations provisoires.

²² Cf. rapport sur les finances publiques locales – octobre 2014 – recommandation n° 6.

²³ C'est le cas, par exemple, d'une partie des effectifs du service « ressources humaines » : adjointe de la directrice, responsable formation, responsable du recrutement et du pilotage de la masse salariale, gestionnaires carrière-paie.

Il découle de cette situation que le cumul des reversements réalisés entre Compiègne et son agglomération au titre des remboursements de charges de personnel et des services communs représente un poids prépondérant (cf. tableau n° 3).

Tableau n° 4 : Impact des flux financiers de la mutualisation sur les charges de l'ARCBA et de la commune de Compiègne

(en €)	2017	2018	2019	2020	Évolution
Total des titres émis par l'ARCBA au titre de refacturations aux communes du groupement (c/70845 + c/70875)	1 759 340	1 666 239	1 910 728	1 855 229	5,5 %
Total des remboursements effectués par Compiègne à l'ARCBA (c/6216 + c/62876)	1 491 030	1 666 450	1 649 828	1 431 119	- 4,0 %
Part des flux concernant la ville-centre	84,7 %	100,0%	86,3 %	77,1 %	-

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des comptes de gestion de la CARCBA et de la commune de Compiègne.

L'établissement a également développé des groupements de commandes ouverts à toutes les communes et la mise à disposition de matériels pour les fêtes et cérémonies. Ce dernier dispositif, qui fait intervenir des agents du service événementiel de la ville de Compiègne et de l'agglomération, donne lieu « à une refacturation de l'ARCBA à hauteur de 100 % du coût de la main d'œuvre ». Or, la délibération fixant les tarifs n'individualise pas les montants dus à chacune des collectivités. Il conviendrait que celle-ci soit amendée afin d'assurer la régularité de la mise à disposition des agents communaux et sa correcte refacturation.

Rappel au droit n° 3 : formaliser l'ensemble des mises à disposition des agents amenés à exercer partiellement ou totalement leurs missions pour la commune de Compiègne, y compris les cadres de la direction générale, conformément aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

En réponse à la chambre, le président de la communauté d'agglomération s'engage à compléter son dispositif de mutualisation en formalisant « l'ensemble des mises à disposition des agents amenés à exercer partiellement leurs missions pour la communauté, et celles des cadres de l'intercommunalité mutualisés avec la commune ».

3.2.2 Un schéma de mutualisation qui reste à évaluer et à mettre à jour

De 2010 jusqu'à 2019, l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales imposait à tout établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre l'adoption d'un schéma de mutualisation au cours de l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux. Celui-ci devait comporter, notamment, l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'intercommunalité et des communes et leurs dépenses de fonctionnement.

Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, l'élaboration de ce schéma est désormais facultative, la mutualisation de services entre une intercommunalité et ses communes membres étant renvoyée au pacte de gouvernance²⁴.

L'agglomération de la région de Compiègne avait adopté son schéma le 30 juin 2016, sans que n'y figure l'impact financier anticipé de la mutualisation, et ne l'a pas révisé suite à la fusion avec la communauté de communes de la Basse Automne au 1^{er} janvier 2017.

Si la plupart des mutualisations envisagées ont été engagées (affaires juridiques, direction des systèmes d'information, sécurité...), certains projets mentionnés dans le schéma n'ont pas eu de suites, par exemple concernant l'habitat indigne et les ressources humaines. Pour ce dernier point, aucune réflexion n'est concrètement engagée, alors qu'une mutualisation « de fait » semble être déjà au moins partiellement mise en œuvre (cf. 3.2.4.2).

Aucun bilan du schéma de mutualisation n'a été réalisé et n'est prévu à ce jour. Il en est de même pour ce qui concerne la révision de ce document, en dépit des évolutions toujours en cours. Pourtant, au vu des montants concernés et de la progression des effectifs de la collectivité (cf. 3.1.2), la chambre estime que ces deux démarches seraient justifiées.

Le président de la communauté indique, en réponse à la chambre, que l'agglomération entend continuer « son processus de mutualisation au fil de l'eau en fonction des besoins et des priorités » et souligne le caractère désormais facultatif du schéma.

La chambre souligne que les difficultés constatées dans le suivi du schéma et son caractère régulièrement évolutif sont de nature à confirmer l'intérêt de l'actualisation de ce document.

Recommandation n° 2 : proposer au conseil communautaire une mise à jour du schéma de mutualisation en s'appuyant sur une évaluation de la mise en œuvre du document stratégique de 2016.

²⁴ Défini à l'article L. 5211-11-2 7° CGCT.

3.2.3 Un dispositif de mutualisation à réviser et à actualiser

3.2.3.1 Une mutualisation dont le pilotage peut être amélioré

Afin de réviser les dispositifs de mutualisation de la direction générale et de la directrice des ressources humaines, qui venaient à échéance le 31 décembre 2021, une nouvelle convention intégrant celles-ci, mais aussi les directions de la communication, des affaires juridiques et des affaires foncières, a été approuvée par le conseil communautaire le 15 décembre 2021.

Le pilotage des différents dispositifs apparaît insuffisant :

- quatre conventions de services communs²⁵ ont été établies avant la fusion avec l'ex-communauté de la Basse Automne, sans qu'une délibération ait été prise depuis pour étendre leur application aux collectivités qui en étaient membres ;
- la date d'échéance de certaines conventions est parfois dépassée de plusieurs mois avant qu'un avenant de prolongation n'intervienne et les délibérations sont souvent prises avec effet rétroactif. Sur ce point, le président de la communauté, dans sa réponse, fait valoir que la rétroactivité permet de « mieux correspondre à la réalité des coûts à prendre en compte », ce qui n'apparaît pas recevable au regard du principe de non rétroactivité des actes administratifs ;
- Enfin, suite aux observations provisoire de la chambre, la convention de 2015 portant création du centre de supervision intercommunal, échue depuis le 31 décembre 2019, a été reconduite pour cinq ans par une délibération du 15 décembre 2021.

3.2.3.2 Certaines mutualisations sont mises en œuvre sans convention ou assurées par des services non mutualisés

Certains agents de la commune de Compiègne exercent en partie leurs missions pour le compte de l'EPCI, ou inversement, sans aucun support juridique ni remboursement. Il s'agit notamment de ceux en charge des ressources humaines et du pôle « Espaces urbains », les conventions concernant uniquement les cadres de direction de ces services. Il en est de même pour le service « Politique de la ville », dont 37 agents sont des personnels municipaux, alors qu'il s'agit d'une compétence intercommunale obligatoire (cf. 2.2.1) et que le schéma de mutualisation établi en 2016 indiquait « *le principe d'une mise à disposition de service, voire de mise à disposition d'agents, est le plus adapté* ». Cinq ans plus tard, aucune mise à disposition n'a été formalisée, ni ne semble envisagée.

Cette situation contrevient aux dispositions du I° de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que les agents exerçant leurs fonctions en totalité dans un service transféré à une intercommunalité doivent être intégrés à celle-ci.

²⁵ Commande publique, droits des sols, bureau d'études VRD, centre de supervision intercommunal.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité estime que les actions conduites au titre du contrat de ville sont réalisées par des agents communaux car l'ensemble des quartiers concernés sont situés à Compiègne et que les actions menées relèvent des compétences municipales (culture, jeunesse, sports, ...).

La chambre constate, pour sa part, que, d'une part, cette affirmation apparaît contradictoire avec les mises à disposition prévues par le schéma de mutualisation de 2016 et que, d'autre part, le fait que l'ensemble des quartiers prioritaires concernés se situent sur la ville-centre est sans effet sur le caractère intercommunal de la compétence.

3.2.4 Les flux financiers occasionnés par la mutualisation sont peu lisibles

La répartition des charges entre les bénéficiaires des services mutualisés est effectuée selon des modalités différentes ainsi définies :

- droit des sols : prise en charge totale des coûts par l'EPCI ;
- centre de supervision intercommunal : prise en charge d'une part fixe par la CARCBA (60 %) et répartition du reste à charge aux communes utilisatrices du service ;
- commande publique, bureau d'études VRD²⁶, financements extérieurs : coût forfaitaire du service pour les communes et reste à charge pour l'agglomération ;
- archives, direction commune des systèmes d'information : répartition des coûts réels au prorata de l'utilisation du service (charges de personnel et de fonctionnement) ;
- direction générale, directeur des ressources humaines, affaires juridiques, foncières, communication : répartition de la masse salariale selon une clé liée à l'activité (uniquement avec la commune de Compiègne) qui est régulièrement révisée selon des modalités qui n'ont pu être précisées à la chambre.

Les conventions les plus anciennes, qui se traduisent par une facturation aux communes sur une base forfaitaire, n'ont pas été réévaluées depuis 2011²⁷.

En réponse à l'observation de la chambre, le président de l'établissement a indiqué qu'une proposition d'actualisation des tarifs sera soumise aux communes.

Par ailleurs, des remboursements de charges de personnel sont observés entre l'agglomération et sa ville-centre, sur la base de délibérations mais en dehors de toute convention ou arrêtés de mise à disposition. Les personnels concernés font partie des effectifs de l'une des deux collectivités et exercent leurs missions à temps complet pour l'autre.

²⁶ VRD : Voirie et Réseau Divers.

²⁷ Conventions relatives à la commande publique, au bureau d'études VRD.

Le total des sommes reversées (cf. annexe n° 3) s'élevait à plus de 323 000 € en 2020. Il paraîtrait plus cohérent et opérationnel que ces personnels soient transférés dans les effectifs de la collectivité pour laquelle ils interviennent à temps plein, afin de réduire ce type de flux financiers. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que trois des sept agents de l'agglomération concernés avaient été transférés à la ville de Compiègne.

Enfin, les informations données aux élus sur les modalités de refacturation de la mutualisation, lors de la présentation des délibérations approuvant les conventions qui en sont le support, apparaissent perfectibles. Alors que celles-ci évoquent parfois une « répartition des charges de personnel, [...] qui s'appuie sur la réalité du temps de travail ... sur chacune des collectivités », aucun élément n'a permis d'identifier la méthode utilisée pour déterminer la répartition effective du temps de travail.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La mutualisation de l'administration communautaire, dont les effectifs ont connu une progression significative depuis 2017, a été engagée dès 2005. Cette démarche, constamment poursuivie depuis et dont les modalités juridiques et financières sont très diversifiées, est ouverte à l'ensemble des communes. Mais elle s'est principalement développée avec la ville de Compiègne. Elle vise à permettre à des communes de taille modeste d'accéder à des compétences professionnelles dont elles ne pourraient disposer en propre et à minorer les coûts de personnel de la ville-centre. La chambre souligne le caractère vertueux de cette organisation tout en appelant l'intercommunalité à plus de rigueur dans ses modalités d'application.

Le régime indemnitaire, applicable aux agents de l'intercommunalité, comme un certain nombre de conventions de mises à disposition et le schéma de mutualisation seraient à actualiser. Il conviendrait également d'améliorer le pilotage des dispositifs mis en œuvre, certaines mutualisations avec la ville-centre s'effectuant sans support juridique ni remboursement.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE À CE JOUR MAIS UNE FIABILITÉ DES COMPTES À AMÉLIORER

4.1 La fiabilité des comptes apparaît perfectible

4.1.1 La conformité des documents budgétaires et la prévision budgétaire ont connu une amélioration récente

Le rappel à la réglementation n° 4 du rapport d'observations définitives de mars 2017 faisait suite au constat de l'absence de plusieurs annexes des budgets et comptes administratifs de l'établissement. Ces insuffisances ont été corrigées.

La recommandation n° 1 du précédent rapport de la chambre préconisait à l'intercommunalité de « présenter un budget primitif réaliste ». Or, si le niveau d'exécution des recettes apparaît satisfaisant, ce n'est pas le cas des dépenses dont le taux de réalisation, après intégration des restes à réaliser, est à peine supérieur à 55 % jusqu'en 2021, alors même que leur fiabilité est très insuffisante (cf. 4.1.2). Toutefois, une amélioration est constatée sur le dernier exercice pour lequel le taux d'exécution dépasse 70 %.

4.1.2 Les opérations de clôture d'exercice sont à fiabiliser

La proportion des rattachements de dépenses sur l'exercice auquel elles doivent être imputées est limitée ; mais les états les recensant ne sont pas accompagnés de pièces justificatives et ne comportent pas de date d'engagement pour près de 25 % du montant des charges rattachées. Par ailleurs, les titres de recettes pour le remboursement des services mutualisés émis par les communes qui en bénéficient le sont parfois l'année suivante, sans que les recettes correspondantes soient rattachées à l'exercice concerné, ce qui contrevient au principe d'annualité budgétaire.

En ce qui concerne les restes à réaliser, ceux-ci sont correctement justifiés en recettes mais de manière insuffisante en dépenses. Ainsi, pour l'exercice 2019, seuls 25 % des engagements reportés ont pu être vérifiés, l'établissement n'ayant transmis qu'une « fiche d'engagement », insuffisamment précise pour la majorité des inscriptions.

Aussi, la chambre invite la communauté d'agglomération à améliorer la fiabilité des rattachements et des restes à réaliser.

En réponse, son président indique que l'établissement « prendra les mesures nécessaires pour améliorer ce point », sans en préciser la nature, ni communiquer d'échéance.

4.1.3 Le suivi des immobilisations est à perfectionner

Alors que la chambre formulait plusieurs réserves sur le suivi des immobilisations dans son précédent rapport, celui-ci demeure toujours insuffisant.

Si la communauté a effectivement délibéré fin 2017 sur la durée de ses amortissements par type de biens, plusieurs carences subsistent.

En réponse aux observations de la chambre, son président assure que l'intercommunalité « sera plus vigilante à l'avenir pour l'amortissement des biens de faible valeur » et formalisera la procédure de sortie d'inventaire.

L'état des immobilisations tenu par l'ordonnateur reflète ces insuffisances et présente d'importants écarts (45 M€ au 31 décembre 2020) avec l'état de l'actif tenu par le comptable public. Le président de la communauté précise, dans sa réponse à la chambre, que cet écart aurait été ramené à 21,65 M€ fin 2021.

Enfin, alors que la chambre avait souligné en 2017 les délais excessifs de transfert des immobilisations en cours vers les comptes définitifs d'immobilisations corporelles, ceux-ci demeurent très importants. Fin 2020, la durée moyenne de maintien d'une immobilisation sur le compte 23 était de sept ans.

Dans sa réponse le président de l'établissement indique s'être rapproché du comptable public sur ce sujet, afin de régulariser la situation en 2022.

Il apparaît, au final, que la fiabilité des comptes de la communauté d'agglomération demeure perfectible. Or, celle-ci ne dispose pas d'un guide de procédures financières. La chambre souligne l'intérêt de ce document qui permet de formaliser chacune des étapes du circuit comptable et ainsi d'en assurer durablement une bonne application.

4.2 Le poids prépondérant des budgets annexes

La communauté d'agglomération compte 12 budgets annexes.

4.2.1 Le poids des budgets annexes est majoritaire dans les comptes agrégés

Le poids des produits de gestion des budgets annexes de la communauté d'agglomération est supérieur à celui du budget principal. En 2020, avec 33,1 M€, ils représentaient 53,2 % des recettes courantes agrégées de l'intercommunalité (62,3 M€).

De 2017 à 2021, le montant cumulé de la capacité d'autofinancement (CAF) nette globale atteint 43 M€, dont 57,9 % sont issus des budgets annexes. Pour le résultat de fonctionnement, leur contribution au résultat agrégé sur la même période (46,1 M€) est encore plus majoritaire (73,4 %).

Tableau n° 5 : Capacité d'autofinancement consolidée de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Montant cumulé 2017-2021
CAF brute agrégée tous budgets	13 026 973	14 341 726	19 559 249	18 517 835	16 832 958	82 278 741
Dont CAF brute du budget principal	7 278 319	3 605 941	7 006 475	6 230 915	5 937 867	30 059 517
<i>Budgets annexes en % du total de la CAF brute</i>	44,1 %	74,9 %	64,2 %	66,4 %	64,7 %	64,7 %
CAF nette agrégée	4 796 167	6 478 821	11 366 451	10 668 073	9 658 347	42 967 860
CAF nette du budget principal	5 184 145	1 290 554	4 634 638	3 757 800	3 233 396	18 100 534
<i>Budgets annexes en % du total de la CAF nette</i>	- 8,1 %	80,1 %	59,2 %	64,8 %	66,5 %	57,9 %

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

L'analyse du bilan confirme la part dominante des budgets annexes dans les comptes de la communauté d'agglomération. Fin 2020, ils contribuaient à plus des deux tiers de son fonds de roulement global et à plus de 60 % (19,3 M€) de sa trésorerie (31,4 M€), principalement du fait des budgets « eau » et « assainissement ».

4.2.2 Les cinq principaux budgets annexes présentent une situation contrastée

Plus de 96 % des produits des budgets annexes sont issus de cinq des douze budgets : « aménagement », « déchets ménagers », « transports », « assainissement » et « eau potable ».

Tableau n° 6 : Données financières des cinq principaux budgets annexes de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021
Budget annexe aménagement					
Produits d'aménagement	8 287 878	6 789 561	10 861 226	9 655 254	8 022 817
Dépenses d'aménagement	4 695 416	7 019 209	7 214 483	5 948 691	5 728 290
CAF nette	- 1 755 186	3 519 347	- 45 169	3 659 995	- 1 672 922
Endettement	34 337 262	31 468 508	28 866 704	26 221 923	24 047 507
Fonds de roulement	611 207	- 47 939	539 059	1 239 601	1 033 090
Trésorerie	- 98 431	- 1 702 432	774 860	1 168 570	985 835
Budget annexe déchets					
Recettes de fonctionnement	7 828 823	7 723 827	7 794 810	7 909 547	10 500 183
Dépenses de fonctionnement	8 181 130	8 225 850	8 365 672	8 661 724	9 283 902
CAF nette	- 383 917	- 598 931	- 646 362	- 669 860	1 176 730
Endettement	198 387	153 284	106 858	59 070	38 357
Fonds de roulement	2 881 657	1 910 001	1 211 062	422 417	1 486 374
Trésorerie	2 189 707	1 380 683	570 621	- 725 242	- 8 257 546
Budget annexe transports					
Recettes de fonctionnement	6 604 833	7 269 685	8 810 928	7 218 518	9 328 904
Dépenses de fonctionnement	6 704 337	7 027 878	7 459 806	6 970 016	7 511 452
CAF nette	71 942	- 305 321	2 930 641	49 371	1 643 556
Endettement	1 372 396	1 195 313	1 018 229	1 365 782	1 188 699
Fonds de roulement	408 130	28 404	3 002 032	3 538 772	5 054 537
Trésorerie	- 1 706 762	87 223	367 254	2 043 035	4 063 694
Budget annexe assainissement					
Recettes de fonctionnement	3 203 641	3 635 820	5 398 598	4 463 710	5 282 620
Dépenses de fonctionnement	902 727	911 411	827 468	776 831	686 882
CAF nette	346 902	1 628 834	1 993 506	1 617 495	2 941 653
Endettement	17 183 668	20 059 109	17 497 190	15 425 306	13 771 222
Fonds de roulement	4 204 327	6 346 688	6 319 933	7 246 832	10 199 112
Trésorerie	3 415 783	4 873 698	4 597 139	5 933 576	9 491 491
Budget annexe eau potable					
Recettes de fonctionnement	1 693 954	2 025 604	2 667 853	2 780 557	2 556 434
Dépenses de fonctionnement	543 258	1 345 149	641 179	546 034	364 090
CAF nette	1 125 228	717 640	2 237 142	1 992 445	1 964 338
Endettement	22 213	- 18 468	970 820	730 225	2 072 118
Fonds de roulement	8 342 223	8 681 291	9 625 333	9 736 364	7 799 516
Trésorerie	7 978 124	8 005 571	8 863 768	9 562 604	7 115 712

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

4.2.2.1 Le budget « aménagement »

Avec 34 M€ de produits de 2017 à 2020, le budget annexe « aménagement » est le plus important en volume de recettes. Il a dégagé, en cinq ans, 12,6 M€ de plus-values sur les cessions. En dépit de celles-ci, le budget « aménagement » a bénéficié, en 2018, d'une subvention du budget principal de 3 M€, dont la nécessité n'apparaît pas justifiée.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération a conservé un budget annexe pour l'aménagement de la zone du « Champ Dolent » qui n'est plus mouvementé depuis 2017, hormis pour le remboursement de la dette résiduelle (77 067 € à fin 2020). La chambre préconise donc sa clôture.

Dans sa réponse, le président précise qu'il est prévu d'engager à court terme la clôture de l'un des budgets annexes, compte tenu de leur nombre important.

4.2.2.2 Le budget « déchets ménagers »

Les produits de gestion du budget annexe « déchets ménagers » ont atteint 31,26 M€ de 2017 à 2020. Toutefois, sa section de fonctionnement a constamment été déficitaire, pour un montant moyen annuel de 0,69 M€ (cf. annexe n° 9). En conséquence, le résultat global de clôture, qui s'établissait à 2,78 M€ fin 2017, n'était plus que de 0,36 M€ à fin 2020.

Ce déficit trouvait son origine dans le maintien d'une fiscalité différenciée entre le périmètre de l'ex-agglomération de la région de Compiègne (taxe d'enlèvement des ordures ménagères - TEOM) et celui de l'ex-communauté de la Basse Automne (redevance incitative). En octobre 2020, l'intercommunalité a délibéré pour étendre l'application de la TEOM sur l'ensemble du territoire à un taux de 9,15 %, ce qui a apporté une recette supplémentaire de 2,6 M€ en 2021, le résultat de fonctionnement redevenant significativement positif (1 M€).

4.2.2.3 Le budget « transports »

Le budget annexe « transports » se caractérise par la « gratuité » au bénéfice des usagers sur l'ensemble du réseau. Entre 2017 et 2020, il a enregistré 29,9 M€ de produits de gestion, dont 76,7 % issus du « versement mobilité » (22,9 M€) et 22,8 % de subventions d'exploitation (6,8 M€). La subvention versée en 2021 (1,5 M€) a représenté un coût de 17,8 € par usager pour l'année.

4.2.2.4 Les budgets « eau » et « assainissement »

Ces deux budgets dégagent une capacité d'autofinancement élevée et disposent d'une trésorerie conséquente, qui a progressé sur la période contrôlée. Ils ont enregistré des produits d'exploitation et de gestion cumulés s'élevant respectivement à 16,7 M€ et 9,2 M€ entre 2017 et 2020, et provenant de reversements de taxes par les délégataires et, marginalement, les communes.

Concernant tout d'abord l'assainissement, la capacité d'autofinancement nette de la période s'élève à 5,6 M€. À fin 2020, le fonds de roulement a atteint 7,2 M€ et la trésorerie 5,9 M€, soit plus de 7,5 ans de charges courantes (cf. annexe n° 11).

Des constats identiques sont opérés sur le budget annexe « eau », dont la capacité d'autofinancement nette de 2017 à 2020 (6,07 M€) est supérieure aux dépenses d'équipement (5,4 M€). Il disposait, fin 2020, d'un fonds de roulement de 9,74 M€ et de 9,56 M€ de trésorerie, représentant près de 18 ans de charges courantes (cf. annexe n° 12).

Par ailleurs, le résultat cumulé de la période (1,8 M€) a été minoré en 2017 et 2018 par l'inscription de 2,3 M€ de dotations aux provisions correspondant à un préfinancement de travaux futurs. La chambre souligne que la constitution de ces provisions contrevient à l'instruction comptable M49 qui n'autorise pas cette pratique, sauf lorsqu'existe une obligation de remise en état.

Dans sa réponse, le président de la communauté conteste cette analyse mais n'apporte pas d'élément de nature à modifier la position de la juridiction.

La chambre observe que les investissements projetés ne semblent pas de nature à consommer les excédents existants. Ce constat devrait conduire l'intercommunalité à engager une réflexion sur le niveau des redevances acquittées par les usagers et qui financent ces deux services publics industriels et commerciaux.

Recommandation n° 3 : engager une réflexion sur le niveau des redevances finançant les services de l'eau et de l'assainissement au regard de leurs besoins d'investissement.

Dans sa réponse, le président fait part de son intention de prendre en compte la recommandation de la chambre de manière différenciée, en n'engageant pas une baisse tarifaire de l'eau qui ne serait que temporaire, mais en étudiant les modalités d'une diminution de 5 % des recettes d'assainissement de l'intercommunalité, dont l'impact ne serait cependant pas identique pour tous les usagers.

4.2.3 Les subventions exceptionnelles du budget principal

Entre 2017 et 2020, la communauté d'agglomération a attribué 7,35 M€ de subventions exceptionnelles aux budgets annexes. Les budgets « aménagement » (3 M€) et « aire d'accueil pour les gens du voyage » (2,35 M€) ont bénéficié de 72,8 % de ces concours.

4.3 Une capacité d'autofinancement du budget principal qui tend à s'éroder

L'analyse financière opérée par la chambre ne porte que sur le budget principal. Avec 29,1 M€ de produits de gestion et 20,9 M€ de dépenses courantes en 2020, celui-ci représentait 46,8 % du montant des produits et 46,5 % des charges de fonctionnement de la totalité des budgets agrégés. L'encours de dette du budget principal à fin 2021 s'élevait à 30,3 M€, soit 40,2 % de l'encours de l'ensemble des budgets (75,4 M€).

4.3.1 Des produits en progression modérée

Entre 2017 et 2020, la structure des produits de gestion de la communauté d'agglomération est demeurée stable. La fiscalité représente environ 56 % des recettes, les ressources institutionnelles un peu plus du tiers (34,2 % en 2020) et les produits d'exploitation de l'ordre de 10 %. Les variations observées en 2021 demeurent à confirmer, compte tenu de leur ampleur surprenante au regard des exercices précédents.

Tableau n° 7 : Structure et évolution des produits de gestion de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne 2017-2021
Fiscalité totale (nette)	14 721 845	14 913 876	15 964 233	16 283 828	14 588 264	- 0,2 %
En % du total	55,2 %	55,1 %	56,3 %	55,9 %	50,6 %	
Ressources d'exploitation	2 455 388	2 662 043	2 821 095	2 877 616	3 255 274	7,3 %
En % du total	25,8 %	28,0 %	29,4 %	28,8 %	29,6 %	
Ressources institutionnelles	9 512 652	9 497 727	9 579 643	9 978 752	10 982 261	3,7 %
En % du total	35,6 %	35,1 %	33,8 %	34,2 %	38,1 %	
Produits de gestion	26 689 884	27 073 646	28 364 970	29 140 196	28 825 800	1,9 %
Evolution annuelle		1,4 %	4,8 %	2,7 %	- 1,1 %	

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

En volume, les produits de gestion ont connu une hausse continue (+ 3 % de variation annuelle moyenne) jusqu'à 2020, passant de 26,7 M€ en 2017 à 29,1 M€. Celle-ci a été supérieure à l'inflation. Jusqu'au net tassement de 2021, les recettes fiscales avaient connu une progression significative de leur montant (+ 1,6 M€ de 2017 à 2020). En proportion ce sont les produits d'exploitation qui ont augmenté le plus rapidement (+ 7,3 % en variation annuelle moyenne).

4.3.1.1 Les recettes fiscales

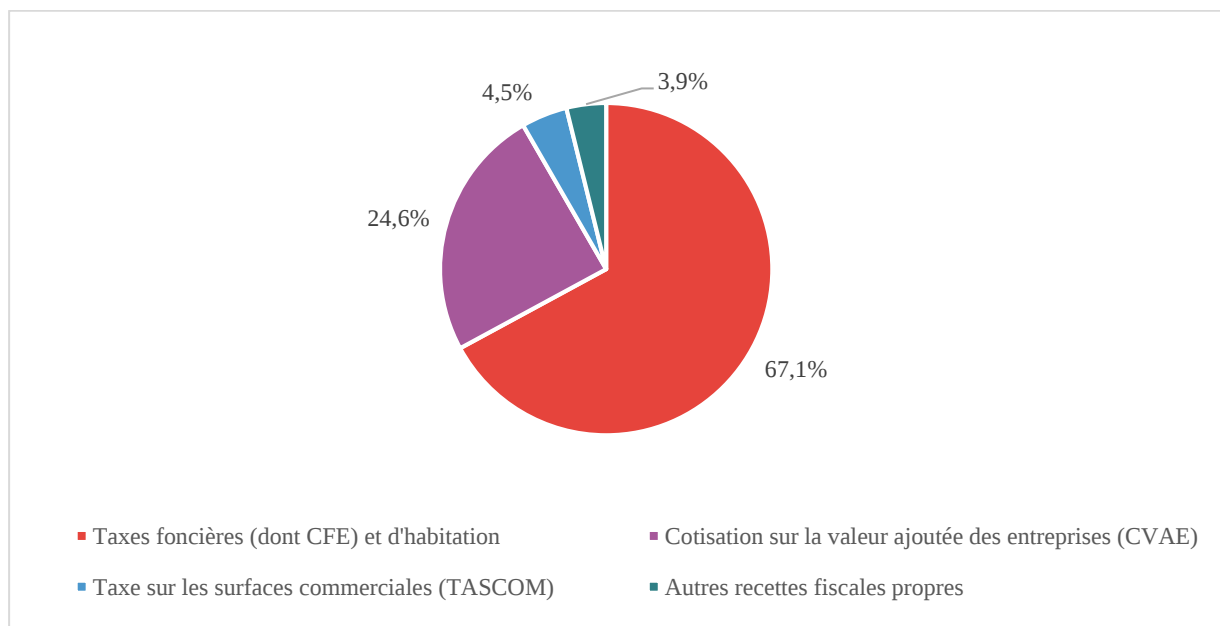
L'analyse des recettes fiscales du budget principal est effectuée avant versements aux communes membres et la péréquation. Ceux-ci ont représenté entre 60,1 % (2017) et 57,1 % (2020) des produits perçus (cf. 4.6.2).

Tableau n° 8 : Ressources fiscales avant et après reversement de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne 2017-2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	36 851 723	37 035 248	38 151 141	37 935 670	36 237 376	1,0 %
Fiscalité reversée	22 129 878	22 121 372	22 186 908	21 651 842	21 649 112	- 0,5 %
Fiscalité totale nette	14 721 845	14 913 876	15 964 233	16 283 828	14 588 264	- 0,2 %
Part de la fiscalité reversée	60,1 %	59,7 %	58,2 %	57,1 %	59,7 %	

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

La structure des recettes fiscales n'a que peu évolué entre 2017 et 2020. Sa décomposition pour cette dernière année fait apparaître une nette prépondérance des recettes issues des contributions assises sur le foncier (67,1 %). La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) représente, pour sa part, un peu moins du quart des produits fiscaux et la taxe sur les surfaces commerciales 4,5 %. Ainsi, ces quatre catégories de recettes totalisent 96,1 % des produits fiscaux de l'intercommunalité.

Graphique n° 1 : Structure des recettes fiscales en 2020

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

Les taux de la taxe d'habitation et de l'ensemble des contributions foncières sont demeurés inchangés depuis 2017. La progression globale de leur produit, ne reposant de ce fait que sur celle des bases, est demeurée limitée à la fois en montant (1,35 M€) et en proportion (+ 1,8 % de variation annuelle moyenne).

L'établissement présentait la particularité d'appliquer un taux de taxe foncière nul jusqu'en 2021, alors que le taux moyen des intercommunalités à fiscalité propre de l'Oise est de 3,5 %. Pour la taxe d'habitation, dont le taux n'est plus voté depuis 2020 suite à sa réforme, le taux appliqué par l'intercommunalité (9,37 %) était inférieur aux deux autres communautés d'agglomération de l'Oise²⁸. Son produit s'élevait à 12,8 M€ en 2019. S'agissant de la contribution foncière des entreprises (CFE), le taux en vigueur (24,85 %) se situe en deçà de celui voté par les deux autres communautés d'agglomération du département²⁹. Les recettes de CFE s'établissaient à 12,3 M€ en 2020.

Dans sa réponse, le président de l'intercommunalité indique que celle-ci a décidé d'appliquer, à compter de 2022, un taux de taxe foncière d'1 % ainsi que la majoration spéciale du taux de CFE, afin de financer le plan pluriannuel d'investissements (cf. 4.4.3) et de parer à d'éventuels aléas.

4.3.1.2 Les ressources d'exploitation

L'essentiel des ressources d'exploitation (83,3 % en 2020) proviennent des produits des services et du domaine, et particulièrement des remboursements de personnel et de frais.

Tableau n° 9 : Ressources d'exploitation de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne 2017-2021
Travaux, études et prestations de services	0	2 400	2 400	2 000	2 400	
+ Mise à disposition de personnel facturée aux communes du groupement	1 608 287	1 459 369	1 552 960	1 457 721	1 719 772	1,7 %
+ Remboursement de frais	627 653	897 441	986 694	936 748	916 095	9,9 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2 235 940	2 359 220	2 542 054	2 396 469	2 638 266	4,2 %
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	202 369	287 186	278 259	369 451	510 414	26,0 %
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	17 079	15 637	782	111 696	106 594	58,1 %
= Autres produits de gestion courante (b)	219 448	302 824	279 041	481 147	617 008	29,5 %
= Ressources d'exploitation (a + b)	2 455 388	2 662 043	2 821 095	2 877 616	3 255 274	7,3 %

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

²⁸ Respectivement 11,18 % et 10,26 % pour les communautés Creil Sud Oise et du Beauvaisis en 2020.

²⁹ Respectivement 29,96 % et 25,4 % pour les communautés Creil Sud Oise et du Beauvaisis en 2020.

En ce qui concerne la mise à disposition de personnel facturée à la ville de Compiègne, cette recette tend à diminuer.

Selon le président de la communauté, cette évolution s'explique par des départs d'agents de l'intercommunalité dont les remplaçants ont été directement recrutés par la commune.

En revanche, une nette progression est constatée depuis 2018 pour les remboursements de frais. En moyenne sur la période 2017-2020, les budgets annexes et régies représentent 40,1 % des recettes perçues et les communes du groupement 38,1 %.

La progression significative des revenus locatifs constatée depuis 2020 (+ 83,4 % de 2019 à 2021) provient de la mise à jour des contrats de location, qui a permis de recouvrer des recettes non perçues jusqu'alors. L'augmentation des redevances sur les services publics industriels et commerciaux est, quant à elle, expliquée par une modification en 2020 de l'imputation de la redevance perçue sur le crématorium.

4.3.1.3 Les ressources institutionnelles

Le montant de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État a diminué d'1,25 M€ entre 2017 et 2021 (- 14,4 %). L'essentiel du montant perçu est constitué par la dotation de compensation, qui représentait 91,1 % du total en 2021.

La nette augmentation des participations survenue en 2020 (+ 0,51 M€) tient notamment à l'indemnisation reçue de l'État (0,18 M€) pour les achats liés à la crise sanitaire, et à une subvention reçue de l'ADEME³⁰ (0,14 M€).

Tableau n° 10 : Ressources institutionnelles de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne 2017- 2021
Dotation Globale de Fonctionnement	8 668 121	8 488 808	8 260 800	8 095 535	7 414 503	- 3,8 %
<i>Dont dotation de compensation</i>	7 262 808	7 111 148	6 947 868	6 820 840	6 758 303	- 1,8 %
FCTVA	0	0	71 801	80 905	83 162	
Participations	123 362	255 873	298 754	808 144	482 293	40,6 %
Autres attributions et participations	721 169	753 046	948 288	994 168	3 002 303	42,8 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 512 652	9 497 727	9 579 643	9 978 752	10 982 261	3,7 %

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

³⁰ ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, devenue Agence de la transition écologique.

4.3.2 Une augmentation soutenue des charges

Contrairement à celle des produits, la structure des charges de gestion a connu des évolutions marquées entre 2017 et 2021. Prise dans son ensemble, leur progression (+ 3,86 M€) atteint 5,2 % en valeur annuelle moyenne, soit plus de deux fois celle des produits (1,9 %). Celle-ci n'est cependant pas linéaire. En effet, les charges de gestion ont augmenté de 2 M€ de 2017 à 2019 (+ 11,9 %) avant de progresser d'1,5 M€ sur la seule année 2020 (+ 7,7 %) dans le contexte de la crise sanitaire, qui a généré des dépenses supplémentaires (cf. *supra*). Cette situation est principalement imputable à la hausse des charges à caractère général, qui atteint 2 M€ entre 2017 et 2020, soit 56 % de la progression constatée. En 2021, un net ralentissement du rythme de progression des charges de gestion est constaté (+ 1,5 %).

Tableau n° 11 : Structure et évolution des charges de gestion de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne 2017-2021
Charges à caractère général	5 458 805	5 926 137	7 221 739	7 464 469	7 402 543	7,9 %
En % du total	31,5 %	32,5 %	37,3 %	35,8 %	35,0 %	
+ Charges de personnel	7 304 887	7 627 872	7 517 330	8 146 125	8 696 434	4,5 %
En % du total	42,2 %	41,9 %	38,8 %	39,0 %	41,1 %	
+ Subventions de fonctionnement	1 034 139	758 524	739 591	1 344 393	1 186 070	3,5 %
En % du total	6,0 %	4,2 %	3,8 %	6,4 %	5,6 %	
+ Autres charges de gestion	3 507 821	3 904 014	3 889 627	3 906 921	3 887 405	2,6 %
En % du total	20,3 %	21,4 %	20,1 %	18,7 %	18,4 %	
Charges de gestion	17 305 652	18 216 547	19 368 288	20 861 908	21 172 451	5,2 %
Évolution annuelle en %		5,3 %	6,3 %	7,7 %	1,5 %	

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

4.3.2.1 Les charges à caractère général

Celles-ci ont connu une croissance dynamique en 2018 (8,6 %) et 2019 (21,9 %), qui a cependant ralenti à compter de 2020 (3,3 %). Le détail de cette progression met en évidence des causes multiples.

En premier lieu, le montant des achats a augmenté de 43,5 % entre 2017 et 2019 (+ 0,16 M€) avant de doubler en 2020 (+ 0,57 M€). Ce dernier mouvement tient à la crise sanitaire, les achats de fournitures consécutifs à celle-ci étant estimés à 0,6 M€. Les autres évolutions concernent notamment les contrats de prestations de services qui ont connu une progression de 0,5 M€ entre 2017 et 2020, les charges d'entretien et réparation (+ 0,33 M€) et les remboursements de frais aux budgets annexes et au CCAS³¹ (+ 0,26 M€).

4.3.2.2 Les charges de personnel

Leur hausse (0,8 M€) a été plus modérée et s'explique par la montée en puissance de la mutualisation. Il apparaît cependant que le rythme de progression des charges nettes, après déduction des mises à disposition, est plus soutenu et a atteint près d'1 M€, du fait de la diminution de 0,15 M€ des remboursements à ce titre.

Enfin, alors que le coût de la rémunération du personnel titulaire est demeuré relativement stable de 2017 à 2020 (+ 0,1 M€), celui des personnels non-titulaires a connu une progression plus sensible (+ 0,5 M€).

4.3.2.3 Les subventions

Après avoir nettement diminué (- 0,28 M€, soit - 26,7 %) entre 2017 et 2018 (cf. annexe n° 15), les subventions ont fortement progressé en 2020 (+ 0,6 M€, soit 81,6 %). Cette évolution est notamment imputable au contexte de crise sanitaire. En effet, dès le 6 mai 2020 le conseil d'agglomération a instauré un dispositif de relance économique à destination des entreprises, assis sur une enveloppe de 0,6 M€.

4.3.2.4 Les autres charges de gestion

La progression des autres charges de gestion (cf. annexe n° 15), qui s'élevaient à 3,9 M€ fin 2020, est liée à la contribution au service départemental d'incendie et de secours (+ 4 M€).

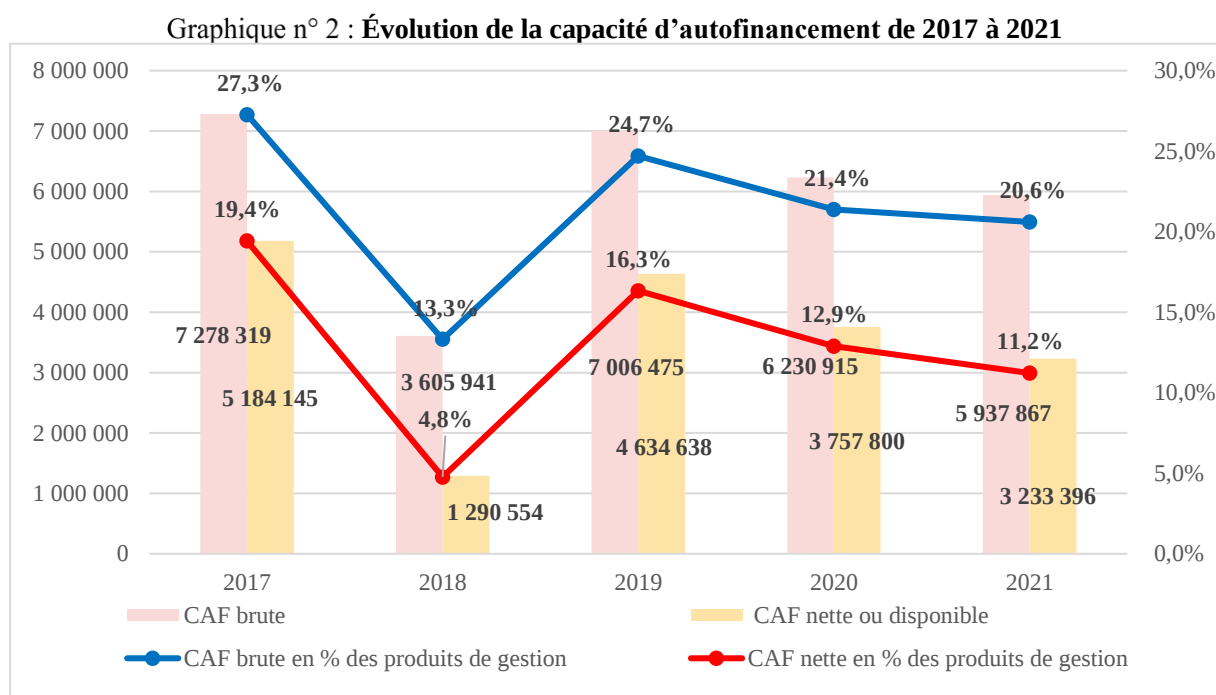
4.3.3 Une diminution tendancielle de l'autofinancement

Le montant cumulé de la capacité d'autofinancement (CAF) brute dégagée entre 2017 et 2021 atteint 30,1 M€ (cf. annexe n° 3). Toutefois, sa proportion au regard des produits de gestion tend à diminuer (graphique n° 4). La CAF nette a suivi une trajectoire identique, passant de 19,4 % à 11,2 % des produits de gestion en cinq ans.

³¹ CCAS : centre communal d'action sociale.

L'érosion relative de la CAF, et surtout le décalage observé entre le rythme de progression des produits de gestion (1,9 % en valeur annuelle moyenne) et celui des charges courantes (5,2 %), dessine une tendance qui, à moyen terme, pourrait voir la communauté d'agglomération être en difficulté pour financer ses investissements sur ses ressources propres.

En réponse à l'observation de la chambre, le président indique que la conjonction de l'instauration d'un taux d'1 % de taxe sur le foncier bâti (cf. 4.3.1.1) et la consommation du fonds de roulement devraient permettre à l'établissement de préserver sa capacité d'autofinancement et de limiter le recours à l'emprunt pour le financement de son PPI.



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

4.4 Des investissements en rapport avec les capacités financières

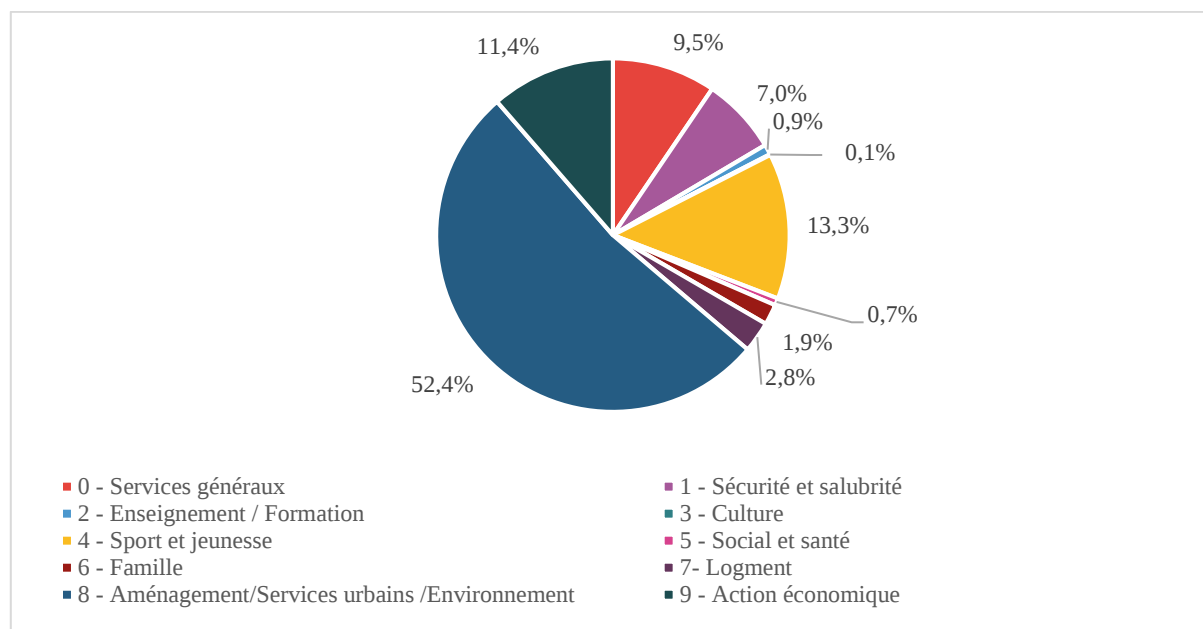
4.4.1 Des dépenses d'investissement concentrées

De 2017 à 2021, le montant cumulé des dépenses d'équipement de la communauté d'agglomération (cf. annexe n°4) s'est élevé à 25,63 M€, soit 5,1 M€ par an en moyenne, auquel il convient d'ajouter 7,66 M€ de subventions d'investissement versées (1,5 M€ en moyenne annuelle).

Les dépenses d'équipement du budget principal étaient gérées au travers de 29 opérations d'investissement à fin 2020. La communauté d'agglomération suit également quatre autorisations de programme et une autorisation d'engagement qui ne sont plus actives. La chambre invite l'établissement à les clôturer, ce que son président s'est engagé à effectuer « lors des prochains comptes administratifs ».

Les dépenses relatives à l'aménagement, aux services urbains et à l'environnement (cf. graphique n°3) sont prépondérantes (52,4 %). Viennent ensuite les investissements afférents au sport et à la jeunesse avec 13,3 % des dépenses, puis l'action économique avec 11,4 %, les services généraux (9,5 %), et enfin la sécurité et la salubrité (7 %). Ces cinq fonctions totalisent 93,6 % des dépenses d'équipement. L'effort d'investissement est donc fortement concentré.

Graphique n° 3 : Répartition des dépenses d'investissement par fonction de 2017 à 2020



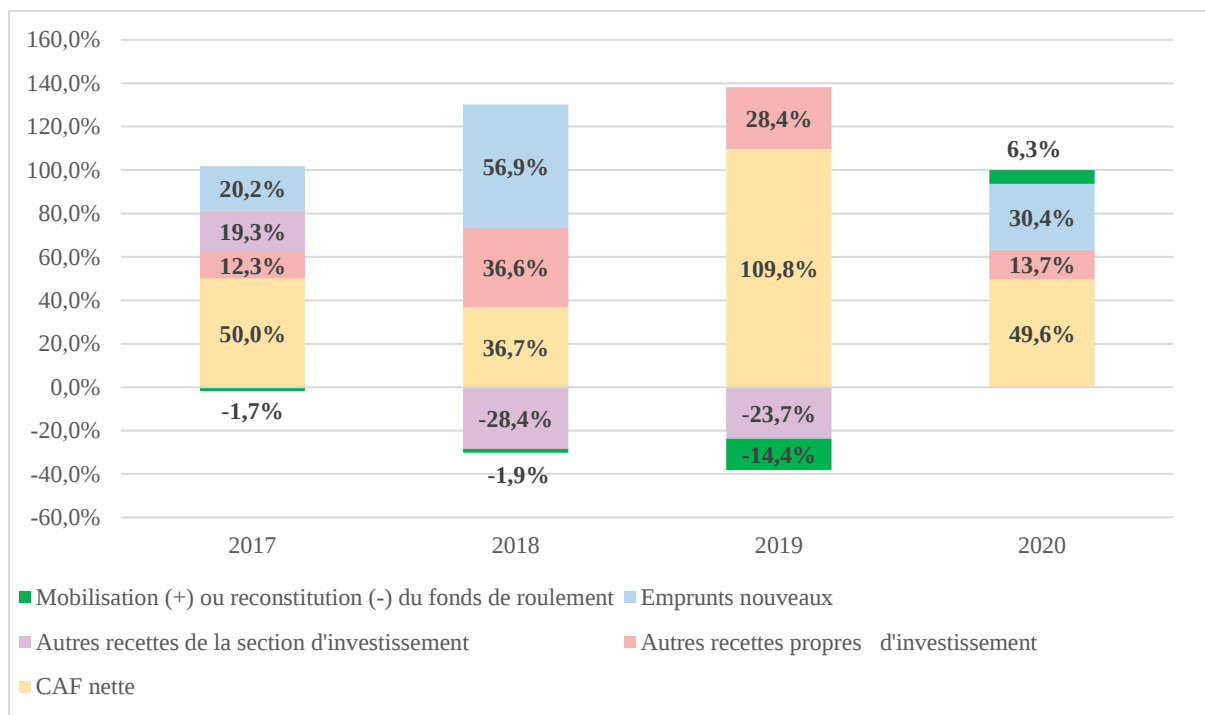
Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs de la CARCBA.

L'autofinancement a constitué la principale ressource mobilisée entre 2017 et 2020 (14,87 M€). Les emprunts constituent la deuxième source de financement de la période avec 6,4 M€.

À l'exception de l'année 2020, où il a contribué à financer les dépenses d'équipement à hauteur de près de 0,5 M€, le fonds de roulement, pourtant confortable (cf. 4.5.1), n'a pas été mobilisé alors que son niveau significatif aurait pu permettre de limiter le recours à l'emprunt, notamment en 2017 et 2018.

En réponse à la chambre, le président de l'intercommunalité précise que « le PPI voté en 2022 montre que le fonds de roulement sera utilisé en quasi-totalité pour financer les investissements ». Il apparaît qu'il a été effectivement mobilisé à hauteur d'1,8 M€ en 2021 pour le financement des dépenses d'équipement (cf. annexe n° 4).

Graphique n° 4 : La répartition du financement des dépenses d'investissement de 2017 à 2020



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

4.4.2 Un endettement maîtrisé

À fin 2021, l'encours de dette du budget principal s'élevait à 31,4 M€, soit une diminution de 11 % (3,9 M€) depuis 2017. Il apparaît que 95 % de celui-ci est classé en catégorie A-1 de la charte Gissler³². Dès lors, il ne présente pas de risque particulier.

À l'exception de l'année 2018 (9,4 ans), la capacité de désendettement³³ du budget principal de l'établissement a constamment été inférieure à 5,5 ans depuis 2017 (cf. annexe n° 5), soit nettement en deçà du seuil critique de 12 années permettant de garantir la soutenabilité de la dette³⁴. Il apparaît donc que, sur la période contrôlée, le niveau des investissements réalisés était soutenable au regard des capacités financières de l'intercommunalité, d'autant que, compte tenu du niveau de la trésorerie, la capacité de désendettement apparaît encore nettement améliorée lorsque celle-ci est prise en compte (1,8 ans à fin 2021 hors trésorerie des budgets annexes).

³² Cette « charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » établit une échelle de classification des risques des emprunts structurés, selon l'indice sous-jacent de chaque emprunt (classé de 1 à 5, du moins au plus risqué) et le risque de structure ou de démultiplication du taux (A à E).

³³ Cet indicateur permet d'apprécier le nombre d'années qui seraient nécessaires à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut.

³⁴ Cf. loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022.

4.4.3 La programmation pluriannuelle

À fin 2021, la communauté d'agglomération disposait d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), intégrant le budget principal et le budget annexe « aménagement », établi pour la période 2020 à 2022, soit trois exercices.

Au stade de ses observations provisoires, la chambre avait relevé que sa recommandation formulée lors du précédent contrôle d'établir un PPI sur une durée de cinq ans n'était pas mise en œuvre.

En réponse, l'ordonnateur a transmis le PPI établi pour la période 2021-2026 et adopté par l'assemblée délibérante le 24 février 2022. Celui-ci, qui porte sur le budget principal et le budget annexe aménagement, prévoit un montant moyen annuel de dépenses d'investissement de 14 M€ et le maintien d'une capacité de désendettement de six ans grâce à l'utilisation du levier fiscal (cf. 4.3.1.1).

4.5 Une trésorerie inhabituellement élevée

Entre 2017 et 2020, le fonds de roulement du budget principal est demeuré plutôt stable (+ 2,2 %), à un niveau proche de 9 M€. Il a, pour la première fois, diminué en 2021 (- 2,2 M€) du fait de sa mobilisation pour le financement des dépenses d'équipement (cf. annexe n° 4).

Tableau n° 12 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie de 2017 à 2021

(au 31 décembre en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne 2017-2021
Fonds de roulement net global	8 795 558	8 860 719	9 470 357	8 991 137	6 803 377	0,7 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	173,9	167,1	169,4	150,2	112,4	
- Besoin en fonds de roulement global	-12 078 572	-14 021 813	-16 179 400	-22 463 525	-28 735 843	23,0 %
<i>Dont besoin en fonds de roulement de gestion</i>	- 224 166	- 609 124	- 587 232	- 1 412 439	- 1 289 702	
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	- 13 171 248	- 13 866 974	- 16 771 024	- 19 268 710	- 14 860 517	13,5 %
=Trésorerie nette	20 874 130	22 882 531	25 649 756	31 454 662	35 539 220	14,6 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	412,8	431,6	458,7	525,6	587,3	
<i>dont trésorerie active</i>	20 874 130	22 882 531	25 649 756	31 454 662	35 635 015	14,6 %

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

Le niveau du fonds de roulement est confortable. Le montant de la trésorerie apparaît, pour sa part, inhabituellement élevé et en constante augmentation, passant de 20,87 M€ à 35,54 M€ en cinq ans, soit plus de 18 mois de dépenses courantes. Il s'explique par un besoin en fonds de roulement très fortement négatif (- 28,7 M€), dont 51,7 % sont issus des comptes de rattachement avec les budgets annexes (14,9 M€). Ce sont les budgets annexes « eau » et « assainissement » qui alimentent principalement la trésorerie.

4.6 Le développement d'une réelle solidarité financière

4.6.1 L'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Il permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité recouvrée sur son territoire par les communes et le groupement. Ainsi, plus le CIF est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'EPCI est supposé être important sur le territoire de l'ensemble intercommunal.

Le coefficient d'intégration fiscale de l'intercommunalité est stable, et se situe autour de 0,35, niveau proche de la moyenne constatée sur les trois communautés d'agglomération du département.

Sur la période, le potentiel fiscal agrégé³⁵ (PFA) de la communauté d'agglomération est supérieur à la moyenne nationale, l'écart tendant à s'accroître entre 2017 (110,9 % du PFA national moyen) et 2020 (114,1 %).

Le conseil communautaire a adopté un pacte financier et fiscal le 29 mars 2018. Celui-ci, après un « état des lieux des mécanismes de redistribution existants », prévoit les dispositions suivantes pour leur évolution :

- l'absence de révision des attributions de compensation, sauf exception ;
- le principe d'un soutien financier aux projets municipaux par l'attribution d'un fonds de concours aux communes de moins de 2 000 habitants (30 000 € par an) et du reversement, à la ville de Compiègne, de 50 % de la taxe sur les activités hippiques ;
- l'attribution aux communes membres d'une dotation de solidarité communautaire ;
- la prise en charge totale de la contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) par la communauté.

³⁵ Le potentiel fiscal agrégé est l'agrégation des richesses fiscales communales et intercommunales sur le territoire de l'ensemble intercommunal.

Suite à l'adoption de l'article 256 de la loi de finances pour 2020, imposant aux intercommunalités de répartir au moins 35 % du montant de la dotation de solidarité communautaire en fonction du revenu par habitant et du potentiel fiscal des communes, le pacte a été révisé en ce sens par délibération du 8 octobre 2021.

4.6.2 Des reversements de fiscalité significatifs

L'article 1609 *nonies* C du code général des impôts prévoit le versement, par les établissements publics de coopération intercommunale à leurs communes membres, d'attributions de compensation, pouvant être complétées par une dotation de solidarité, afin d'atténuer les effets des transferts de fiscalité.

Sur la période, la proportion de la fiscalité perçue par le groupement reversée aux communes, essentiellement par le mécanisme des attributions de compensation³⁶, a légèrement diminué, passant de 57,1 % en 2017 à 52,7 % en 2020 du fait du transfert à l'intercommunalité de la compétence « eaux pluviales urbaines ». Depuis 2017, le montant des attributions a été modifié à trois reprises, en particulier pour définir celui affecté aux communes de l'ex-communauté de la Basse Automne.

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est stable depuis 2019. Ses modalités de répartition ont été révisées en 2018, puis en octobre 2021. Depuis 2017, la ville de Compiègne a bénéficié d'une dotation supérieure à son poids démographique³⁷, notamment car celle-ci intègre le reversement de la moitié du montant de la taxe sur les activités hippiques perçue par la communauté.

La commission d'évaluation des charges transférées (CLECT) de la communauté d'agglomération s'est réunie à trois reprises au cours de la période :

- le 21 mars 2017, pour établir les attributions de compensations à verser aux communes de l'ex-communauté de communes de la Basse Automne ;
- le 6 juin 2018, afin d'évaluer les charges induites par le transfert des zones d'activités économiques des communes à l'intercommunalité et l'impact des évolutions de compétences ;
- le 8 septembre 2020, pour répartir les charges transférées suite à la prise de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » par la communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020.

Les réunions de la commission ont été suivies de délibérations du conseil d'agglomération reprenant ses propositions. Toutefois, seule la dernière réunion a donné lieu à un relevé de conclusions signé des participants. La chambre invite l'intercommunalité à systématiser cette pratique afin de permettre la traçabilité des décisions prises, ce à quoi son président s'est engagé en réponse aux observations provisoires de la chambre.

³⁶ 92,5 % du total de la fiscalité reversée en 2017, 92,2 % en 2020.

³⁷ 49 % de la population de l'EPCI – cf. tableau n° 1.

4.6.3 Les autres mécanismes de soutien financier aux communes

Outre les reversements de fiscalité, l'intercommunalité prend en charge la contribution du territoire au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et assure le versement de fonds de concours aux communes.

Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Il s'agit d'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, qui vise à redistribuer une part des recettes fiscales des groupements et communes isolées, en prélevant sur les entités riches pour reverser à des communes pauvres, avec un système de partage des gains et des pertes entre le groupement et ses communes membres.

Depuis l'instauration du FPIC en 2012, la communauté d'agglomération prend à sa charge 100 % du montant du prélèvement, soit environ 2 M€ par an, et attribue la majorité du reversement perçu au titre du mécanisme de garantie aux six communes de l'ex-communauté de la Basse Automne. Suite à l'extinction du dispositif de reversement³⁸, la communauté a délibéré le 20 mai 2021 pour maintenir les montants attribués à ces collectivités. Cette règle de répartition dérogatoire a été intégrée dans le pacte financier et fiscal.

Sur l'ensemble de la période contrôlée, la communauté d'agglomération a, par ailleurs, attribué des fonds de concours financés sur le budget principal aux communes du groupement, selon quatre modalités :

- une enveloppe de 30 000 € à chacune des 12 communes de moins de 2 000 habitants ;
- un fonds de 400 000 € par projet, pour la création de terrains de football synthétiques ;
- un mécanisme de reversement de la taxe sur les paris hippiques à la ville de Compiègne, complétant la part restituée *via* la dotation de solidarité communautaire (cf. 4.6.2.2) ;
- des financements ponctuels pour des projets importants d'équipements communaux.

Alors que le montant des fonds de concours aux communes a été presque multiplié par trois entre 2017 (0,8 M€) et 2020 (2,3 M€), le taux de consommation des crédits tend à diminuer et n'était que de 51,6 % en 2019. L'utilisation effective des crédits attribués devra constituer un point d'attention pour les prochains exercices.

³⁸ Conformément à l'article L. 2336-6 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération compte 12 budgets annexes, dont le poids est prépondérant dans les finances communautaires. Leur situation financière apparaît contrastée : alors que les budgets « eau » et « assainissement » génèrent de confortables excédents, qui devraient inciter à une réflexion sur le niveau des redevances prélevées, celui dédié aux « déchets ménagers » a connu des déficits récurrents jusqu'en 2020.

S'agissant du budget principal, la fiabilité des comptes mériterait d'être améliorée sur plusieurs points, notamment la qualité des prévisions d'investissement, le suivi du patrimoine et la justification des restes à réaliser. La capacité d'autofinancement nette est à un niveau suffisant (3,2 M€ en 2021) mais en diminution tendancielle.

Le niveau des dépenses d'investissement apparaît conforme aux capacités financières de l'intercommunalité, et fait l'objet depuis peu du déploiement d'une programmation pluriannuelle sur la durée du mandat. L'endettement est maîtrisé.

Le niveau de la trésorerie, alimentée principalement par les budgets annexes, notamment l'eau et l'assainissement, apparaît très élevé et en constante augmentation de 2017 à 2021, pour atteindre 35,54 M€, soit plus de 18 mois de dépenses courantes.

L'établissement a développé une solidarité financière réelle et dynamique avec ses communes, par les reversements de fiscalité (18,1 M€ en 2020) et la prise en charge du coût de la péréquation (2 M€ par an environ).

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Compétences exercées par la CARCBA au 5 août 2021	50
Annexe n° 2. Synthèse des flux financiers relatifs à la mise à disposition de personnels à temps complet, hors convention	52
Annexe n° 3. La capacité d'autofinancement du budget principal de 2017 à 2021	53
Annexe n° 4. Le financement des dépenses d'équipement du budget principal de 2017 à 2021.....	54
Annexe n° 5. Encours de dette et capacité de désendettement du budget principal de 2017 à 2021	55

Annexe n° 1. Compétences exercées par la CARCBA au 5 août 2021

Compétences obligatoires	Compétences optionnelles	Compétences facultatives
Développement économique , comprenant : actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de 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	Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Études, mise en œuvre et gestion des dispositifs de relais d'assistantes maternelles (RAM) et des équipements associés
Aménagement de l'espace communautaire , comprenant : schéma de cohérence territoriale ; plan local d'urbanisme ; définition, création et réalisation d'opération d'aménagement d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité	Voirie d'intérêt communautaire et parcs de stationnement d'intérêt communautaire	Équipements culturels et sportifs et équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire
Équilibre social et habitat , comprenant : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; actions par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Études relatives aux opérations d'aménagement urbain et de réhabilitation des centres-bourgs
Politique de la Ville , comprenant : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville, animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'intervention économique et social ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programme d'actions définis dans le contrat de ville		Incendie : gestion et équipement des corps de première intervention non encore départementalisés + versement de la contribution au SDIS en lieu et place des communes
Accueil des gens du voyage		Sécurité : participation aux études et aux investissements en faveur de la sécurité des biens et des personnes ; coordination de leurs actions en faveur de la sécurité dans le cadre du CISPD ou sur demande des communes ou groupements
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés		Participation au pôle d'équilibre territorial et au pôle métropolitain, et à tout autre structure de coopération territoriale prévue par les textes
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations		Loisirs et sports nautiques et aéronautiques Aérodrome Margny-lès-Compiègne Gestion des ports de plaisance
Eau		Réalisation et gestion d'un crématorium
Assainissement des eaux usées		Fonds de concours (à titre exceptionnel pour des thématiques nommément désignées dans les statuts)

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION DE COMPIÈGNE
ET DE LA BASSE AUTOMNE
dont enquête nationale sur l'intercommunalité

Compétences obligatoires	Compétences optionnelles	Compétences facultatives
Gestion des eaux pluviales urbaines		Actions intercommunales de promotion ainsi que du développement de l'emploi, participation à des actions communales en faveur de l'emploi Service public des réseaux de communications électroniques à haut et très haut débit : coordination et suivi des infrastructures et réseaux publics et privés HD et THD ; service public des réseaux et services locaux de communications électroniques ; gestion et mutualisation d'un SIG relatives aux autres informations en matière d'aménagement du territoire ; développement usage et facilitation de l'accès aux technologies Gestion d'un centre de supervision intercommunal Participation à des événements sportifs de rayonnement régional ou national Réalisation d'études préalables relatives aux transferts de compétences à la communauté notamment la compétence « Défense extérieure contre l'incendie » Réalisation, aménagement, gestion et entretien : - des pistes et voies cyclables reliant au moins 2 communes entre elles - des liaisons cyclables structurantes Élaboration, mise en œuvre, suivi et/ou révision des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau Oise Aronde, Oise Moyenne, Nonette et Automne, ou de tout autre schéma susceptible de se constituer ultérieurement par l'adhésion au syndicat désigné structure porteuse de chacun de ces SAGE Réalisation de mesures compensatoires dans le cadre de la lutte contre les crues et réalisation des postes de crues Aménagement paysager et entretien des entrées d'agglomération sur les principaux axes structurants du groupement

Source : chambre régionale des comptes, à partir des statuts de la CARCBA modifiés par l'arrêté préfectoral du 5 août 2021.

Annexe n° 2. Synthèse des flux financiers relatifs à la mise à disposition de personnels à temps complet, hors convention

	2017	2018	2019	2020
Date délibération ARC	28/09/2017	20/12/2018	14/11/2019	17/12/2020
Période concernée	2017	2018	2019	2020
Personnels concernés	8	8	7	7
- dont agents ARC	4	4	6	6
- dont agents de Compiègne	4	4	1	1
Montant	282 799 €	300 120 €	276 787 €	323 859 €
- dont versé par l'ARC	140 940 €	126 485 €	35 877 €	82 958 €
- dont versé par Compiègne	141 859 €	173 635 €	240 910 €	240 900 €

Source : chambre régionale des comptes, à partir des délibérations du conseil d'agglomération de la CARCBA 2017-2020.

Annexe n° 3. La capacité d'autofinancement du budget principal de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Montant cumulé 2017-2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	36 851 723	37 035 248	38 151 141	37 935 670	36 237 376	186 211 158
+ Fiscalité reversée	- 22 129 878	- 22 121 372	- 22 186 908	- 21 651 842	- 21 649 112	- 109 739 112
= Fiscalité totale (nette)	14 721 845	14 913 876	15 964 233	16 283 828	14 588 264	76 472 046
+ Ressources d'exploitation	2 455 388	2 662 043	2 821 095	2 877 616	3 255 274	14 071 416
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 512 652	9 497 727	9 579 643	9 978 752	10 982 261	49 551 034
= Produits de gestion (A)	26 689 884	27 073 646	28 364 970	29 140 196	28 825 800	140 094 497
Charges à caractère général	5 458 805	5 926 137	7 221 739	7 464 469	7 402 543	33 473 693
+ Charges de personnel	7 304 887	7 627 872	7 517 330	8 146 125	8 696 434	39 292 648
+ Subventions de fonctionnement	1 034 139	758 524	739 591	1 344 393	1 186 070	5 062 717
+ Autres charges de gestion	3 507 821	3 904 014	3 889 627	3 906 921	3 887 405	19 095 788
= Charges de gestion (B)	17 305 652	18 216 547	19 368 288	20 861 908	21 172 451	96 924 846
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	9 384 233	8 857 099	8 996 682	8 278 288	7 653 349	43 169 651
<i>en % des produits de gestion</i>	35,2 %	32,7 %	31,7 %	28,4 %	26,6 %	30,8 %
+/- Résultat financier	- 1 150 661	- 1 134 791	- 1 041 940	- 981 616	- 914 221	- 5 223 229
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	1 051 700	4 135 387	981 330	1 180 307	759 412	8 108 136
+/- Autres produits et charges excep. réels	96 447	19 019	33 062	114 550	-41 848	221 231
= CAF brute	7 278 319	3 605 941	7 006 475	6 230 915	5 937 867	30 059 517
<i>en % des produits de gestion</i>	27,3 %	13,3 %	24,7 %	21,4 %	20,6 %	21,5 %
- Annuité en capital de la dette	2 094 174	2 315 387	2 371 837	2 473 116	2 704 470	11 958 983
= CAF nette ou disponible (C)	5 184 145	1 290 554	4 634 638	3 757 800	3 233 396	18 100 534
<i>en % des produits de gestion</i>	19,4 %	4,8 %	16,3 %	12,9 %	11,2 %	12,9 %

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

Annexe n° 4. Le financement des dépenses d'équipement du budget principal de 2017 à 2021

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021	Montant cumulé 2017-2021
CAF nette ou disponible (A)	5 184 145	1 290 554	4 634 638	3 757 800	3 233 396	18 100 534
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	52 069	250 852	133 541	642 743	1 053 682	2 132 887
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	321 023	285 089	1 012 967	376 788	589 309	2 585 176
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	900 000	0	0	13 510	0	913 510
+ Produits de cession	0	751 426	52 000	500	0	803 926
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	1 273 092	1 287 366	1 198 508	1 033 542	1 651 863	6 444 370
= Financement propre disponible (A+B)	6 457 237	2 577 920	5 833 146	4 791 342	4 885 259	24 544 904
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 222 837	2 334 223	2 939 075	5 755 815	8 382 778	25 634 728
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1 020 208	1 167 525	1 294 493	1 733 376	2 446 491	7 662 093
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	3 000 000	0	0	0	0	3 000 000
- Participations et inv. financiers nets	0	2 700	0	81 250	43 750	127 700
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 1 999 335	998 471	1 000 935	0	0	71
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 786 473	- 1 924 999	598 643	- 2 779 099	- 5 987 760	- 11 879 688
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-9 840	10 995	-120	0	1 035
- Reprise sur excédents capitalisés	132 912	0	0	0	0	132 912
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 919 385	- 1 934 839	609 638	- 2 779 219	- 5 987 760	- 12 011 566
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 100 000	2 000 000	0	2 300 000	3 800 000	10 200 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	180 615	65 161	609 638	- 479 219	- 2 187 760	- 1 811 566

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

Annexe n° 5. Encours de dette et capacité de désendettement du budget principal de 2017 à 2021

(au 31 décembre en €)	2017	2018	2019	2020	2021 €	Variation annuelle moyenne 2017-2021
Encours de dettes du BP au 1er janvier	30 596 781	35 268 818	33 954 960	30 448 002	30 274 887	- 0,2 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2 094 174	2 315 387	2 371 837	2 473 116	2 704 470	6,6 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-1 999 335	998 471	1 000 935	0	0	
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	2 666 876	0	-134 186	0	0	
+ Nouveaux emprunts	2 100 000	2 000 000	0	2 300 000	3 800 000	16,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	35 268 818	33 954 960	30 448 002	30 274 887	31 370 416	- 2,9 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	4,9	9,4	4,4	4,9	5,3	
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les budgets annexes	7 702 882	9 015 557	8 878 732	12 185 952	20 678 704	28,0 %
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement	27 565 936	24 939 403	21 569 270	18 088 934	10 691 713	- 21,1 %
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	3,8	6,9	3,1	2,9	1,8	

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



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION DE COMPIÈGNE ET DE LA BASSE AUTOMNE

*Tome 2 - dont enquête nationale sur
l'intercommunalité*

(Département de l'Oise)

Exercices 2017 et suivants

une réponse reçue :

- Philippe Marini, président de la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« 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** ».



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