



Rapport d'observations définitives

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MONTS ET VALLÉES

Exercices 2015 et 2016

ET

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES FALAISES DU TALOU

Exercices 2017 et 2018

(Département de la Seine-Maritime)

Observations délibérées le 10 juin 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
PRINCIPALES OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I. PROCÉDURE	2
II. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	3
A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE DE L'EPCI	3
B. INCIDENCE DU PASSAGE DE LA CCMV À LA CCFT	3
1. L'extension du champ de compétences	3
2. La définition de l'intérêt communautaire et les modalités d'exercice des compétences.....	4
C. L'INSERTION DE LA CCFT DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL ET LES PERSPECTIVES DU TERRITOIRE.	5
III. LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DE L'EPCI	6
A. L'ORGANISATION INTERNE	6
1. Les instances de décision	6
2. La mutualisation	6
B. LA COMMANDE PUBLIQUE	7
C. LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC DU COMPLEXE « LE LUDIBULLE »	7
1. L'économie générale de la DSP et sa mise en œuvre	7
2. Les avenants	8
IV. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT : LES RESSOURCES HUMAINES	8
A. LES CONSÉQUENCES DE L'ÉLARGISSEMENT SUR LES RESSOURCES HUMAINES	8
B. LA GESTION DU PERSONNEL	9
C. LA POLITIQUE INDEMNITAIRE	9
1. La mise en place du RIFSEEP	9
2. L'évolution du régime indemnitaire.....	10
V. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	12
A. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE.....	12
1. Les budgets de l'EPCI	12
2. La préparation des budgets.....	12
3. Les prévisions budgétaires.....	12
4. Le suivi du budget	13
B. LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	13
1. La régularité des principales opérations.....	13
2. La collaboration avec le comptable et les contrôles.....	14
VI. L'ANALYSE FINANCIÈRE	14
A. LE FINANCEMENT	14
1. Le pacte financier et fiscal entre les communes et la CCFT, élément structurant de l'élargissement.....	14
2. Le budget principal	17
3. Le financement des budgets annexes.....	19
B. LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE.....	20

SYNTHÈSE

A compter du 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes Falaises du Talou a succédé à la communauté de communes de Monts et Vallées, après l'élargissement de celle-ci à huit nouvelles communes.

Cet élargissement a constitué un changement d'échelle pour l'établissement public en raison, notamment, de l'intégration de la commune de Petit-Caux. Commune la plus peuplée du nouvel ensemble (lequel est passé d'une population de 12 338 habitants à près de 24 000 habitants), cette collectivité bénéficie sur son territoire de l'implantation de la centrale nucléaire de Penly et dispose, de ce fait, d'importantes ressources fiscales. Le budget de la communauté de communes est ainsi passé d'un peu moins de 5 M€ à près de 33 M€, dont la majorité des ressources est reversée à la commune de Petit-Caux sous la forme d'une attribution de compensation.

Les transformations institutionnelles (composition et fonctionnement de l'organe délibérant et des exécutifs) accompagnant l'élargissement ont été effectuées rapidement. De même, la forte augmentation des besoins en ressources humaines à raison des compétences et infrastructures transférées a été réglée sans heurts, malgré le brusque changement intervenu au sein de la direction générale des services. Par ailleurs, ces évolutions se sont faites sans augmentation déraisonnable de la masse salariale malgré la grande variété de situation des agents, principalement en termes de régimes indemnitaires, que l'EPCI a rapidement entendu harmoniser.

Cet élargissement ne s'est toutefois pas passé sans difficultés.

En effet, les travaux de la CLECT n'ont pas permis à la communauté de communes nouvellement élargie de connaître, dès 2017, le montant des charges transférées et, partant, le montant des attributions de compensation qu'elle devait verser aux communes. Cette absence a conduit la CCFT à construire ses budgets sur des estimations parfois très éloignées de la réalité, comme l'a démontré la régularisation intervenue en 2018. Ainsi les ressources réelles de l'établissement public avaient été surévaluées de plus de 1,4 M€. Cet élément, ajouté aux retards pris dans le remboursement de l'annuité d'emprunt liée au transfert du complexe sportif « Le Ludibulle », explique la très forte baisse de la capacité d'autofinancement en 2017 et 2018 qui n'est, pour une large part, qu'optique : surévaluées en 2017, les ressources de la CCFT, qui devait faire face à des remboursements exceptionnels en 2018, placent en réalité cette dernière dans une situation financière confortable.

Au total, la majeure partie des changements et difficultés liés à l'élargissement ont été bien absorbés par l'établissement public, dont la trajectoire financière n'est pas à ce jour, source d'inquiétude et dont le mode de pilotage, efficace, est en passe d'achever la phase de mue de l'institution. Il incombe maintenant à l'EPCI d'achever le renforcement de ses procédures internes, notamment comptables, ainsi que du contrôle de la délégation de service public (DSP) relative à la gestion du complexe sportif « Le Ludibulle ».

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Revoir les modalités de contrôle et de fonctionnement de la DSP « Le Ludibulle » ;
2. achever les modifications permettant de renforcer le pilotage des ressources humaines ;
3. adopter un schéma de mutualisation et en établir le rapport annuel d'évolution conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

PRINCIPALES OBLIGATIONS DE FAIRE

4. Instaurer la redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets prévue à l'article L. 2333-78 du CGCT ;
5. équilibrer le financement des budgets annexes relatifs à des services publics industriels et commerciaux ;
6. produire le rapport retraçant l'activité de l'établissement public, prévu à l'article L. 5211-39 du CGCT.

I. PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion des communautés de communes Monts et Vallées puis Falaises du Talou (CCFT) pour les exercices 2015 à 2018.

Par lettre en date du 29 juillet 2019, le président de la chambre en a informé Monsieur Gérard Picard, président.

Un entretien de fin de contrôle entre le rapporteur et M. Picard a eu lieu le 8 janvier 2020.

Lors de sa séance du 20 janvier 2020, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité à Monsieur Picard et pour les parties qui le concernent à Monsieur Martin, maire de la commune de Petit-Caux, qui ont tous deux répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 10 juin 2020, le présent rapport d'observations définitives qui vous a été communiqué le 6 juillet 2020.

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

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

II. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

A. L'évolution du périmètre de l'EPCI

Jusqu'en 2016, seize communes comptant une population totale de 12 338 habitants étaient réunies au sein de la communauté de communes Monts et Vallées (CCMV), qui avait été créée par arrêté préfectoral du 28 décembre 2001.

Le législateur ayant entendu renforcer les intercommunalités à travers l'adoption de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, il appartenait à cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui existait à la date de publication de la loi NOTRe, de se mettre en conformité avec les exigences législatives.

Par arrêtés préfectoraux des 30 novembre et 15 décembre 2016, la communauté de communes Monts et Vallées a pris le nom de communauté de communes Falaises du Talou (CCFT), dont le périmètre s'est, à compter du 1^{er} janvier 2017, étendu à huit nouvelles communes (passant ainsi à vingt-quatre), portant sa population à 23 729 habitants¹.

Le territoire de la CCFT compte près de 6 000 emplois, répartis entre trois pôles principaux (qui rassemblent plus de 80 % des emplois de l'EPCI) : Petit-Caux (2 206 emplois), Saint-Nicolas-d'Aliermont (1 657 emplois) et Envermeu.

B. Incidence du passage de la CCMV à la CCFT

L'élargissement de l'EPCI a correspondu à une augmentation des équipements gérés² et un accroissement de ses compétences.

1. L'extension du champ de compétences

La CCFT exerce l'intégralité des compétences obligatoires définies au I de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

S'agissant des compétences optionnelles, l'établissement public est désormais compétent pour le développement et la promotion des énergies renouvelables et, à ce titre, pour le fauchage des accotements ; pour la création et la gestion de la maison de service au public ainsi que, depuis le 5 août 2019, pour la construction, la gestion et l'exploitation d'un crématorium.

S'agissant des compétences facultatives, l'action en direction de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse semble avoir été restreinte lors du passage à la CCFT (fin de la halte-garderie itinérante) alors que les actions en direction des personnes âgées et handicapées ne semblaient pas initialement reprises. Si le portage de repas à domicile ne figure pas dans les statuts, la CCFT a continué à l'exercer en l'intégrant de son propre chef dans la mission « maison des services au public », ce qui constitue une extension de compétence non prévue qui devrait donner lieu à une modification des statuts ainsi que l'envisage l'ordonnateur.

¹ Le doublement de la population communautaire tient très largement à l'intégration de la commune nouvelle de Petit-Caux, sur laquelle se situe la centrale nucléaire de Penly.

² Ainsi, la CCFT s'est vu transférer la gestion : du complexe sportif de Ludibulle ; de la médiathèque de Saint-Martin-en-Campagne et Biville-sur-Mer ; de la déchetterie de Saint-Martin-en-Campagne ; de l'UTOM d'Auquemesnil ; de l'hôtel d'entreprises de Biville-sur-Mer ; de la zone d'activité Bois Nicolas et Oratoire ; du local du RAM et du point info de Biville-sur-Mer, de l'office du tourisme.

Au total, les compétences qui représentent les poids financiers les plus significatifs sont relatives, d'une part, au traitement des déchets ménagers et assimilés (compétence obligatoire qui représente près de 2,3 M€ en 2018) et, d'autre part, à la construction, à l'entretien et au fonctionnement d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire, avec l'intégration du complexe « Le Ludibulle » (pour un montant en fonctionnement de 726 000 € en 2018 auquel il faut ajouter l'annualité du remboursement de l'emprunt, soit près de 580 000 €).

Les évolutions financières les plus conséquentes pour la communauté de communes sont donc moins liées à l'évolution des compétences qu'à l'extension du périmètre et des équipements transférés.

2. La définition de l'intérêt communautaire et les modalités d'exercice des compétences

Les statuts de la CCMV puis de la CCFT précisent, à l'occasion de la déclinaison des compétences exercées, les actions relevant d'un intérêt communautaire. Cette délimitation, qui se confond souvent avec des actions spécifiques, est, dans la majorité des situations, suffisamment précise.

Toutefois, certaines compétences ne présentent pas une liste d'actions relevant de l'intérêt communautaire ni les critères qui permettraient de l'apprécier.

Ainsi en est-il, parmi les compétences obligatoires, du soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire : il semble qu'elles soient en réalité précisées au fil de l'eau.

Il en va de même, parmi les compétences optionnelles, de la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire et d'équipement de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire, pour lesquels la définition de l'intérêt communautaire n'est – à l'exclusion des piscines et des structures de lecture publique – pas précisée ; là encore, une classification au fil de l'eau paraît être opérée.

Une définition plus précise de l'intérêt communautaire aurait permis d'accroître la prévisibilité de l'action de l'établissement public. Il résulte cependant des dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT qu'en l'absence de cette définition par le conseil de la communauté de communes dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence, la communauté de communes doit désormais être regardée comme exerçant l'intégralité des compétences transférées.

Par ailleurs, les statuts de la communauté de communes Monts et Vallées prévoyaient, en leur article 9, que les compétences de l'EPCI seraient précisées dans une charte d'intervention adoptée par le conseil communautaire.

Cette charte, qui a été adoptée le 12 mai 2006 par la CCMV, précise effectivement les modalités d'intervention de la communauté en ce qui concerne les travaux de voirie, l'éclairage public ainsi que le développement de l'enseignement musical et des activités culturelles. L'article 5 des statuts de la CCFT indique également que les modalités d'exercice des compétences communautaires ainsi que les attributions d'aides pourront être précisées dans des chartes.

Toutefois, alors que les compétences de l'organisme ont été élargies lors du passage à la CCFT, la charte adoptée par la CCMV n'a pas été mise à jour et aucune charte à portée thématique n'a été adoptée. L'EPCI pourrait utilement procéder à cette actualisation.

La chambre attire également l'attention de la CCFT sur l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 qui modifie substantiellement la répartition des compétences entre les communautés de communes et les communes membres³, ce qui impliquera une nouvelle refonte des statuts de l'EPCI.

C. L'insertion de la CCFT dans le paysage institutionnel et les perspectives du territoire

Le nouvel ensemble n'a pas été constitué dans une optique de recherche de cohérence entre son périmètre géographique et celui des organismes auxquels adhèrent les communes membres : pays recouvrant trois communautés de communes, SIVOS auquel adhèrent quelques communes membres, syndicats de bassin versant Arques et Yères.

Par ailleurs, conformément à la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, le syndicat mixte du pays Dieppois-Terroir de Caux a été transformé en pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) par arrêté préfectoral du 18 décembre 2014.

Le PETR Dieppe pays Normand essaye d'élaborer une politique de développement sur les trois EPCI qui le composent ; ainsi, le PETR a établi un SCOT dans lequel est inclus Falaises du Talou.

Si le PLUi n'est pas encore élaboré, l'EPCI indique être en cours de réalisation du projet de territoire Falaises du Talou, duquel découlera le PLUi.

Avant le regroupement des communes au sein de la CCFT, aucun projet de territoire n'avait été esquissé.

Depuis lors, les membres du conseil communautaire ont souhaité s'adjoindre les services d'un consultant spécialisé afin de disposer d'un tel projet. Un appel d'offres a été lancé en vue d'élaborer le projet de territoire de la CCFT et un cabinet de conseil a été choisi.

Si aucune remarque n'est à formuler en ce qui concerne l'attribution du marché, force est de constater que l'étude n'a pas été menée à son terme car l'établissement public a stoppé cette élaboration à l'issue de la phase 1 (diagnostic) pour des motifs tenant « au calendrier ». Ce dernier indique qu'en raison du retard pris sur la phase de diagnostic, il n'a pas souhaité élaborer un projet de territoire six mois avant les échéances électorales de mars 2020 et a donc décidé de stopper la démarche à l'issue de cette phase de diagnostic. Les études déjà remises pourront néanmoins être réutilisées par la CCFT afin d'achever le projet.

³ Le nouvel article L. 5214-16 du CGCT prévoit en effet désormais que les communautés de communes exercent de plein droit les compétences en matière d'assainissement et d'eau, en plus des cinq compétences obligatoires prévues avant l'entrée en vigueur de la loi, et à titre facultatif les compétences précédemment exercées à titre optionnel.

III. LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DE L'EPCI

A. L'organisation interne

1. Les instances de décision

Le conseil communautaire, qui comprend 54 membres, se réunit au minimum une fois par trimestre au cours de séances où sont traitées l'ensemble des questions relevant de la compétence de l'établissement public.

L'exécutif communautaire est organisé autour du président et des vice-présidents.

Le président dispose d'une délégation permanente du conseil communautaire du 22 mai 2014 qui gagnerait à être mise à jour dans la mesure où le principe même de l'extension de la CCFT pourrait en justifier la révision. Un projet de délégation du président de la CCFT a été élaboré par le service juridique en vue du renouvellement du conseil communautaire.

Les vice-présidents disposent de délégations de signature du président dans les domaines suivants : finances ; services au public et communication ; aménagement de l'espace et aménagement numérique ; développement économique ; affaires culturelles ; développement durable ; développement et promotion touristique ; patrimoine communautaire.

Formellement, ces délégations n'appellent pas de remarque. Toutefois, la majorité des vice-présidents disposent d'une délégation leur permettant de signer les documents administratifs et comptables relatifs à l'engagement et la liquidation des dépenses intercommunales et des recettes ; or, dans la mesure où l'un d'eux est chargé des finances, des chevauchements de compétences sont possibles.

Au total, le fonctionnement général des instances de la CCFT n'appelle pas de remarque particulière. L'exécutif tient régulièrement informé le conseil communautaire de l'ensemble des décisions prises (par le président et le bureau) en application des délégations qui lui ont été consenties.

2. La mutualisation

Si des actions de mutualisation existent (prestations de service avec la commune de Petit-Caux pour l'organisation de l'accueil loisir sans hébergement ou « ALSH », mise à disposition d'agents au sein des médiathèques communautaires sur le territoire de Petit-Caux, conventions de prestation avec les services techniques de la commune d'Envermeu pour la réalisation de missions ponctuelles, etc.), la CCFT n'a pas adopté de schéma de mutualisation ainsi que le permet l'article L. 5211-39-1 du CGCT, et ne présente par suite pas de communication annuelle à ce propos.

L'établissement public ne dispose donc pas d'un instrument lui permettant de mesurer les effets de l'extension de son périmètre d'intervention au regard des mises à disposition d'agents, des compétences exercées, des charges financières induites et, partant, des économies ou gains de productivité qui pourraient être réalisés.

Si cette absence a notamment pu s'expliquer par les contraintes imposées par le changement impromptu de DGS, alors même que certains des éléments financiers structurants pour l'élargissement de l'EPCI étaient encore en suspens (voir *infra*), la chambre estime que la CCFT trouverait désormais avantage à se doter d'un tel schéma.

B. La commande publique

La CCFT n'a pas établi de guide des procédures internes en la matière ; toutefois, une fiche de procédures relatives au circuit de la passation des marchés a été adoptée au premier trimestre 2020 (cette fiche fera d'ailleurs partie d'un livret relatif aux conseils communautaires, aux commissions, à la rédaction des arrêtés et aux conventions).

Pour les marchés passés sous les seuils, une mise en concurrence allégée est effectuée avec la sollicitation de plusieurs devis.

Pour les marchés le nécessitant, l'EPCI a mis en place un comité d'examen des offres (CEO) ainsi qu'une commission de délégation de service public. Un agent est par ailleurs chargé de suivre la gestion administrative et financière des marchés afin d'avoir un contrôle des montants plancher.

L'examen des marchés conclus par la communauté de communes ne conduit pas à constater l'existence d'irrégularités. Il en va de même du circuit de la dépense, même si l'établissement public ne dispose pas d'un suivi automatisé des achats.

L'EPCI n'a pas connu de contentieux en matière de passation ou d'exécution de marchés durant la période sous revue.

C. La délégation de service public du complexe « Le Ludibulle »

Par contrat du 30 décembre 2013, la communauté de communes de Petit-Caux a délégué la gestion du complexe sportif « Le Ludibulle » (composé d'une piscine, une patinoire ainsi que divers équipements annexes) à la société Vert Marine pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2021.

La prise en charge du complexe sportif a été transférée de plein droit au nouvel EPCI à compter du 1^{er} janvier 2017 car les statuts de la CCFT font de la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements sportifs d'intérêt communautaire l'une de ses compétences dès lors que l'équipement est, ou comprend, une piscine.

Ce faisant, la CCFT s'est donc substituée à la commune nouvelle de Petit-Caux dans le cadre de l'exécution du contrat de délégation, dont le poids (hors remboursement d'emprunt) a avoisiné 600 000 € en 2017 et de plus de 726 000 € en 2018.

Dans ce cadre, elle a conclu trois avenants en date des 30 juin 2017, 29 juin 2018 et 31 janvier 2019 ayant respectivement pour objet d'intégrer à la délégation la piscine communautaire située à Envermeu, gérée auparavant par la CCMV, de revoir certaines clauses financières et les modalités d'indexation des tarifs et des subventions.

1. L'économie générale de la DSP et sa mise en œuvre

L'économie générale de la convention repose notamment sur le versement, par la personne publique, d'une subvention pour compensation des contraintes de service public et d'une subvention pour compensation de l'accueil des institutionnels.

L'EPCI s'est adjoint le concours d'un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour les questions techniques et d'un cabinet de conseil pour les questions contractuelles et financières.

Alors que la convention prévoit un contrôle régulier de la personne publique sur l'opérateur privé, le contrôle effectivement opéré par la CCFT est lacunaire. L'établissement public organise cependant, depuis la fin de l'année 2019, des réunions trimestrielles avec le délégataire et les AMO afin de procéder à des points d'étape.

2. Les avenants

Les parties à une convention de délégation de service public ne peuvent, par simple avenant, apporter des modifications substantielles au contrat en introduisant des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient pu conduire à admettre d'autres candidats ou à retenir une autre offre que celle de l'attributaire.

Dans la mesure où l'objet initial du contrat ne concernait que l'équipement « Le Ludibulle » situé sur le territoire de Petit-Caux, l'avenant n° 1 du 30 juin 2017, qui a conduit à étendre la DSP à la prise en charge de la piscine d'Envermeu, apparaît comme irrégulier en l'absence de nouvelle mise en concurrence.

De plus, la modification du montant des subventions versées par la CCFT n'est pas justifiée de sorte que la modification opérée par l'avenant n° 2 du 29 juin 2018, qui conduit à faire remonter ce montant – à rebours du contrat initial qui prévoyait une diminution des subventions –, paraît irrégulière.

Enfin, aucun élément ne vient justifier la révision des critères mêmes de l'indexation, ce qui conduit à une modification du montant des subventions payées sans qu'aucune explication soit fournie ; cette modification, apportée par l'avenant n° 3 du 31 janvier 2019, semble tout autant irrégulière.

L'établissement public, conscient de ces différentes irrégularités, a lancé une étude afin de revoir l'ensemble des modalités (contrôle et fonctionnement) de la DSP lors de son renouvellement prochain.

IV. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT : LES RESSOURCES HUMAINES

A. Les conséquences de l'élargissement sur les ressources humaines

Les effectifs ont fortement augmenté en raison de l'élargissement du périmètre de la communauté de communes : si la CCMV comptait 13,8 ETP en 2015, la CCFT dispose de 24 ETP début 2020.

Sur les 24 agents, 12 sont issus de la CCMV, 3 viennent de Petit-Caux, 2 sont mis à disposition par Petit-Caux, 2 ont été transférés du SMOMRE et 5 ont fait l'objet d'un recrutement extérieur.

Ce quasi-doublement des effectifs a eu un impact équivalent sur la masse salariale, qui est passée de 534 549 € en 2016 à 916 346 € en 2017.

Les transferts de compétences et d'agents ont donné lieu à une nouvelle structuration des services et l'organigramme de la CCFT, élaboré en 2017 pour prendre en compte ces transferts, a également évolué en 2018.

La directrice chargée des ressources humaines, entrée en fonction en 2017, a dû assurer l'intérim de la direction générale des services à compter d'octobre 2018, après la suspension du directeur en poste de ses fonctions, puis sa révocation, le 22 mars 2019. Cette période, qui a perturbé le fonctionnement des services, n'a toutefois pas conduit à une inaction de l'établissement public alors même qu'il se trouvait encore dans la phase de la gestion de l'élargissement.

Afin de remplacer la nouvelle directrice générale des services dans son ancien poste de directrice des ressources humaines (RH), un recrutement a été réalisé en novembre 2019 pour assurer des missions d'assistante RH.

B. La gestion du personnel⁴

La CCTF dispose d'un règlement intérieur qui est entré en vigueur à compter du 1^{er} février 2020.

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) n'a pas été mise en place au sein de l'EPCI. Si des recrutements ont eu lieu, l'évolution de la carrière de l'agent en interne apparaît comme privilégiée par rapport à tout autre mode de recrutement. Si la CCFT dispose depuis le début de l'année 2020 d'un règlement de formation, la mise en place de formations permettrait de professionnaliser les agents qui bénéficient d'une promotion interne. Plus généralement, l'évolution des compétences de la CCFT doit conduire la direction à mener de telles actions de formation.

De façon générale, l'établissement public ne dispose pas d'outils de pilotage de la masse salariale tels que tableaux de bord ou d'anticipation de départs à la retraite. La lecture des fiches de poste ne permet pas d'avoir une vision globale des différents postes de la structure. En effet, certaines sous-rubriques sont inexistantes ou mal renseignées et le groupe fonctions n'est pas toujours indiqué. De même, des éléments comme le nombre de points de NBI (qui est lié au poste) pourraient être complétés. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a transmis de nouvelles fiches de poste, lesquelles ne comblent pas ces lacunes.

Dans la mesure où la fiche de poste est un outil décrivant les éléments fondamentaux d'une situation professionnelle, une harmonisation des fiches participerait d'une meilleure gestion des ressources humaines et d'un renforcement global de leur pilotage que l'établissement public doit dorénavant porter à leur terme en se dotant des outils adéquats.

C. La politique indemnitaire

1. La mise en place du RIFSEEP

Par délibération du 22 décembre 2016, la CCMV a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour les agents relevant du cadre d'emploi des attachés territoriaux, et a ainsi fixé le nouveau régime indemnitaire avec la part relative à l'indemnité tenant compte

⁴ Par délibération du 12 janvier 2017, le conseil communautaire a décidé d'adhérer à la convention du centre de gestion de la Seine-Maritime pour l'exercice des missions optionnelles suivantes : réalisation des paies ; mission archive ; aide à la réalisation du document unique d'évaluation des risques professionnels ; mission d'hygiène, d'ergonomie et de sécurité.

des fonctions, des sujétions et de l'expertise (IFSE) et la part relative au complément indemnitaire annuel (CIA). Une délibération du 27 novembre 2017 a poursuivi le déploiement pour les catégories B et C de la majorité des filières.

La mise en œuvre et le suivi du nouveau régime doivent nécessairement reposer sur différents outils de gestion des ressources humaines. Or, comme il a été dit, malgré la volonté de mener avec vigilance l'application de ces mesures dans le respect de la réglementation, la collectivité manque d'outils de pilotage lui permettant d'aboutir à une réflexion complète sur le RIFSEEP.

L'instabilité des effectifs et l'évolution importante de l'organigramme n'ont pour l'heure pas permis de structurer de manière efficiente et équitable le nouveau régime indemnitaire. Si la grande variété d'origine des agents a longtemps entraîné d'importants écarts en termes d'avantages servis, tels que le bénéfice de tickets restaurant ou la participation à la mutuelle, depuis le 1^{er} janvier 2020, l'ensemble des agents bénéficie des mêmes avantages.

La CCFT a décidé de procéder à une harmonisation de l'IFSE sur plusieurs années en alignant progressivement le régime indemnitaire de 80 % des agents sur celui des 20 % qui connaissent le régime le plus favorable.

Par ailleurs, l'examen des fiches de paie et des arrêtés individuels montre que le versement du CIA, qui s'effectue en deux fois sur une année, semble l'assimiler à une prime : il n'apparaît pas comme un levier de management alors même que, modulable entre 0 % et 100 %, il devrait être lié à la manière de servir et à l'engagement professionnel des agents.

Dans la mesure où les entretiens professionnels, mis en place en 2017, démontrent un véritable dialogue entre l'agent et sa hiérarchie, le CIA gagnerait à être modulé en fonction de l'évaluation de l'agent telle qu'exprimée dans les comptes rendus d'entretien. En effet, les objectifs à atteindre sont clairement définis et évalués ce qui permettrait d'établir un lien avec le complément indemnitaire (l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent sont identifiés dans le compte rendu). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué être conscient que l'octroi du CIA dans ces conditions n'était pas conforme au dispositif prévu par le législateur et reconnu la nécessité d'engager une réflexion sur la détermination de critères d'attribution en lien avec les entretiens annuels d'évaluation professionnelle couplée à une communication adaptée. La chambre rappelle à cet égard que la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP précise, au point III, les différents critères susceptibles d'être pris en compte⁵.

2. L'évolution du régime indemnitaire

À titre liminaire, des écarts ont pu être constatés entre les montants qui figurent dans le compte administratif et ceux fournis par la CCFT lors du contrôle de la chambre. Par ailleurs, la date d'entrée des agents n'est pas toujours précisée. Ces éléments illustrent l'absence d'outils de pilotage permettant d'assurer un suivi précis, notamment pour chiffrer le montant du régime indemnitaire. L'établissement public justifie ces scories en évoquant la

⁵ Sont notamment évoqués par la circulaire : la valeur professionnelle, l'investissement personnel dans l'exercice des missions, le sens du service public, la capacité à travailler en équipe et la contribution au collectif de travail, la connaissance de son domaine d'intervention, la capacité à s'adapter aux exigences du poste, à coopérer avec des partenaires internes ou externes comme l'implication dans les projets du service ou la participation active à la réalisation des missions rattachées à l'environnement professionnel.

difficulté de retrouver l'historique dans un contexte où de nombreuses personnes ont changé de poste ainsi que par les conditions de départ du DGS.

Si de tels arguments ne peuvent être écartés, ils ne sont pas de nature à remettre en cause le constat de l'existence de carences et de la nécessité de disposer d'outils de suivi plus efficaces. À cet égard, si depuis l'élargissement l'EPCI ne distingue plus dans ses comptes le traitement du régime indemnitaire⁶, la CCFT s'est récemment dotée d'un tableau de bord permettant un suivi des principales composantes des salaires (traitement brut, supplément familial de traitement, NBI...).

Au cours de la période sous revue, l'augmentation du montant des indemnités servies aux agents de catégorie A de la filière administrative s'explique, avant tout, par l'évolution des effectifs, qui sont passés de 1 à 3 postes entre 2015 et 2019.

Hormis le poste de DGS, il convient de constater un écart important dans le régime indemnitaire relatif aux deux autres postes, qui appartiennent pourtant au même groupe de fonction. Ainsi, bien qu'évoluant à peu près au même rythme entre 2017 et 2019 (entre 10 et 12 %), l'un touche 70 % de plus que l'autre.

Selon l'établissement public, l'agent qui perçoit le régime indemnitaire le plus bas a été recruté après l'obtention du concours d'attaché territorial en juillet 2016 et a bénéficié d'un maintien d'indice lui octroyant un traitement brut majoré plus élevé. Lors de sa titularisation, le choix de la collectivité a ainsi été de diminuer son IFSE afin de prendre en compte ce maintien d'indice, avec l'objectif de conserver une cohérence de traitement selon les fonctions et l'ancienneté entre les responsables de pôle.

Si le décret n° 2006-1695 du 22 décembre 2006 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux cadres d'emplois des fonctionnaires de la catégorie A de la fonction publique territoriale (article 12) prévoit bien ce mécanisme, cette pratique est contraire à l'esprit de la réforme, qui entendait procéder à une harmonisation des pratiques au sein d'une même structure.

L'effectif des agents de catégorie B a très peu évolué et les écarts de montant sur le régime indemnitaire sont peu importants.

Les effectifs des agents de catégorie C varient considérablement, passant de six agents en 2015 à quatorze en 2018.

Parce qu'il tient compte des origines des agents, le montant du régime indemnitaire versé est hétéroclite ; les agents provenant de la communauté de communes de Yères ou du SMOMRE bénéficient d'un régime indemnitaire très avantageux.

Au total, l'analyse des indemnités servies met en évidence des écarts importants entre postes d'une même filière sur un même groupe de fonctions, écarts qui ne sont pas tous liés à l'origine des agents et ce, sans qu'une ligne directrice puisse être trouvée

La CCFT est consciente du caractère insatisfaisant de cette situation. Elle entend valoriser les agents qui le méritent sans alourdir la masse salariale, et souhaite établir un lissage sur plusieurs années en vue d'une harmonisation de la situation des agents.

⁶ En fusionnant les comptes 64118 et 64138 en un compte unique (6411), le seul affichage du coût global de salaires ne permet pas de suivre avec précision l'évolution de ses principales composantes.

Pour parvenir à cette harmonisation, une nouvelle cotation des postes a été mise en place depuis le 1^{er} janvier 2020. Le nouveau dispositif est décliné de la façon suivante : l'IFSE compte désormais deux parts, l'une liée aux fonctions exercées et l'autre liée à l'expérience professionnelle.

Si cette nouvelle cotation permet de clarifier les éléments pris en compte dans la détermination de l'IFSE, elle n'est toutefois pas entièrement conforme au dispositif prévu par le législateur, ainsi que le reconnaît l'ordonnateur dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre.

V. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

A. La qualité de l'information budgétaire

1. Les budgets de l'EPCI

Hors budget principal, la communauté de communes traite diverses activités sous la forme de budgets annexes.

Ainsi, l'EPCI gère *via* ces budgets annexes deux hôtels d'entreprises, l'exploitation de deux zones d'activités, un atelier relais, une unité de traitement d'ordures ménagères et un office de tourisme.

Traités au plan comptable comme des services publics industriels et commerciaux (instruction M4), l'office de tourisme et l'UTOM d'Auquemesnil représentent des masses financières modestes mais posent certaines difficultés en ce qui concerne leurs modalités de financement (voir *infra*).

Au total, le faible poids financier des budgets annexes conduit à ce que l'examen ne porte que sur le budget principal⁷.

2. La préparation des budgets

Depuis 2017, la CCFT produit un rapport d'orientation budgétaire (ROB) qui comporte une présentation de ratios financiers, les principaux éléments relatifs à la fiscalité, aux ressources humaines mais aussi aux orientations selon les champs de compétences de l'établissement public, ce qui, au regard de la taille de l'EPCI, apparaît comme satisfaisant. Sans tendre à l'exhaustivité, cette présentation pourrait être étoffée, notamment en ce qui concerne les éléments tenant à la trajectoire financière et aux ressources humaines (voir plus haut).

Le ROB est transmis à l'ensemble des communes membres *via* le compte rendu du conseil communautaire transmis aux communes pour affichage.

3. Les prévisions budgétaires

Les niveaux d'exécution budgétaire sont particulièrement faibles.

⁷ On peut toutefois noter que le compte de gestion provisoire pour 2019 fait apparaître un comblement des déficits de l'ensemble des budgets annexes pour un montant d'environ 1 M€ en raison notamment de dépenses d'investissement pour le budget « Zones d'activités » Activa 2000.

En fonctionnement, le taux de réalisation des dépenses, qui était de 81 % en 2015, retrouve ce niveau en 2018 (80 %) après avoir chuté à 65 % en 2017, ce qui traduisait une surestimation du niveau des dépenses. À l'inverse, les recettes, réalisées à hauteur de 102 % en 2015 et de près de 118 % en 2018, révèlent une minoration croissante des recettes à percevoir.

En investissement, le taux d'exécution des dépenses passe de 64 % en 2015 à 56 % en 2018 après n'avoir été que de 26 % en 2017, ce qui indique une très mauvaise appréciation du niveau des investissements à réaliser. Les recettes d'investissement passent quant à elles d'un taux de réalisation de 57 % en 2015 à 97 % en 2018 après être tombées à 29 % en 2017. La prévision paraît, sur ce dernier point, présenter une évolution favorable.

Si l'on peut comprendre que les prévisions ont été rendues particulièrement ardues lors de la phase d'élargissement de la communauté de communes – notamment en raison des incertitudes pesant sur la part des contributions que l'EPCI allait devoir reverser à la commune de Petit-Caux (voir *infra*) –, la faiblesse des taux de réalisation traduit une difficulté ancienne pour appréhender les niveaux de dépenses (et dans une moindre mesure, des recettes), qui préexiste à la création de la CCFT.

Il incombe donc à l'établissement public, dont le fonctionnement est aujourd'hui entré dans une phase de stabilisation, d'affiner ses prévisions budgétaires qui, particulièrement en ce qui concerne les dépenses, restent pour l'heure largement éloignées des réalités d'exécution.

4. Le suivi du budget

La CCFT ne produit pas le rapport retraçant l'activité de l'établissement public exigé par l'article L. 5211-39 du CGCT ; il lui incombe de corriger ce point dans les plus brefs délais. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a transmis un projet de maquette pour le rapport 2017-2018, en cours d'élaboration, et indiqué que le rapport 2019 serait prochainement établi.

B. La fiabilité des comptes

1. La régularité des principales opérations

Le contrôle des écritures des principaux restes à réaliser en dépenses d'investissement permet de considérer que leur inscription est justifiée.

En revanche, alors que l'établissement public ne dispose pas encore d'une procédure permettant le contrôle exhaustif et systématique des opérations de rattachement des charges et produits à l'exercice, la CCFT indique que « *le service comptabilité procède au rattachement des charges lorsque les factures arrivent après la clôture des comptes. Le montant de ces charges figure dans les restes à réaliser* ». Ce faisant, l'EPCI semble confondre les notions de rattachement des charges et de restes à réaliser, qui sont pourtant distinctement définies par la nomenclature M14.

Plus généralement, l'établissement public paraît ne pas traiter de façon optimale la question de l'indépendance des exercices comme l'illustrent tant les remboursements de l'emprunt lié à l'équipement « Le Ludibulle », que les sommes dues au titre de l'ALSH, qui sont toutes deux des dépenses dues à la commune de Petit-Caux.

À cet égard, si l'absence d'inscription des sommes dues pour l'ALSH au titre de l'exercice concerné est bien imputable à l'EPCI, ce dernier indique toutefois avoir régulièrement tenté de régler les sommes dues à la commune de Petit-Caux sans que cette dernière produise les éléments de facturation nécessaires à l'établissement public d'un titre régulièrement pris en charge par le comptable public, alors même qu'il s'agit de sommes de l'ordre de 350 000 € par an. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune de Petit-Caux a indiqué avoir régulièrement adressé à la CCFT les justificatifs se rapportant aux dépenses liées à l'ALSH, sans toutefois apporter d'éléments probants permettant à la chambre de se prononcer sur le fond du dossier. La chambre invite par conséquent la CCFT à se rapprocher de la commune de Petit-Caux afin de régler ce différend à l'amiable et éviter ainsi tout risque contentieux.

En tout état de cause, et alors que les difficultés sur ce point restent d'actualité tant que les sommes dues à compter de 2017 n'ont pas été réglées, il appartient à l'EPCI de faire apparaître de tels éléments dans ses comptes au moyen d'une provision et ce, afin de ne pas fausser l'indépendance des exercices.

Par-delà ces difficultés, différentes irrégularités ont été corrigées au cours de l'exercice 2018. Ainsi en est-il de la comptabilisation des intérêts courus non échus et des amortissements (après les avoir calculés en 2017 sans intégrer les biens transférés), alors que la CCFT se doit d'achever la mise à jour de son inventaire.

2. La collaboration avec le comptable et les contrôles

L'indicateur de pilotage comptable (IPC) permet de révéler certains points forts et points faibles à partir d'un ensemble d'éléments extraits de la comptabilité générale de l'organisme ; il permet également de dresser des constats sur exercices clos et de tracer les évolutions sur plusieurs années. L'EPCI n'utilise cependant pas cet outil partagé entre le comptable et l'ordonnateur permettant de cibler des actions en vue d'améliorer la qualité comptable.

Par ailleurs, l'établissement public n'a pas conclu de convention de partenariat avec le comptable public.

Si les régies, dont le nombre a diminué durant la période sous revue, apparaissent comme régulièrement contrôlées, l'EPCI ne dispose pas de guide de procédure interne relatif à la gestion budgétaire ou comptable et aucune cartographie interne des risques budgétaires et comptables n'a été effectuée notamment depuis l'extension du périmètre de la communauté de communes.

VI. L'ANALYSE FINANCIÈRE

A. Le financement

1. Le pacte financier et fiscal entre les communes et la CCFT, élément structurant de l'élargissement

La CCFT est issue de l'extension de la communauté de communes Monts et Vallées à différentes communes et notamment la commune nouvelle de Petit-Caux qui présente un caractère fiscal très atypique en raison de la présence sur son territoire de la centrale de Penly.

Ainsi, entre 2016 et 2017, la communauté de communes est passée d'un budget d'un peu moins de 5 M€⁸ à un budget de près de 33 M€⁹, essentiellement en raison de l'intégration de la commune de Petit-Caux.

Pour anticiper ces impacts budgétaires et financiers, un pacte fiscal et financier a été élaboré afin de garantir l'équilibre du budget des communes et de la CCFT.

Le pacte financier et fiscal porte sur les points suivants : le niveau initial du taux de cotisation foncière sur les entreprises (CFE) ; le financement du traitement des déchets ménagers ; le niveau initial des taux « ménages » communautaires (taxe d'habitation et taxes foncières) ; le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et la neutralisation des effets de l'extension sur les dotations de péréquation perçues par les communes.

a. La cotisation foncière sur les entreprises

La préservation des équilibres financiers de la CCFT a conduit l'EPCI à retenir, dans la fixation du taux de CFE 2017, le taux moyen pondéré 2016 du territoire de l'établissement public, estimé à 26,62 %.

b. Le financement du traitement des déchets ménagers

Jusqu'en 2016 inclus, la CCMV, ainsi que les communautés de communes de Londinières et de Yères et Plateaux, finançaient la majeure partie de la charge afférente aux déchets ménagers par un taux unique de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

En revanche, la commune nouvelle de Petit-Caux n'avait pas instauré de TEOM ou de redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) : le traitement des déchets ménagers était financé par les recettes générales du budget, ce choix étant justifié par le très important niveau des recettes fiscales du territoire.

La CCFT a également décidé de financer cette compétence sur ses recettes générales, en particulier par une majoration du taux de foncier bâti communautaire.

Ce choix, motivé selon le pacte financier et fiscal, par la volonté de « ne pas faire subir aux contribuables « ménages » de Petit-Caux une hausse de la pression fiscale tout en s'appuyant sur les choix fiscaux antérieurs de l'ex-communauté de communes du Petit-Caux », devait cependant s'accompagner de l'instauration d'une redevance spéciale afin de financer la collecte et le traitement des déchets ménagers comme le prévoient les dispositions de l'article L. 2333-78 du CGCT. Il revient donc à la CCFT de l'instaurer sans délai.

c. La taxe d'habitation et les taxes foncières

Afin de minimiser l'impact de l'extension sur les niveaux de pression fiscale des contribuables « ménages », l'EPCI a voté les taux 2017 suivants : pour la taxe d'habitation, reconduction du taux de la CCMV à 8,07 % ; pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, reconduction du taux de la CCMV à 1,65 %.

⁸ 4,3 M€ en fonctionnement et 500 K€ en investissement.

⁹ 31,4 M€ en fonctionnement et 1,5 M€ en investissement.

C'est par la libre fixation du taux de foncier bâti communautaire que l'équilibre du produit fiscal des trois taxes de la CCFT doit donc être assuré et, au total, les différents ajustements pratiqués ont conduit, pour les contribuables, à une pression fiscale globale identique à celle qu'ils avaient supportée en 2016.

d. L'attribution de compensation de la commune de Petit-Caux

L'attribution de compensation étant un mécanisme qui a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources, sa détermination dépend du montant des charges transférées par une commune à un EPCI.

Le rapport de 2017 montre que la CLECT n'a pas été en mesure d'évaluer de nombreux montants de charges de la commune de Petit-Caux, ce qui a conduit à une évaluation « forfaitaire » de 4 M€ au titre des transferts de charges et de 91 155 € au titre des charges ponctuelles.

Or la communication des éléments pertinents a permis à la CLECT d'établir, en 2018, le montant réel des charges transférées à compter de 2017, à savoir 1,8 M€, auquel s'ajoutent près de 700 K€ au titre des charges ponctuelles.

Ce faisant, la CCFT, qui a versé 15 258 626 € d'attribution de compensation à Petit-Caux en 2017, devait en réalité verser 16 761 876 € : la différence (qui excède 1,5 M €) a dû être versée en 2018, tant pour l'année en cours que pour l'année précédente, à titre de régularisation.

Les difficultés relatives au calcul des charges transférées de Petit-Caux expliquent donc, dans une large mesure, le caractère heurté de la trajectoire de la CAF entre 2017 et 2018 (voir *infra*).

e. Le FPIC et la neutralisation des effets de périmètre

La situation en 2016 des territoires concernés par la nouvelle intercommunalité étant très disparate, l'EPCI avait identifié le risque d'être soumis à un prélèvement important en 2017, estimé à 2,8 M€, et de ne bénéficier d'aucun versement autre que celui au titre de la garantie prévue par la loi de finances pour 2017.

La répartition du FPIC a ainsi conduit l'établissement public, à compter de 2018, à établir le mécanisme suivant : un montant revenant aux communes de l'ex-communauté de communes Monts et Vallées égal à celui de 2016 ; aucun prélèvement ni versement pour les communes des ex-communautés de communes de Londinières et de Yères et Plateaux ; un prélèvement égal au prélèvement de droit commun 2017 (estimé à 1,518 M€) pour la commune de Petit-Caux.

Par ailleurs, la CCFT a entendu neutraliser les baisses éventuelles de dotations de péréquation résultant uniquement de l'extension de périmètre en majorant les attributions de compensation des communes touchées par la baisse des dotations de péréquation.

Au total, l'ensemble des orientations adoptées par le pacte financier et fiscal a été suivi à compter de l'élargissement, sans que la pression fiscale pesant sur les différentes communes ait été augmentée.

2. Le budget principal

a. *Les dépenses*

La progression des charges de gestion, de 34 % entre 2017 et 2018, et plus généralement de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement (+ 47 %), s'explique par trois facteurs principaux.

La hausse des prestations de service (compte 611) est liée à l'évolution des services rendus : de la seule prestation de portage de repas en 2016 (90 012 €), ceux-ci se sont notamment étendus à la collecte et au traitement des déchets (près de 2,3 M€ en 2018).

À cet égard, le montant prévisionnel de 2,7 M€ pour 2019 correspond à l'achèvement de l'intégration de l'ensemble des compétences transférées et apparaît donc comme un montant stabilisé.

Les autres charges de gestion courante – comptant désormais pour un peu plus d'un quart des dépenses sur la période 2017-2018 – laissent apparaître une forte augmentation du compte 6558 qui correspond au coût, revalorisé par avenants, de la DSP « Le Ludibulle ».

Enfin, s'agissant des charges financières, l'augmentation de 26 893 € à 602 781 € entre 2017 et 2018 est notamment due, comme cela a été précédemment indiqué, au défaut de remboursement de l'annuité de Petit-Caux relative au financement du complexe transféré « Le Ludibulle » en 2017, et au remboursement d'une double annuité en 2018.

Les autres augmentations, et notamment les charges de personnel, sont corrélées à l'élargissement de l'EPCI. Ainsi, la seule rémunération principale des agents titulaires a plus que doublé, passant de 204 893 € en 2015 à 540 724 € en 2018. Si cette augmentation est pour sa majorité liée à l'extension du périmètre et aux nouveaux agents relevant de la CCFT, elle trouve également son origine dans la volonté d'harmoniser les rémunérations des agents en provenance d'horizons différents (voir *supra*). L'augmentation de la rémunération des non-titulaires (passant de 44 738 € en 2015 à 117 064 € en 2018) s'explique, quant à elle, par la hausse du nombre d'agents contractuels recrutés pour des missions temporaires (ambassadrice du tri, CLECT, ...) et par des remplacements liés à des absences d'agents titulaires. Les projections pour 2019 laissent cependant apparaître une augmentation des charges de personnel de l'ordre de 5 %, principalement en raison de l'augmentation du recours aux personnels non titulaires.

En investissement, les dépenses ont été multipliées par plus de trois entre 2017 et 2018 en raison du nombre d'équipements transférés lors de l'extension de la communauté de communes et parce que, durant l'exercice 2017, en raison du manque d'éléments relatifs aux transferts de biens et de contrats, la CCFT n'avait pas réglé l'ensemble des charges relatives à ces nouveaux équipements. L'exercice 2018 a ainsi été l'occasion d'entamer cette régularisation, qui doit pouvoir être achevée lors de l'exercice 2020.

L'évolution des dépenses financières en matière d'investissement est, par ailleurs, le pendant de celle à l'œuvre en fonctionnement s'agissant du remboursement de l'annuité d'emprunt à Petit-Caux : le défaut de remboursement en 2017 a conduit l'EPCI à devoir assurer une double annuité en 2018.

Au total, les dépenses d'investissement connaissent, entre 2017 et 2018, une augmentation de près de 300 % qui présente un caractère tout à fait conjoncturel.

b. Les recettes

Tableau n° 1 : Recettes de fonctionnement

Chapitre	Libellé	2015	2016	Evolution	E L A R G I S S E M E N T	2017	2018	Evolution
70	Produits des services, du domaine et ventes diverses	207 412 €	228 948 €	10 %		268 328 €	480 863 €	79 %
73	Impôts et taxes	3 104 559 €	3 184 519 €	3 %		30 345 715 €	30 641 208 €	1 %
014	Atténuations de produits	-1 757 942 €	-1 761 472 €	0,20 %		-21 591 813 €	-25 165 193 €	17 %
74	Dotations, subventions et participations	990 687 €	934 803 €	-6 %		1 238 780 €	1 130 565 €	-9 %
75	Autres produits de gestion courante	8 250 €	9 120 €	11 %		6 840 €		-100 %
Total des recettes de gestion courante		2 552 965 €	2 595 918 €	2 %		10 267 849 €	7 087 443 €	-31 %
76	Produits financiers							
77	Produits exceptionnels	9 689 €	1 553 €	-84 %		1 €	325 979 €	
78	Reprises provisions semi-budgétaires							
Total des recettes réelles de fonctionnement		2 562 654 €	2 597 472 €	1 %	10 267 850 €	7 413 421 €	-28 %	

Source : CA et CG

Les produits de gestion diminuent de 31 % entre 2017 et 2018 en raison de la diminution des ressources fiscales propres nettes des restitutions, principalement les attributions de compensation, qui connaissent une augmentation de 3 382 580 €.

Cette contraction, pour spectaculaire qu'elle puisse paraître, ne traduit toutefois pas fidèlement la réalité de l'évolution des ressources. En effet, comme cela a été indiqué (voir *supra*), cette diminution est optique : les ressources 2017 sont majorées de près de 1,4 M€ du fait de la surestimation des charges transférées de Petit-Caux alors que celles de 2018 sont minorées du même montant en raison de la régularisation de cette situation. En définitive, l'évolution, après retraitement de l'erreur, est de moins de 300 000 € (- 3 %).

De la même manière, l'élargissement du périmètre de l'EPCI influe de manière significative sur la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État, qui devient négative à compter de 2017 et ampute les recettes entre 30 et 40 % des produits de gestion.

Les ressources institutionnelles sont également fortement affectées par le passage à la CCFT puisqu'elles représentent moins de 20 % des produits de gestion en fin de période alors qu'elles dépassaient les 38 % en début de période.

C'est donc bien la structure même de la répartition des recettes de fonctionnement qui a été modifiée lors du passage de la CCMV à la CCFT.

En matière d'investissement, l'EPCI, qui ne s'est pas fixé d'objectif relatif à son niveau d'endettement, n'a que faiblement recours à l'emprunt. L'augmentation très importante de l'encours de la dette au cours de la période sous revue (de 654 401 € en 2016 à 9 657 817 € en 2017) s'explique par le transfert de prêts adossés aux équipements transférés.

Ainsi en est-il du remboursement de la construction du complexe « Le Ludibulle » : si la commune de Petit-Caux est restée partie au contrat, le procès-verbal constatant la mise à disposition dudit complexe, en date du 12 septembre 2017, prévoit que le transfert de l'équipement s'accompagne du remboursement des annuités à la commune.

3. Le financement des budgets annexes

Le financement des budgets « UTOM d'Auquemesnil » et « Office de tourisme », exploités sous forme de services publics industriels et commerciaux (SPIC), appelle plusieurs remarques.

a. Le budget annexe « UTOM d'Auquemesnil »

S'agissant de l'UTOM d'Auquemesnil, les dépenses relèvent pour l'essentiel des coûts de sous-traitance du service. Mais, les recettes propres (néant en 2017, 33 000 € en 2018) du budget annexe, qui fonctionne sous l'empire de la nomenclature comptable M4, ne sont pas de nature à permettre un équilibre budgétaire. Le budget est donc structurellement déficitaire, ce qui, *in fine*, contrevient à l'article L. 2224-1 du CGCT qui impose que les budgets des SPIC exploités en régie soient équilibrés en recettes et en dépenses.

Par ailleurs, le déficit cumulé de ce budget, qui atteint 178 289 € au 31 décembre 2018, a été pris en charge par le budget principal de la communauté de communes par délibération du 25 juin 2019, ce qui contrevient également aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que les dépenses liées au traitement des boues et des déchets verts seraient mandatées sur le budget général à compter de 2020 et que le budget annexe avait vocation à disparaître dès lors que la cessation d'activité du site serait établie. La chambre rappelle à cet égard que l'article L.2224-2 du CGCT interdit aux communes, et par extension aux EPCI, de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC. Si le texte prévoit bien une exception pour les services publics de gestion des déchets ménagers et assimilés, celle-ci n'est valable que lors de l'institution de la REOM et pour une durée limitée aux quatre premiers exercices. Quant aux exceptions applicables à l'ensemble des SPIC¹⁰, elles ne semblent pas non plus justifiées au cas d'espèce.

b. Le budget annexe « Office de tourisme »

S'agissant de l'office de tourisme, les dépenses relèvent pour partie des frais d'exploitation courants et pour moitié de frais de personnel qui, bien que pris en charge par le budget principal, sont imputés au budget annexe. Par ailleurs, les ressources d'exploitation permettent de dégager un excédent d'exploitation.

Alors qu'il fonctionne également sous l'empire de l'instruction M4, soit sous forme de SPIC, l'intégralité des ressources du budget provient d'une subvention du budget principal. L'équilibre budgétaire dépend donc essentiellement des fonds apportés par le budget principal, ce qui contrevient également aux dispositions précitées de l'article L. 2224-2 du CGCT, et il ne semble pas que le financement octroyé entre dans l'une des dérogations permises par cet article. En effet, si la subvention est octroyée afin « d'éviter une hausse des tarifs de vente des produits proposés par l'office de tourisme », cette motivation retenue ne correspond pas à l'exception visée au 3° de l'article L. 2224-2.

¹⁰ L'article L. 2224-2 du CGCT précité prévoit que : « [...] le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs [...] ».

Il appartient donc à la CCFT de corriger ces irrégularités, soit en modifiant les modalités de financement de l'office du tourisme, soit en faisant fonctionner le service dans le cadre de la nomenclature comptable adaptée à son caractère administratif (M14). En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que le budget autonome relatif à l'office du tourisme sera clôturé le 31 décembre 2020 pour une intégration pleine et entière au budget principal le 1er janvier 2021.

B. La trajectoire financière

Tableau n° 2 : Principaux éléments financiers

	2015	2016	2017	2018
Produits de gestion (A)	2 552 965 €	2 595 918 €	10 281 102 €	7 087 443 €
Charges de gestion (B)	2 374 869 €	2 532 352 €	4 574 498 €	5 926 670 €
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	178 096 €	63 566 €	5 706 604 €	1 160 773 €
CAF nette ou disponible (C)	23 527 €	- 93 502 €	5 538 915 €	638 452 €
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	49 160 €	7 370 €	67 971 €	223 941 €
Financement propre disponible (C+D)	72 687 €	- 86 132 €	5 606 886 €	862 393 €
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 90 565 €	- 159 444 €	5 412 485 €	- 556 020 €
Capacité de désendettement du BP en années (dette/ CAF)	5,4	24,9	1,7	10,2
Fonds de roulement net global	728 134 €	568 691 €	6 071 105 €	5 515 085 €
Trésorerie nette	51 383 €	198 549 €	4 972 050 €	4 211 763 €

Source : CA et CG

Si la situation financière de la CCMV semblait tendue jusqu'en 2016, comme le démontre l'évolution des principaux ratios financiers – notamment le caractère négatif de la capacité d'autofinancement nette ou l'absence de financement propre disponible –, la trajectoire financière de l'EPCI est particulièrement erratique au cours de la période sous revue en raison de deux facteurs extérieurs.

En premier lieu, l'élargissement à huit nouvelles communes et, surtout, à la commune de Petit-Caux qui dispose de ressources sans commune mesure avec les collectivités de même taille, a bouleversé l'équilibre économique de la structure. La trajectoire a donc connu un « nouveau départ » en 2017.

Or, alors même que la CCFT a disposé d'une CAF brute de plus de 5,67 M€ (à mettre en regard des 26 270 € de 2016) grâce à l'augmentation exceptionnelle de ses ressources, l'évolution jusqu'en 2018 semble s'apparenter à une brutale dégradation puisque la CAF brute n'était alors plus que de 864 167 € et la CAF nette de 638 452 €.

Toutefois et en second lieu, ce nouveau départ n'a en réalité été qu'un « faux départ ». En effet, la réalité des ressources qui, après versement des attributions de compensation aux communes membres, devaient constituer les recettes propres de la CCFT a été inconnue pendant près d'une année¹¹ et la fixation définitive des équilibres budgétaires au cours de l'exercice 2018 a conduit à revoir très largement l'étendue des ressources réelles de l'établissement public.

¹¹ Voir *supra* sur le versement de l'attribution de compensation à Petit-Caux.

Ainsi, la neutralisation, tant de la fixation tardive du montant des charges transférées de Petit-Caux que du remboursement de l'emprunt 2017 du complexe « Le Ludibulle » en 2018 (soit deux annuités sur cet exercice¹²), permet d'aboutir au constat suivant :

Tableau n° 3 : CAF nette retraitée

	2017	2018
Montant CAF nette	5 538 915 €	638 452 €
Différence sur montant charges transférées 2017	-1 401 885 €	1 401 885 €
Non remboursement emprunt Ludibulle 2017	-576 464 €	576 464 €
Montant CAF réévalué	3 560 566 €	2 616 801 €

Source : CRC

La variation apparaît ainsi nettement moins forte et révèle la situation financière exacte de la CCFT ; celle d'une communauté de communes financièrement sécurisée – ce que viennent conforter les estimations pour 2019 – qui doit maintenant gérer cette nouvelle position en mutualisant et en mettant fin aux doublons en matière de dépenses.

L'établissement public est d'ailleurs conscient que des marges d'économies peuvent être trouvées dans un effort de rationalisation de certaines d'entre elles (regroupement des contrats sur les frais de communication ou encore les fluides). Ce travail était conditionné à la conclusion des contrats de transferts de biens au profit de la communauté de communes ; or cette étape est maintenant achevée.

L'année 2019 a en effet permis à l'EPCI d'avoir une vision plus fine du budget communautaire dans la mesure où les transferts et charges afférents aux différentes mises à disposition ont été régularisés au cours de cet exercice.

Concernant les charges de personnel, la stabilité des effectifs et de l'organisation semble acquise depuis la fin de l'année 2019, ce qui devrait permettre une progression maîtrisée de la masse salariale en fonction du GVT et des évolutions réglementaires.

Par ailleurs, la CCFT prévoit à brève échéance de céder les terrains de la ZA Activa 2000 pour un montant prévisionnel de 1,5 M€. Après le report de certaines dépenses d'investissement, cette vente (dont rien ne permet toutefois de penser qu'elle pourra à brève échéance se réaliser aux conditions escomptées par l'établissement public) contribuerait à financer les dépenses d'investissement prévues par ce dernier, dont certaines ont été engagées en 2019 (réhabilitation d'un ouvrage d'art, Pont des Launay, programme pluriannuel de voirie, construction d'un point déchets verts, réhabilitation de la déchetterie de Petit-Caux, construction d'un crématorium et valorisation du chemin vert).

¹² Montant de l'annuité 2017 : 576 463,56 € ; montant de l'annuité 2018 : 581 134,94 €.