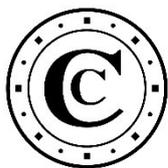


Chambre régionale  
des comptes

Normandie



## Rapport d'observations définitives

### **COMMUNAUTE DE COMMUNES DE PONT-AUDEMER/VAL DE RISLE**

(Département de l'Eure)

Exercices 2017 à 2019

Observations délibérées le 8 septembre 2020

## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>1</b>
<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET OBLIGATION DE FAIRE</b> .....	<b>2</b>
<b>I. RAPPEL DE LA PROCEDURE</b> .....	<b>2</b>
<b>II. LA MISE EN PLACE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'EPCI</b> .....	<b>3</b>
A. EVOLUTIONS DU PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE ET DES COMPÉTENCES EXERCÉES .....	3
1. <i>Un périmètre géographique établi par étapes</i> .....	3
2. <i>L'évolution des compétences exercées et les difficultés inhérentes à la fusion</i> .....	3
B. AMBITIONS ET MISE EN ŒUVRE.....	5
1. <i>Un projet de territoire ambitieux, des outils encore incomplets</i> .....	5
2. <i>Une volonté de mutualisation, à l'organisation perfectible</i> .....	5
C. LA COMMANDE PUBLIQUE .....	6
1. <i>Organisation</i> .....	6
2. <i>Moyens mis en œuvre</i> .....	7
3. <i>Régularité de la passation et de l'exécution des marchés publics</i> .....	7
<b>III. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA GESTION FINANCIÈRE</b> .....	<b>8</b>
A. UNE FUSION D'EPCI – POUR PARTIE – MAL PRÉPARÉE .....	8
1. <i>Les transferts d'actifs</i> .....	9
2. <i>Les transferts de passif</i> .....	10
B. LES RISQUES INTERNES.....	10
1. <i>La qualité de l'information financière</i> .....	10
2. <i>Les risques financiers et comptables</i> .....	11
3. <i>Le système d'information</i> .....	14
4. <i>Le contrôle interne comptable et financier</i> .....	15
C. LES RISQUES EXTERNES.....	16
1. <i>Les relations avec l'association du Grand Lieu</i> .....	16
2. <i>Les engagements financiers hors bilan : garantie d'emprunt à la SCI 2PE</i> .....	17
D. RETRAITEMENT COMPTABLE AU TITRE DE L'EXERCICE 2017 .....	18
E. ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE.....	19

## **SYNTHESE**

Établissement public de coopération intercommunale de création récente, la communauté de communes Pont-Audemer Val de Risle résulte de la fusion, en janvier 2017, de la communauté de communes de Pont-Audemer et de celle du Val de Risle.

Son périmètre, qui couvre aujourd'hui une population d'environ 33 000 habitants, n'a cessé d'évoluer jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Bien qu'elle affiche une stratégie territoriale ambitieuse, la communauté de communes n'a pas encore déployé l'ensemble des outils de mise en cohérence et de planification qui lui seraient pourtant nécessaires. L'organisation des services intercommunaux n'est pas stabilisée, même s'ils apparaissent fortement intégrés à ceux de la commune de Pont-Audemer. L'effort de mutualisation engagé nécessite une formalisation plus précise.

Cette mise en place laborieuse emporte également des conséquences en matière de fiabilité des comptes. L'absence – jusqu'à une date récente – de comptabilité d'engagement interdit à l'établissement public tout suivi efficace de sa situation financière et nuit à la sincérité de son budget. De même, de lourdes incertitudes pèsent sur son bilan, en raison d'écart importants (plus de 72 M€) entre la connaissance qu'il a de son patrimoine et la situation constatée par le comptable public. Enfin, l'absence de plan pluriannuel d'investissement, comme de certaines annexes à ses documents budgétaires, prive l'organisme, son assemblée délibérante et le citoyen, de visibilité quant à la situation réelle de ses finances.

Compte tenu de la portée inhabituelle de ses observations en la matière, la chambre régionale des comptes a estimé qu'une analyse financière qui ne reposerait pas sur des données comptables fiables serait privée de toute signification. Elle a en effet, dans la limite de ses investigations, identifié des écarts conduisant à un résultat déficitaire (et non excédentaire) en 2017.

Ces constats justifient que l'établissement public y remédie sans plus tarder et qu'il procède parallèlement au déploiement d'un dispositif de contrôle interne adapté aux zones de risques identifiées ainsi qu'à la sécurisation accrue de son système d'information.

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET OBLIGATION DE FAIRE**

### **RECOMMANDATIONS :**

1. Réduire les zones de risques identifiées en matière :
  - d'organisation et de mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne adapté ;
  - de pilotage du système d'information et, en particulier, de gestion actualisée des habilitations d'accès et de la base des tiers ;
  - de fiabilité des comptes, en particulier quant au rattachement des charges et produits, aux restes à réaliser, à l'étalement irrégulier des charges, et aux provisions ;
  - d'engagements hors bilan ;
2. procéder au contrôle régulier (article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales) des régies scolaires et promouvoir l'utilisation de moyens de paiement dématérialisés ;
3. dissocier – sur un plan fonctionnel – la rédaction des pièces des marchés publics du contrôle de leur régularité juridique.

### **OBLIGATION DE FAIRE :**

4. Établir, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, un inventaire physique exhaustif des actifs de la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle, en commençant par les plus significatifs, et le rapprocher de l'inventaire comptable.

## **I. RAPPEL DE LA PROCÉDURE**

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle à partir de l'année 2017. Par lettre en date du 25 janvier 2019, le président de la chambre en a informé M. Michel Leroux, son président. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 24 septembre 2019 entre M. Leroux et le rapporteur<sup>1</sup>.

Lors de sa séance du 31 janvier 2020, la chambre a arrêté ses observations provisoires, transmises à M. Leroux, qui a adressé une réponse enregistrée au greffe le 19 mai 2020.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 8 septembre 2020, le présent rapport d'observations définitives.

---

<sup>1</sup> Par courrier en date du 24 juillet 2019, M. Leroux a été informé du changement de rapporteur.

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

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

## **II. LA MISE EN PLACE ET LE FONCTIONNEMENT DE L'EPCI**

### **A. Évolutions du périmètre géographique et des compétences exercées**

#### **1. Un périmètre géographique établi par étapes**

La communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle (CCPAVR) est issue de la fusion, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, des communautés de communes de Pont-Audemer et du Val de Risle. Sa création résulte des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (dite loi « NOTRe ») et de l'arrêté préfectoral du 25 mars 2016, portant adoption du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de l'Eure.

Forte à sa création de 28 communes et localisée sur la rive sud de l'axe de la Seine, elle se trouve au carrefour des aires d'influences des principaux pôles urbains normands (Le Havre, Caen et Rouen). Elle ne comprenait plus que 26 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2018, après la création des communes nouvelles de Pont-Audemer et de Thénouville.

Son périmètre a été élargi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, aux communes de Rougemontiers, Routot, Quillebeuf-sur-Seine, Bouquelon, le Marais-Vernier, Saint-Samson-de-la-Roque ainsi qu'aux communes de Saint-Thurien et Saint-Ouen-des-Champs, fusionnées avec la commune de Fourmetot pour former la commune nouvelle de Le Perrey. À cette occasion, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a peiné à réunir les éléments financiers et patrimoniaux nécessaires à la construction de son budget et à la fiabilité de ses comptes.

La communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle réunit aujourd'hui 32 communes et plus de 33 000 habitants.

#### **2. L'évolution des compétences exercées et les difficultés inhérentes à la fusion**

##### ***a) La situation entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 décembre 2016***

Conformément à la version de ses statuts datant de 2015, la communauté de communes de Pont-Audemer intervenait dans huit domaines : « développement économique », « occupation de l'espace communautaire », « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage », « environnement et cadre de vie », « action sociale », « voirie d'intérêt communautaire », « gestion des équipements culturels et sportifs » et « services aux collectivités ».

La modification intervenue en 2016 a entraîné le transfert complémentaire, par les communes membres, des compétences en matière scolaire, périscolaire et de restauration scolaire (gestion du personnel, des achats ainsi que des travaux d'entretien, de construction et d'implantation des bâtiments scolaires).

b) *La situation depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017*

La communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle exerce, en lieu et place des communes membres, les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives qui sont précisées en annexe à l'arrêté préfectoral de création du 22 septembre 2016.

A compter du 1<sup>er</sup> avril 2019, la répartition des compétences du nouvel EPCI s'établit comme suit :

**Tableau n° 1 : Compétences de l'EPCI au 1<sup>er</sup> avril 2019**

Compétences obligatoires	A.1 - Aménagement de l'espace
	A.2 - Actions de développement économique
	A.3 - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) <sup>2</sup>
	A.4 - Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs
	A.5 - Collecte et traitement des déchets ménagers des ménages et déchets assimilés
	A.6 - Elaboration du Plan Climat Air Energie Territorial
Compétences optionnelles	B.1 - Protection et mise en valeur de l'environnement
	B.2 - Politique du logement et du cadre de vie
	B.2 bis - Politique de la ville - Restructuration de centre-ville et/ou centre-bourg
	B.3 - Création, aménagement et entretien de la voirie communautaire
	B.4 - Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire
	B.5 - Action sociale d'intérêt communautaire
	B.6 - Assainissement des eaux usées
B.7 - Création et gestion de maison de services au public	
Compétences supplémentaires (facultatives)	C.1 - Service aux collectivités
	C.2 - Mobilité
	C.3 - Santé
	C.4 - Aménagement numérique
	C.5 - Elaboration du plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics
	C.6 - Aide sociale
	C.7 - Contingent départemental d'incendie

Source : communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle

c) *L'exercice de la compétence en matière scolaire*

L'intégration complète de cette compétence – qui regroupe le scolaire, le périscolaire, les temps d'activité périscolaire et la restauration scolaire<sup>3</sup> – participe directement à la qualité de l'offre éducative en territoire rural.

L'EPCI y est finalement parvenu au terme de plusieurs étapes :

- dans un premier temps<sup>4</sup> et pour « *ne pas bouleverser les équilibres financiers et fiscaux en 2017* », il a décidé de n'exercer pleinement la compétence que pour les 14 communes de l'ex-communauté de communes de Pont-Audemer, laissant ainsi à celles du territoire de l'ex-communauté de communes du Val de Risle « *l'année 2017 afin d'intégrer ou non cette compétence* » ;
- puis, l'arrêté préfectoral du 14 juin 2017 – modifiant les statuts de création de l'EPCI – est venu harmoniser et étendre la compétence scolaire à l'ensemble du territoire de la nouvelle communauté de communes<sup>5</sup> ;

<sup>2</sup> La compétence en matière d'eau sera exercée par la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, conformément aux articles 64 et 66 de la loi NOTRe et malgré l'opposition de quatre conseils municipaux.

<sup>3</sup> Les transports scolaires, qui sont de la compétence des régions depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017 (article 15 de la loi NOTRe), ont été délégués à l'intercommunalité qui perçoit, dans ce cadre, des compensations financières.

<sup>4</sup> Délibération du 27 mars 2017.

<sup>5</sup> La compétence scolaire s'exerce en matière de fonctionnement des écoles (personnel non enseignant, mobilier, entretien des locaux et des bâtiments scolaires, etc.), de périscolaire (y compris les temps d'activités périscolaires) et de restauration scolaire (bâtiments y compris).

- constatant que la compétence n'était pas uniformément mise en œuvre, l'établissement public a adopté, par deux délibérations du 19 janvier 2019, une charte de la gouvernance scolaire, laquelle redéfinissait *de facto* l'intérêt communautaire scolaire (conduisant ainsi le représentant de l'État à demander le retrait de ces décisions) ;
- dès lors, l'EPCI a redéfini l'intérêt communautaire et modifié ses statuts par délibérations applicables depuis le 10 juillet 2019.

La répartition actuellement en vigueur confie la compétence en matière de « bâtiments scolaires » aux communes, lesquelles – selon l'ordonnateur – l'exercent, soit directement, soit dans le cadre de syndicats intercommunaux à vocation scolaire (SIVOS).

## **B. Ambitions et mise en œuvre**

### **1. Un projet de territoire ambitieux, des outils encore incomplets**

Lors de son élection, en 2017, le président de la nouvelle communauté de communes a présenté au conseil communautaire sa feuille de route stratégique comprenant neuf projets destinés à développer le territoire en matière d'« aménagement du territoire », d'« économie et d'accès à l'emploi », de « planification environnementale » et dans le cadre d'un projet « nature dans la ville », « sociale », de « famille et parentalité », de « pratique sportive », de « patrimoine » et de « mobilité des habitants ».

Cette forte ambition de développement territorial ne s'appuie toutefois pas encore sur tous les outils juridiques et de pilotage nécessaires à sa mise en œuvre.

Ainsi, la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle ne s'est-elle dotée d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) que depuis le 16 décembre 2019.

Par ailleurs, l'établissement public ne dispose toujours pas d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT)<sup>6</sup>. Il s'inscrivait, pour son élaboration, dans le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)<sup>7</sup> du « pays Risle-Estuaire ». Or celui-ci a été dissous, par arrêté du 29 novembre 2017, comme suite à la décision de ses membres. En l'absence d'un tel support, l'intercommunalité est donc soumise aux contraintes du régime d'urbanisation limitée<sup>8</sup>.

Enfin, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), obligatoire depuis 2018 pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, n'est pas adopté à ce jour. Selon l'ordonnateur, la phase de concertation et de détermination des enjeux serait achevée, le plan d'action devant être décidé par le conseil communautaire avant la fin de l'année 2020.

La chambre estime que le retard pris dans le développement de ces outils a ralenti la mise en œuvre des objectifs de l'établissement public.

### **2. Une volonté de mutualisation, à l'organisation perfectible**

La fusion des deux anciennes communautés de communes reste incomplète en termes d'organisation matérielle, de gestion de personnel et de projets pluriannuels. L'élargissement du périmètre géographique au 1<sup>er</sup> janvier 2019, avec l'entrée de nouvelles communes, n'a fait qu'accentuer ce constat.

<sup>6</sup> Le SCoT (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) est un document de planification stratégique à long terme – à l'échelle intercommunale d'une aire urbaine ou d'un grand bassin de vie – en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, d'équipements commerciaux, d'environnement, etc. Il s'intercale, notamment, entre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les documents de planification de niveau inférieur (plan local d'urbanisme intercommunal, cartes communales, etc.).

<sup>7</sup> Articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>8</sup> Dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II »), reprises, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, aux articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme.

Pourtant, l'organisation des services de la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle et de la commune de Pont-Audemer est fortement intégrée, même si elle ne s'insère dans aucun schéma de mutualisation existant au sens des dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, le bâtiment de l'hôtel de ville de Pont-Audemer accueille-t-il :

- le secrétariat commun du maire (du président) et des élus pour la commune de Pont-Audemer et la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle ;
- une direction des finances unique pour la commune, la communauté de communes et le CCAS de Pont-Audemer ;
- un service des ressources humaines, une cellule « marchés publics », une direction des affaires générales, une direction de l'animation vie sociale, une direction de l'environnement et du développement durable, une direction de l'aménagement et un service informatique mutualisés entre la communauté de communes et la commune.

Toutefois, l'organigramme des services n'est encore que provisoire (en lien, peut-être, avec les évolutions incessantes de périmètre)<sup>9</sup> et la répartition du temps de travail des agents, entre la communauté de communes et la commune de Pont-Audemer, reste parfois imprécise.

L'effort de mutualisation entre la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle et la commune de Pont-Audemer, dont le principe n'est pas en cause, apparaît donc insuffisamment formalisé. Le caractère incomplet et l'imprécision du cadre conventionnel, notamment en matière de refacturation des charges, sont susceptibles de nuire à la transparence de la gestion.

La chambre invite l'établissement public à clarifier les missions confiées à ses agents ainsi que leur répartition entre la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle et la commune de Pont-Audemer, selon une méthode à définir entre les deux organismes.

## **C. La commande publique**

### **1. Organisation**

La communauté de communes achève l'élaboration d'un « guide interne de la commande publique », qu'il conviendra d'actualiser chaque fois que nécessaire, afin d'accompagner les acheteurs et de sécuriser ses opérations dans ce domaine, quand bien même il n'a pas été constaté de risques avérés en matière de marchés formalisés ou à procédure adaptée.

L'établissement public s'est doté d'une cellule « marchés publics », placée sous l'autorité de la direction des affaires financières (DAF) et composée de deux agents, dont un spécifiquement affecté à la commune de Pont-Audemer.

Cette cellule apporte conseil et assistance aux services gestionnaires, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les procédures applicables en matière de commande publique. Elle assure également la passation des avenants, le renouvellement des marchés, les révisions des prix ainsi que les résiliations et la gestion des contentieux. En outre, elle réunit – tous les quinze jours – les gestionnaires de crédits, en présence de la DAF, pour faire le point sur les marchés en cours et le recensement des besoins.

---

<sup>9</sup> L'ordonnateur indique avoir confié, sur ces questions d'organisation interne, une étude à une société de conseil spécialisée, laquelle a abouti à un organigramme fonctionnel cible, présenté à l'organe délibérant lors de sa séance du 16 septembre 2019.

La responsable des marchés publics cumule dans les faits, et sans que cela soit d'ailleurs précisé dans sa fiche de poste, cette fonction avec celle de responsable juridique, pour laquelle elle est placée sous l'autorité de la direction générale des services.

La chambre estime que le visa juridique des marchés publics par la personne qui rédige les pièces des mêmes marchés ne présente aucune garantie en matière de sécurisation de la procédure. Elle recommande donc à la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle de dissocier ces deux fonctions.

## 2. Moyens mis en œuvre

La cellule « marchés publics » utilise :

- la plateforme commune de dématérialisation de la commande publique du département de l'Eure pour ses consultations ;
- des outils de télétransmission, un parapheur électronique et un espace de stockage sécurisé interne pour la gestion des pièces de marchés ;
- un simple tableur, pour le suivi des reconductions et du renouvellement des procédures, les révisions des prix et l'affermissement de tranches.

En 2019, la CCPAVR a procédé à l'acquisition d'un logiciel d'assistance à la rédaction des pièces de marchés et mis en place une fiche formalisant les échanges d'information entre la cellule « marchés publics » et le service financier.

En revanche, elle ne dispose pas, au travers de l'outil financier et comptable CIVIL FINANCES, d'une vision financière de son activité en la matière, de même qu'elle ne l'a pas configuré pour interdire l'émission d'un bon de commande en l'absence de tout engagement.

Dans l'attente, la chambre invite la communauté de communes à faire compléter le tableau nommé « Réseau d'alerte pour les marchés publics »<sup>10</sup> des données financières relatives aux opérations concernées (afin, par exemple, de prévenir un dépassement de seuil, lors de la souscription d'avenants).

## 3. Régularité de la passation et de l'exécution des marchés publics

La chambre a effectué des contrôles au sein d'un échantillon composé de 17 marchés publics de prestations, de fournitures et de travaux (pour un montant total de 4 M€) sur un total de 61 marchés, en cours ou signés au cours de l'exercice 2017 (pour un montant global de 15 M€).

Elle a tout d'abord pu constater que des avenants de substitution avaient été conclus par l'établissement public pour ce qui concerne les marchés publics transférés en provenance des anciens EPCI<sup>11</sup>.

Elle s'est ensuite assurée des conditions dans lesquelles les règles de publicité – qui garantissent une mise en concurrence effective et varient en fonction de l'acheteur, de la valeur du marché et de l'objet de l'achat – avaient été appliquées.

Il a ainsi pu être constaté que les règles de publicité avaient bien été respectées, pour les 17 marchés publics considérés.

<sup>10</sup> Qui permet le suivi des reconductions, du renouvellement des procédures, des révisions des prix et de l'affermissement des tranches.

<sup>11</sup> Le transfert de compétence entraîne la substitution de la personne publique bénéficiaire du transfert aux droits et obligations découlant des contrats conclus par la personne morale précédemment compétente. Dès lors, sauf accord contraire entre les parties, lesdits contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance. En pratique, il peut être jugé préférable de conclure un avenant qui formalise la substitution et en précise les modalités pratiques (ne serait-ce que pour assurer une bonne exécution par le comptable public).

Il est toutefois apparu que les retenues de garantie – qui ont pour seul objet de couvrir les réserves formulées à la réception des prestations du marché (ou celles formulées pendant le délai de garantie) et peuvent être remplacées par une garantie à première demande ou une caution solidaire et personnelle – n'étaient pas systématiquement mises en œuvre.

La chambre a enfin examiné les conditions dans lesquelles l'organisme public effectuait ses achats, sans publicité, ni mise en concurrence préalables, procédure autorisée pour les opérations d'un montant inférieur à 25 000 euros HT (jusqu'au 31 décembre 2019<sup>12</sup>).

Cet allègement procédural impose en effet à l'acheteur de veiller à :

- choisir une offre répondant de manière pertinente à son besoin ;
- respecter le principe de bonne utilisation des deniers publics ;
- ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.

Les vérifications opérées par la chambre n'ont pas permis de constater l'existence d'un tel dispositif, en particulier s'agissant des commandes passées en matière de travaux d'entretien ou de voirie.

La chambre invite donc la communauté de communes à mettre en place les mécanismes lui permettant de sécuriser ses procédures d'achat au-dessous du seuil de publicité et de mise en concurrence.

Sous ces réserves ponctuelles, les constats opérés dans l'échantillon retenu n'ont pas mis en lumière d'irrégularité majeure quant au respect, par la communauté de communes, des principes généraux du droit de la commande publique de transparence des procédures, de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats.

### **III. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA GESTION FINANCIÈRE**

#### **A. Une fusion d'EPCI – pour partie – mal préparée**

Lors d'une fusion de communautés de communes, conformément aux dispositions des articles L. 5211-41 à L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, l'ensemble des biens, droits et obligations des EPCI fusionnés sont transférés au nouvel EPCI.

En application de ces dispositions, l'arrêté préfectoral du 22 septembre 2016 portant création du nouvel EPCI précise, en son article 3, que « *l'intégralité de l'actif et du passif de chaque EPCI fusionné est attribuée à la nouvelle communauté de communes Pont-Audemer Val de Risle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017* ».

La chambre observe :

- qu'en l'absence d'informations délivrées par les ordonnateurs des anciennes communautés de communes, le comptable public s'est appuyé sur l'arrêté de création du nouvel EPCI pour fusionner les deux bases comptables existantes, sans qu'aucun travail ait été effectué en amont s'agissant des nombreuses opérations d'inventaire provisoires qui subsistaient ;

<sup>12</sup> Ce seuil est passé à 40 000 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

- que, de leur côté, les services comptables de la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle ont copié dans l'outil financier et comptable CIVIL FINANCES, déjà utilisé par la communauté de communes de Pont-Audemer, les éléments d'actifs et de passifs obtenus auprès de la communauté de communes du Val de Risle et du comptable public.

### 1. Les transferts d'actifs

Alors même qu'elle n'avait pas encore pleinement assimilé la fusion de 2017 en termes de transfert d'actifs et de passifs, la nouvelle communauté de communes a rencontré des difficultés pour obtenir des informations financières et comptables des communes qui l'ont rejointe en 2019<sup>13</sup>, ce qui n'est pas sans incidence sur la préparation de son budget.

En tout état de cause, le transfert initial des actifs s'est effectué sans « nettoyage » des bases des deux anciennes communautés de communes, ce qui a conduit à majorer artificiellement la valeur brute de l'actif du nouvel EPCI. Le rapprochement de l'actif communiqué par l'ordonnateur avec celui joint au compte de gestion fait apparaître, à cet égard, de très importantes discordances.

**Tableau n° 2 : Comparaison, sur un échantillon de comptes significatifs, entre l'actif de ordonnateur et celui du comptable public (exercice 2017)**

N° compte	Libellé	Montant actif ordonnateur	Montant Hélios	Ecart
204	Subventions d'équipement versées	860 916,90	2 190 790,31	1 329 873,41
205	Concessions, brevets, licences	28 174,70	115 468,60	87 293,90
2111	Terrains nus	130 203,23	753 039,75	622 836,52
2115	Terrains bâtis	126 786,65	1 164 732,03	1 037 945,38
2128	Autres agencements et aménagements terrains	215 964,18	5 691 251,16	5 475 286,98
21318	Autres constructions	2 844 234,75	12 194 045,66	9 349 810,91
2135	Installations générales, agencement, aménagement des constructions	358 345,22	8 016 091,52	7 657 746,30
2152	Installation de voirie	549,69	1 114 813,40	1 114 263,71
2312	Immobilisations corporelles en cours terrain	108,00	2 353 523,65	2 353 415,65
2313	Constructions en cours	4 406 751,70	9 816 787,38	5 410 035,68
<b>TOTAL</b>		<b>8 972 035,02</b>	<b>43 410 543,46</b>	<b>34 438 508,44</b>

Source : comptes de la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle et actif Hélios

Au total, près de 87 M€ d'actifs corporels figurent au compte de gestion de l'exercice 2017 tenu par le comptable. Les écarts constatés en valeur nette comptable avec l'inventaire s'élèvent à 65 M€ pour le budget principal, 7 M€ pour le budget assainissement et 444 000 € pour le budget annexe à vocation économique.

La chambre a sélectionné, en concertation avec les services de la direction des finances de la communauté de communes, des fiches inventaires à fort enjeu financier. Leur analyse a confirmé l'existence de différences ou d'imprécisions dans le suivi du patrimoine de l'établissement public.

L'importance des écarts constatés ne permet pas d'établir un chiffrage précis de l'actif du nouvel EPCI.

<sup>13</sup> Un compte rendu de la réunion du 5 février 2019 du groupe de travail chargé de négocier les modalités de retrait des communes de la communauté de communes du Roumois Seine et de leur intégration à la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle, met en lumière ces difficultés (en particulier, s'agissant des états de la dette et de l'actif des ex-communautés de communes de Quillebeuf-sur-Seine et de Roumois-Nord ainsi que des conventions avec les tiers).

Or le patrimoine d'un établissement public figure à son bilan, qui doit donner une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale. L'inventaire et l'état de l'actif, bien qu'ayant des finalités différentes, doivent être concordants.

À cet égard, l'instruction budgétaire et comptable M14 précise que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.* »

La tenue rigoureuse de l'inventaire contribue directement à la fiabilité du bilan, les biens immobilisés y représentant – le plus souvent – une part importante. Elle permet à l'organisme concerné d'arrêter une stratégie de gestion patrimoniale (constructions, démolitions, acquisitions, entretien, fixation des loyers et des charges, etc.) puis de mettre celle-ci en œuvre efficacement. Elle garantit également la sincérité des amortissements réalisés, donc du résultat<sup>14</sup>, et – *in fine* – de l'équilibre budgétaire lui-même.

Un important travail de rapprochement apparaît donc nécessaire, entre la communauté de communes et le comptable public (en particulier, sur les comptes 23 relatifs aux immobilisations en cours) pour que l'établissement public ait une meilleure connaissance de son patrimoine.

## 2. Les transferts de passif

Au 31 décembre 2017, plus de 80 % de l'endettement (6,4 M€) est issu de la communauté de communes de Pont-Audemer, tandis que neuf emprunts proviennent de la communauté de communes du Val de Risle (pour un montant total de 1,28 M€ au 31 décembre 2017). Trois d'entre eux ont expiré en 2017. Les emprunts transférés sont tous à taux fixe.

Les opérations de transfert de passif au moment de la fusion n'ont donc pas posé de difficulté particulière, exception faite du marché n° 2017 MO, concernant la réhabilitation d'une salle des fêtes ainsi que d'une cantine, biens situés sur la commune de Saint-Mards-de-Blacarville (cf. *infra*).

## B. Les risques internes

### 1. La qualité de l'information financière

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales<sup>15</sup> dispose que « [...] pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements [...] ». La liste des états annexés est fixée par l'article R. 2313-3 du même code.

Les comptes de la communauté de communes sont tenus conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 laquelle rappelle que les « *modèles de maquettes budgétaires* [ joints en annexe de l'instruction] *doivent être respectés au niveau du détail qu'ils comportent, y compris pour les états annexes.* »

<sup>14</sup> Par minoration de la charge d'amortissement ou l'absence de constatation de plus (ou moins) values lors des sorties ou mises au rebut d'éléments d'actif.

<sup>15</sup> Applicable en l'espèce, en vertu des dispositions de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales.

Or, à l'appui de son compte administratif 2017, de même que pour les exercices suivants, la communauté de communes n'a pas produit :

- les annexes B relatives aux engagements hors bilan au titre de l'exercice (à l'exception de l'annexe B1.7 « Liste des concours attribués à des tiers (subventions) », alors même que des risques se sont concrétisés en la matière (en particulier s'agissant de la garantie d'emprunt, à hauteur de 228 773 €, accordée à la SCI 2PE, placée sous procédure de sauvegarde en 2018) ;
- l'annexe A4 « Etat des provisions » ;
- l'annexe A8 « Etat des charges transférées » de la section d'investissement.

Elle n'a pas non plus satisfait, s'agissant de ses relations avec l'association Grand Lieu (cf. *infra*), aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales<sup>16</sup>, de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, de l'article L. 2313-1-1 du code général des collectivités territoriales<sup>17</sup> et enfin du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017<sup>18</sup>.

La chambre rappelle que la communication d'informations budgétaires et financières incomplètes est susceptible de nuire à la transparence de la gestion de la communauté de communes ainsi qu'au droit à l'information de son organe délibérant et des citoyens.

## 2. Les risques financiers et comptables

### a) *Une comptabilité d'engagement récente et encore imparfaite*

L'EPCI dit tenir une comptabilité d'engagement, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales et de l'arrêté du 26 avril 1996.

Pourtant, l'analyse des mandats de l'exercice 2017 fait apparaître l'existence de factures en très grand nombre, sans référence à un numéro d'engagement associé (donc sans rattachement à un bon de commande, à un marché ou un contrat).

La chambre n'a pas pu se faire présenter une comptabilité d'engagement formalisée. Dès lors, aucun rapprochement n'est possible entre le mandatement et l'engagement. La mise en place d'un engagement complémentaire ou le retrait d'un engagement sont *a priori* impossibles.

Pour remédier à cette situation et fiabiliser ses mandatements, l'établissement public a décidé de mettre en place :

- une formation, au profit des agents concernés, sur la définition de l'engagement ;
- un bon de commande unique, précisant la référence de l'engagement ;
- des fiches de procédure ;
- une dématérialisation plus complète de la procédure comptable.

Au regard des risques inhérents, la chambre invite la communauté de communes à poursuivre la mise en place d'une comptabilité d'engagement et à en intégrer les données dans l'outil CIVIL FINANCES, afin de sécuriser la chaîne de mandatement.

<sup>16</sup> Communication à l'autorité qui a mandaté la subvention d'une copie certifiée des budgets et des comptes de l'exercice écoulé du bénéficiaire, ainsi que de tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.

<sup>17</sup> Applicable, en l'espèce, au regard des dispositions de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales.

<sup>18</sup> Relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

*b) La faiblesse des rattachements*

Lors de la fusion des deux communautés de communes en 2017, le logiciel financier et comptable CIVIL FINANCES n'a pas permis le rattachement automatique des mandats et des titres. Les services ont uniquement effectué quelques rattachements manuels en 2017, mode opératoire source de risques en raison de son manque d'exhaustivité.

La chambre a procédé, à partir d'extractions de titres et de mandats du logiciel, à l'analyse des rattachements effectués en 2017. Elle a constaté à cette occasion des discordances de près de 400 000 € entre le montant des rattachements figurant au compte administratif 2017 et ceux issus de la comptabilité financière et budgétaire.

L'établissement a continué d'effectuer, en 2018, des opérations de rattachement manuel. L'ordonnateur indique toutefois que la procédure 2019/2020 a été réalisée de manière totalement automatisée quand bien même la rédaction de procédures écrites n'a pas encore débuté.

Aussi, la chambre recommande-t-elle la mise en place d'une procédure formalisée concernant les opérations de clôture, afin de les sécuriser.

*c) La minoration des restes à réaliser en dépenses au 31 décembre 2017*

L'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales dispose que « [...] les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre [...] ».

La chambre a procédé à l'analyse des pièces justificatives transmises par la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle dans ce cadre. Celle-ci révèle une sous-évaluation des restes à réaliser en dépenses au niveau du compte 204 « subventions équipements versées ».

En effet, en 2017, la communauté de communes a signé une convention financière avec Eure Numérique pour la réalisation d'un réseau de communication à haut et très haut débit sur son territoire, prévoyant une participation à hauteur de 2 191 021 €<sup>19</sup>.

La signature de cette convention correspond bien à un engagement au sens de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Or, la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle n'arrête comme restes à réaliser – au titre de l'exercice 2017, au compte 2041512 « Bâtiments et installations » – que la somme de 1 209 600 € au lieu de 1 519 021 €.

**Tableau n° 4 : Restes à réaliser – compte 2041512 (exercice 2017)**

<i>en euros</i>	<i>2017</i>
Engagement, selon convention de Eure numérique 2017 (a)	2 191 021
Montant de la participation versée en 2017 (b)	672 000
Reste à réaliser à arrêter fin 2017 (a) - (b) = (c)	1 519 021
Reste à réaliser arrêtés fin 2017 par la CCPAVR au c/2041512 (d)	1 209 600
Différence (c)-(d)	309 421

Source : convention financière Eure Numérique et état des restes à réaliser en dépenses de la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle

<sup>19</sup> 1 120 000 € au titre des investissements sur le territoire de l'ex-communauté de communes de Pont-Audemer et 1 071 021 € au titre des investissements sur le territoire de l'ex-communauté de communes du Val de Risle.

La communauté de communes a donc minoré en 2017 ses restes à réaliser en dépenses d'investissement à hauteur de 309 421 € (soit 8,5 % des restes identifiés en dépenses), ce qui affecte de manière significative la sincérité de ses comptes.

La chambre invite l'EPCI à sécuriser ses procédures en procédant au rapprochement, en fin d'exercice, des mandatements effectués avec les engagements.

*d) Les suites irrégulières de la clôture du budget annexe « APA »*

La communauté de communes a décidé, le 28 février 2017, de clore son budget annexe « allocation prestation autonomie » (« APA »), tenu selon les règles de l'instruction budgétaire et comptable M22.

Au moment de sa clôture, ce budget annexe présentait un déficit cumulé s'élevant à 1 533 724 €.

Or, par délibération du 27 mai 2017, le conseil communautaire a décidé d'étaler ce déficit sur cinq années, considérant, au regard des dispositions de la M14, qu'il s'agissait d'une charge liée à la réorganisation d'un service.

L'étalement des charges est un processus dérogoire au plan comptable général, encadré par les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, lesquelles indiquent que « toute inscription au compte 481 "Charges à répartir" ne peut résulter que de dispositions la prévoyant expressément. » La même instruction :

- limite cette pratique aux frais d'études, de réorganisation ou de restructuration des services qui peuvent être étalés sur une durée maximale de cinq ans ;
- dans les autres cas, la conditionne à l'autorisation conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales.

L'étalement considéré ne peut donc concerner que des dépenses exceptionnelles, dans leur nature et par leur montant rapporté au total des recettes réelles de fonctionnement, qui ne pouvaient pas être anticipées lors de l'établissement du budget et qui mettraient en péril son équilibre. Au cas particulier, l'utilisation du compte 791 est réservée à la prise en compte des seuls frais d'études, de réorganisation ou de restructuration.

L'opération réalisée par la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle ne présente aucune de ces caractéristiques.

La chambre considère donc que les modalités de réintégration dans le budget principal du déficit d'exploitation du budget annexe « APA » sont irrégulières sur le plan comptable et qu'elles sont de nature à fausser le résultat de la communauté de communes.

*e) L'absence de comptabilisation des provisions*

En application du principe comptable de prudence, les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir une situation qui va générer une sortie de ressources vis-à-vis d'un tiers sans contrepartie au moins équivalente. La réalisation du risque (ou de la charge) est rendue probable par un événement survenu ou en cours. Il importe enfin que ce risque (ou cette charge) soit nettement précisé quant à son objet.

La communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle ne constate pas de provisions pour risques et charges alors même que des risques contentieux sont apparus, en particulier en matière sociale.

La chambre rappelle à l'établissement public que la constitution de provisions – notamment pour risques – constitue une obligation, au regard des dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales<sup>20</sup>.

### 3. Le système d'information

#### a) *L'organisation des services informatiques*

Le service informatique – composé de deux agents, qui œuvrent également au profit de la commune de Pont-Audemer – est directement rattaché à la direction générale des services de la communauté de communes.

Il offre une assistance téléphonique, gère l'intranet ainsi que les problèmes informatiques courants des utilisateurs, assure le déploiement des évolutions et mises à jour des logiciels métier, accompagne et forme les utilisateurs sur l'utilisation des logiciels et outils informatiques et assure les actes de maintenance de base sur les serveurs. En revanche, le développement des applications métiers est systématiquement assuré par des prestataires extérieurs.

En réponse aux observations de la chambre, qui suggéraient la mise en place d'une procédure formalisée de signalement des incidents informatiques (pour des raisons de traçabilité, de suivi et, le cas échéant, la réalisation d'actions de maintenance préventive), la CCPAVR indique avoir déployé, en avril 2019, un outil d'inventaire du parc informatique permettant la gestion de tickets d'incidents (reçus par téléphone ou par courrier électronique) et recruté, pour leur traitement, une assistante également chargée de la gestion administrative du service.

#### b) *Le système d'information financière*

Comme la communauté de communes de Pont-Audemer auparavant, la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle utilise, pour sa gestion financière et comptable, le progiciel « CIVIL FINANCES ». Cet outil permet également la gestion des ressources humaines. Son utilisation est partagée avec la commune et le CCAS de Pont-Audemer.

Les habilitations d'accès sont accordées par la directrice des finances. La présence de 32 comptes utilisateurs inactifs (sur 103) et les risques inhérents mettent en évidence la nécessité pour l'EPCI de procéder à une révision régulière du périmètre des habilitations d'accès à son système d'information.

Par ailleurs, l'établissement public :

- ne dispose pas d'une carte des systèmes d'information répertoriant l'intégralité des applications métier et, en particulier, les interfaces de celles qui ont des incidences sur le périmètre financier avec le progiciel CIVIL FINANCES ;
- ne semble assurer que partiellement la sécurité de ses données (l'intégralité des données – sauvegardes comprises – étant conservée sur le même site).

La chambre considère que ces sujets participent d'une zone de risque globale, qui doit être prise en compte par le dispositif de contrôle interne de l'établissement.

---

<sup>20</sup> Applicable en l'espèce, au regard des dispositions de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales.

#### 4. Le contrôle interne comptable et financier

##### a) *L'existence d'un dispositif de contrôle interne*

Alors même qu'elle a désormais atteint son rythme de croisière en termes de flux comptables et d'exercice de ses compétences, la communauté de communes n'a pas encore déployé de dispositif de contrôle interne formalisé. Ses agents ne sont d'ailleurs pas familiarisés avec cette notion.

À cet égard, l'établissement public ne dispose pas de carte des risques, ni, *a fortiori*, de référentiel de contrôle et de plan d'action pour se prémunir contre les risques ainsi identifiés.

À titre d'illustration, alors que les régies constituent une zone de risque bien connue<sup>21</sup>, et même si le déploiement de moyens modernes de paiement devrait permettre de résorber une partie des risques inhérents, l'ordonnateur n'effectue pas les contrôles prévus par les dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006.

La direction des finances a néanmoins engagé :

- d'une part, depuis septembre 2018, une démarche pédagogique et de formation des agents manipulant l'outil financier et comptable aux notions comptables d'engagement ;
- d'autre part, la rédaction de fiches de procédures décrivant l'utilisation de l'outil financier.

De plus, la CCPAVR a indiqué, en réponse, que le service mutualisé des finances a été réorganisé en deux pôles, l'un chargé de la comptabilité (dépenses et recettes) et l'autre du contrôle (contrôle budgétaire, contrôle interne, contrôle de gestion), l'exercice par ce dernier de ses missions étant conditionné au remplacement effectif d'un agent parti en 2019.

La chambre estime que ces démarches constituent un premier pas encourageant dans la sécurisation des écritures comptables de l'EPCI, même si l'identification des procédures comptables à enjeux le concernant n'a pas encore débuté.

##### b) *L'organisation de la chaîne comptable*

Dans ce cadre, il a été constaté qu'un modèle de bon de commande type avait été mis en place. Sa saisie, dans le logiciel CIVIL FINANCES, fait intervenir trois acteurs distincts : le gestionnaire de crédits, les services financiers et les élus.

La dématérialisation encore incomplète du processus<sup>22</sup> ne permet pas d'homogénéiser le suivi des dépenses, ni celui des engagements. Le dispositif actuel ne facilite que la circulation des données, sans opérer de contrôle autre que technique. La chambre a constaté des anomalies dans la numérotation des factures, ce qui emporte des risques quant au rattachement exhaustif des titres en fin d'exercice.

<sup>21</sup> La communauté de communes dispose, notamment, de huit régies de restauration scolaire, neuf régies de garderie, quatre régies de multi-accueil et centres de loisirs.

<sup>22</sup> La communauté de communes a toutefois dématérialisé l'échange de documents et de données avec les autres administrations et souhaite développer la signature électronique à tous les stades du mandatement.

La communauté de communes :

- conserve, en matière de transports non urbains (compétence désormais exercée par la région), des restes à charge<sup>23</sup> qui semblent résulter de l'absence de refacturation de certains circuits scolaires aux communes concernées de l'ex-communauté de communes du Val de Risle ;
- mandate, en matière scolaire, une partie seulement de la paie des personnels concernés (jusqu'à leur transfert effectif à la CCPAVR, selon l'ordonnateur, courant 2019) ;
- en matière de gestion patrimoniale, ne comptabilise pas à son actif une partie des travaux effectués, y compris au sein de l'ex-communauté de communes de Pont-Audemer.

La mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes, sur le plan comptable, des procédures de mandatement et de rattachement, n'est donc pas à ce jour totalement assurée. La situation qui en résulte affecte directement la fiabilité des opérations comptables de l'EPCI.

Des constats comparables ont été opérés en recettes, s'agissant en particulier des délais mis pour établir les titres en matière de cantine, qui introduit un doute quant à l'exhaustivité des produits et aux rattachements éventuels.

La chambre estime que la communauté de communes devrait effectuer, quant à l'ensemble de la chaîne de facturation, un état des lieux visant à sa sécurisation.

*c) La base des tiers<sup>24</sup> au sein du système d'information financier*

Lors des vérifications qu'elle a opérées, il a été constaté :

- qu'un même tiers pouvait avoir des intitulés différents, en recette comme en dépense ;
- que certains tiers étaient inactifs, car obsolètes ;
- que l'incomplétude de la base semblait menacer le recouvrement des loyers auprès de certaines entreprises ou des titres de cantine.

La chambre estime donc que la communauté de communes devrait, afin de sécuriser ces opérations :

- d'une part, procéder à des revues régulières de sa base des tiers<sup>25</sup> (ce qu'elle indique avoir commencé à faire, s'agissant de la base relative aux tiers en recettes), en collaboration avec le comptable public, dans le cadre de son dispositif de contrôle interne ;
- d'autre part, limiter le nombre des accès complets à l'outil financier et comptable CIVIL FINANCES<sup>26</sup> (incluant la création, la modification ou la suppression de tiers).

## **C. Les risques externes**

### **1. Les relations avec l'association du Grand Lieu**

Le budget annexe APA, qui supportait le service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)<sup>27</sup>, a été clôturé le 28 février 2017 et son objet transféré à l'association du Grand Lieu, régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

<sup>23</sup> Dans le cadre de marchés publics conclus avec le département (puis avec la région) avec la société VTNI Haute Normandie, qui facture directement le transport scolaire à la communauté de communes.

<sup>24</sup> Référentiel, au sein du système d'information financier de l'organisme concerné, des personnes morales ou physiques qui sont ses prestataires ou fournisseurs.

<sup>25</sup> En priorité, par la vérification de l'exactitude des adresses et des données bancaires (RIB = IBAN + BIC).

<sup>26</sup> Onze personnes à la direction des finances y avaient un accès complet lors des vérifications effectuées par la chambre.

<sup>27</sup> Les SAAD sont prestataires d'actions liées aux actes essentiels de la vie, au soutien à domicile, à la préservation ou la restauration de l'autonomie, notamment au profit des personnes âgées dépendantes, des personnes handicapées ainsi que des familles fragilisées (cf., en particulier, articles L. 313-1-2, L. 313-1-3 et L. 313-11-1 du code de l'action sociale et des familles).

Une convention de mise à disposition entre la communauté de communes et cette association a été signée le 1<sup>er</sup> mars 2017, afin de permettre un transfert de la gestion du SAAD dans les meilleures conditions, de garantir la poursuite des prestations au domicile des bénéficiaires sans rupture ni bouleversement, d'assurer la pérennité financière et fonctionnelle de ce service, d'aider enfin l'association du Grand Lieu à en reprendre la gestion.

Elle prévoyait la mise à disposition :

- de locaux à titre gratuit du 1<sup>er</sup> mars au 31 décembre 2017, puis une facturation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>28</sup> ;
- à titre gracieux, de deux personnels encadrants et deux agents administratifs du 1<sup>er</sup> mars au 31 décembre 2017, puis une facturation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La mise à disposition d'agents aurait dû donner lieu au remboursement des charges considérées en application des dispositions de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

La chambre note par ailleurs l'absence de transmission à l'organe délibérant de nombreuses informations financières concernant les relations entre la communauté de communes et l'association (cf. *supra*).

## 2. Les engagements financiers hors bilan : garantie d'emprunt à la SCI 2PE

Par délibération du 17 octobre 2011, le conseil communautaire a décidé d'accorder une garantie d'emprunt, à hauteur de 228 773 €, à la SCI 2PE, dans le cadre de la construction d'un bâtiment social.

Une procédure de sauvegarde a été ouverte concernant la société, le 10 décembre 2018, par le tribunal de grande instance d'Evreux. Le Crédit Mutuel – organisme prêteur – a mis en demeure la communauté de communes de régler les échéances mensuelles impayées, d'un montant de l'ordre de 16 000 €, ainsi que les futures échéances du prêt (jusqu'en 2033).

La chambre observe que ces informations – qui n'avaient pas été inscrites en annexe hors bilan à ses documents budgétaires (cf. *supra*) – auront, sauf retour à meilleure fortune de la SCI 2PE, un impact sur la situation financière de l'établissement public (près de 96 000 € par an).

---

<sup>28</sup> Comprenant un loyer annuel de 5 850 €, le paiement des fluides (estimés à 300 € d'eau et 4 420 € d'électricité, sur la base d'estimations faites en 2017) soit 10 570 € de charges annuelles, à réévaluer en fonction des coûts réels.

## D. Retraitement comptable au titre de l'exercice 2017

Les erreurs, anomalies et omissions constatées dans les comptes 2017 présentent l'incidence financière suivante :

**Tableau n° 6 : Récapitulatif des retraitements**

<i>en millions d'euros</i>	<i>Exercice 2017</i>
<b>BILAN</b>	
<i>Actif non fiable, écarts significatifs entre le compte administratif et le compte de gestion</i>	
Au budget principal	65,8
Au budget assainissement	7,3
Au budget bâtiments à vocation économique	0,44
Absence de comptabilisation des stocks	non chiffrable
Absence de comptabilisation des travaux en régie	non chiffrable

<i>en millions d'euros</i>	<i>Exercice 2017</i>
<b>COMPTE DE RESULTAT</b>	
Minoration des rattachements	non chiffrable
Minoration des restes à réaliser en dépenses	0,31
Déficit APA étalé à tort	1,04
Provision pour litige	non chiffrable
Provision pour dépréciation des créances clients	0,1
<b>Total minorations de charges</b>	<b>1,45</b>

<b>ENGAGEMENTS HORS BILAN</b>	
Appel en garantie SCI 2P	0,23

Source : CRC Normandie

Au total, les charges de la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle sont minorées de près de 1,45 M€, ce qui change la nature du résultat de l'exercice 2017 de la section de fonctionnement du budget principal<sup>29</sup>, qui passe ainsi d'un résultat bénéficiaire de 0,36 M€ à un résultat déficitaire de 1,09 M€.

**Tableau n° 7 : Retraitement du résultat comptable 2017 (budget principal)**

<i>Compte de résultat retraité au titre de 2017 (en millions d'euros)</i>		
Dépenses de fonctionnement	a	16,98
<i>Charges à ajouter (évaluation par la CRC de la minoration)</i>	b	1,45
<b>TOTAL DEPENSES RETRAITEES</b>	<b>c= a+b</b>	<b>18,43</b>
<i>% de charges minorées sur le total des charges de fonctionnement</i>	t=b/c	7,9 %
Recettes de fonctionnement	d	16,97
Report excédent de fonctionnement N-1	e	0,37
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>f=d+e</b>	<b>17,34</b>
Résultat initial de la section de fonctionnement	g=f-a	0,36
<i>Résultat retraité déficitaire 2017</i>	h=f-c	-1,09

Source : compte administratif 2017, retraité par la CRC Normandie

Au surplus, la section d'investissement étant déficitaire de 0,17 M€, le résultat budgétaire cumulé du budget principal s'établit alors à - 1,26 M€ (1,09 M€ + 0,17 M€) au lieu des 0,19 M€ repris au compte administratif.

<sup>29</sup> Prépondérant, avec près de 86 % des recettes de fonctionnement de l'établissement.

Le bilan est par ailleurs faussé par la présence d'écarts importants entre l'inventaire et l'actif du comptable (à hauteur de 72,4 M€), l'absence de tenue d'une comptabilité de stocks ou de prise en compte des travaux en régie.

Sur ce dernier point, en effet, la communauté de communes n'a pas mis en place la procédure qui lui permettrait – conformément aux dispositions de l'instruction M14 – d'identifier parmi ses charges celles qui sont relatives à des travaux en régie, et à quelle opération (ou immobilisation) les rattacher.

Pourtant, l'établissement public pourrait faire usage à cette fin de l'outil informatique des services techniques (ASTECH), susceptible de permettre l'évaluation sincère des différentes charges ayant contribué à la création d'une immobilisation au profit de l'établissement et, notamment, de bénéficier du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

### **E. Analyse financière rétrospective**

La chambre observe tout d'abord, s'agissant du contexte, que les comparaisons d'une année sur l'autre sont rendues délicates par les évolutions de périmètre géographique et de compétences exercées (cf. *supra*). Certaines difficultés (comme le transfert de personnel et de patrimoine des huit nouvelles communes entrées dans le périmètre de la communauté de communes de Pont-Audemer Val de Risle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019) ne sont d'ailleurs pas encore réglées.

Elle considère ensuite que les nombreux problèmes de fiabilité qu'elle a identifiés portent directement atteinte à la sincérité budgétaire et à l'image fidèle des comptes présentés par la communauté de communes.

Dans ces conditions, elle estime qu'une analyse financière basée sur des données comptables aussi éloignées de la réalité serait privée de toute signification et invite la communauté de communes à engager, sans retard, les travaux de fiabilisation qui lui permettront, à l'avenir, de disposer d'une meilleure visibilité budgétaire et financière.

Elle lui recommande également de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) afin d'améliorer le pilotage budgétaire de ses dépenses d'investissement, la prévision de leur évolution ainsi que la transparence de sa gestion.