



## Rapport d'observations définitives

### **COMMUNAUTE DE COMMUNES CAUX-AUSTREBERTHE**

(Seine-Maritime)

Exercices 2017 à 2021

Observations délibérées le 28 mars 2023

## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE .....</b>	<b>1</b>
<b>PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>2</b>
<b>OBLIGATIONS DE FAIRE.....</b>	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
A. Rappel de procédure.....	2
B. Les principaux points examinés .....	3
<b>II. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES .....</b>	<b>3</b>
A. L'établissement public dans son environnement .....	3
1. Le périmètre géographique .....	3
2. Le contexte socio-économique .....	4
B. La stratégie territoriale .....	4
1. Les relations avec les autres organismes de regroupement .....	4
2. Les principaux outils de pilotage de la stratégie territoriale.....	5
C. L'exercice des compétences intercommunales .....	6
1. L'évolution du champ de compétences .....	6
2. L'intérêt communautaire.....	8
<b>III. LE FONCTIONNEMENT DE L'EPCI .....</b>	<b>9</b>
A. La mutualisation des services .....	10
1. Le rapport sur les mutualisations .....	10
2. Une mutualisation réduite .....	10
B. La commande publique .....	10
1. L'organisation de la fonction commande publique .....	10
2. Le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics .....	12
<b>IV. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>14</b>
A. Le pilotage de la fonction ressources humaines .....	15
1. Le service des ressources humaines.....	15
2. Les outils utilisés.....	15
B. Les effectifs .....	16
1. La fiabilité des données relatives aux effectifs .....	16
2. L'évolution des effectifs.....	16
C. L'organisation du temps de travail .....	17
1. La formalisation du temps de travail .....	17
2. Le respect des durées légales de travail.....	17
D. L'absentéisme .....	18
1. L'évolution du taux d'absentéisme .....	18
2. La politique de remplacement .....	18
3. La prévention et la lutte contre l'absentéisme .....	19
E. Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).....	19
F. Les heures supplémentaires .....	20
<b>V. LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES .....</b>	<b>20</b>
A. La procédure budgétaire .....	21
1. Les budgets .....	21
2. L'information budgétaire.....	21
3. Le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement.....	22
4. La programmation pluriannuelle des investissements .....	22

B.	La fiabilité des comptes.....	23
1.	Les flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes .....	23
2.	Les opérations de fin d'exercice.....	25
3.	Le suivi du patrimoine et les amortissements .....	27
4.	La régie du « complexe aquatique » .....	28
<b>VI.</b>	<b>LA SITUATION FINANCIERE .....</b>	<b>29</b>
A.	Les recettes et dépenses réelles de fonctionnement .....	29
1.	Le budget principal.....	30
2.	Les principaux budgets annexes.....	33
B.	L'investissement.....	35
1.	Les dépenses d'investissement .....	35
2.	Le financement des investissements .....	36
C.	La situation bilancielle .....	37
1.	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	37
2.	L'endettement .....	37

## **SYNTHESE**

Créée par arrêté préfectoral du 28 décembre 2001, la communauté de communes Caux-Austreberthe (CCCA) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité additionnelle situé dans l'ouest du département de la Seine-Maritime, regroupant neuf communes et environ 25 570 habitants.

Si l'intégration communautaire a progressé, la cohérence de son projet de territoire avec les différentes politiques sectorielles de l'établissement public mérite d'être précisée. Par ailleurs, la ligne de partage entre les compétences relevant de l'EPCI et celles restant au niveau communal est difficile à déterminer eu égard à la définition de l'intérêt communautaire.

Même si certaines réalisations sont à relever (ex : charte de l'égalité professionnelle femme/homme), la gestion des ressources humaines (39,45 ETP en 2021) recèle des marges de progrès. Il appartient en particulier à la communauté de communes de revoir ses lignes directrices de gestion et de se doter d'un dispositif automatisé de contrôle du temps de travail, lequel conditionne le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

En matière de procédure budgétaire et de fiabilité des comptes, outre l'insuffisance de l'information délivrée aux élus (rapport d'orientation budgétaire, annexes des comptes administratifs, programmation pluriannuelle des investissements), des améliorations sont attendues en matière d'écritures de fin d'exercice (restes à réaliser, provisions) et de suivi du patrimoine mobilier et immobilier (inventaire physique, amortissement).

Enfin malgré une dégradation de la situation financière de l'EPCI depuis 2019 (résultat d'exploitation en baisse de 37,47 %) en raison d'une progression marquée des dépenses et d'une baisse des recettes sur la même période, celle-ci demeure pour l'instant saine. La communauté de communes a réalisé un programme d'investissements limité sur la période sous revue (1,67 M€ en moyenne par an), marqué notamment par la construction d'ateliers de traitement des ordures ménagères et l'achèvement de la reconstruction de la station d'épuration située à Limésy. Au 31 décembre 2021, le niveau de trésorerie représentait près d'une année de fonctionnement et l'endettement était peu élevé.

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

1. Resserrer le projet de territoire autour d'actions phares et le mettre en cohérence avec les différentes politiques sectorielles de l'EPCI ;
2. actualiser les statuts concernant l'exercice des compétences intercommunales et définir l'intérêt communautaire par délibération spécifique en privilégiant l'utilisation de critères objectifs ;
3. améliorer le pilotage de la commande publique (mise à jour régulière du guide et des fiches techniques, cartographie des besoins, formalisation de la stratégie achats, acquisition d'un outil de suivi des marchés interfacé avec le logiciel de gestion financière).

## **OBLIGATIONS DE FAIRE**

4. Se conformer à la réglementation applicable en matière de gestion des ressources humaines (heures supplémentaires) ;
5. se doter d'un inventaire physique du patrimoine mobilier et immobilier ;
6. procéder à l'amortissement de l'ensemble des immobilisations acquises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 visées par l'article R. 2321-1 du CGCT à compter de leur mise en service ;
7. instaurer sans délai la redevance spéciale en matière de collecte et de traitement des déchets prévue à l'article L. 2333-78 du CGCT.

## **I. INTRODUCTION**

### **A. Rappel de procédure**

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté de communes Caux-Austreberthe pour les exercices 2017 à 2021.

Par lettres en date des 4 et 14 avril 2022, le président de la chambre en a informé Monsieur Christophe Bouillon, président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en fonction et Monsieur Michel Bentot, président entre juin 2014 et juillet 2020.

Un entretien de fin de contrôle commun aux deux ordonnateurs a été organisé avec le rapporteur le 12 juillet 2022.

Lors de sa séance du 7 septembre 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Bouillon et M. Bentot, et pour les parties qui les concernent, aux personnes mises en cause. MM. Bouillon et Bentot ont répondu par un courrier commun en date du 3 février 2023.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté le 28 mars 2023 le présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse de M. Bouillon et M. Bentot, sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

## **B. Les principaux points examinés**

Le contrôle a été principalement conduit selon les axes suivants : la présentation de la communauté de communes, le fonctionnement de l'EPCI, la gestion des ressources humaines, la procédure budgétaire et la fiabilité des comptes et l'analyse de la situation financière.

## **II. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES**

### **A. L'établissement public dans son environnement**

#### **1. Le périmètre géographique**

Créée par arrêté préfectoral en date du 28 décembre 2001, la communauté de communes Caux-Austreberthe<sup>1</sup> (CCCA) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité additionnelle d'une superficie d'environ 88,5 km<sup>2</sup> situé dans l'ouest du département de la Seine-Maritime.

Elle rassemble neuf membres<sup>2</sup> depuis l'intégration au 1<sup>er</sup> janvier 2017 des communes de Blacqueville et de Bouville issues de l'ex-communauté de communes du Plateau Vert.

---

<sup>1</sup> La rivière Austreberthe, qui parcourt l'ensemble du territoire communautaire, a donné son nom à l'EPCI.

<sup>2</sup> Les neuf communes membres sont les suivantes : Barentin, Pavilly, Villers-Écalles, Limésy, Bouville, Blacqueville, Emanville, Sainte-Austreberthe et Goupillières.

Si les neuf communes membres font toutes partie du « bassin de vie »<sup>3</sup> de Barentin, ce dernier comprend également plusieurs communes relevant des communautés de communes Inter-Caux Vexin<sup>4</sup> et de la région d'Yvetot<sup>5</sup>.

Par ailleurs, si les projets de fusion avec la métropole Rouen-Normandie ne sont aujourd'hui plus d'actualité en dépit de la taille réduite de l'EPCI et de la grande proximité géographique des deux établissements publics, cette situation n'a pas empêché la conclusion de plusieurs partenariats aux cours des dernières années, à l'image de l'entente territoriale autour des enjeux de transports (liaisons ferroviaires, co-voiturage, voies vertes et déplacements à vélos).

## 2. Le contexte socio-économique

Totalisant fin 2021 une population de 25 576 habitants, en légère augmentation par rapport à 2017 (+ 0,27 %), le territoire de la CCCA est caractérisé par une population vieillissante – la proportion des plus de 60 ans atteignait 25,7 % en 2019 contre 22,9 % en 2013 et 19,6 % en 2008 – et une densité de peuplement intermédiaire (286,2 habitants au km<sup>2</sup>) masquant d'importantes disparités géographiques entre les petites communes faiblement peuplées et les trois villes constituant l'unité urbaine composée de Barentin, siège de l'EPCI, Pavilly et Villers-Écalles qui comptaient au 31 décembre 2021 respectivement 12 438, 6 311 et 1 788 habitants, soit plus de 80 % de la population du territoire communautaire.

Le taux de chômage au sens du recensement<sup>6</sup>, qui s'élevait en 2021 à 12,10 % selon l'observatoire des territoires, est inférieur à la moyenne départementale (14,90 %) et nationale (13,30 %). Le même constat peut être fait s'agissant du taux de pauvreté des ménages (11,60 % en 2019 contre 14,60 % au niveau national).

Enfin, malgré la présence de quelques sites industriels d'importance telle que l'usine Ferrero implantée à Villers-Écalles depuis soixante ans, l'industrie représentait en 2019 moins de 20 % de l'activité du territoire, loin derrière le secteur tertiaire<sup>7</sup> (78,5 % dont 50,4 % pour le commerce, les transports et les services et 28,1 % pour les administrations publiques).

## B. **La stratégie territoriale**

### 1. Les relations avec les autres organismes de regroupement

Au 31 décembre 2021, l'EPCI était membre d'une demi-douzaine de syndicats concernant essentiellement la gestion des cours d'eau (syndicats mixtes de bassins versants et de rivière) et le numérique.

Si le schéma départemental de coopération intercommunale de 2016 a permis en partie de rationaliser le périmètre des syndicats en activité sur le territoire de la communauté de communes, d'une part, la majorité des syndicats existants ont été maintenus à l'image du

<sup>3</sup> Selon l'INSEE, le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants (services aux particuliers, commerces, enseignement, santé, sport, loisirs, culture, transports, etc.).

<sup>4</sup> Fresquiennes, Pissy-Pôville et Roumare.

<sup>5</sup> Butot et Mesnil-Panneville.

<sup>6</sup> Le taux de chômage au sens du recensement de la population est le rapport entre le nombre de chômeurs et la population active. La population active comprend la population active ayant un emploi (ou population active occupée) et les chômeurs.

<sup>7</sup> Jusque dans les années 1970, l'activité textile occupait une place prépondérante, avant la réorientation vers les services illustrée par l'implantation d'un pôle commercial à vocation régionale à Barentin.

syndicat intercommunal de gestion de l'école de musique et de danse de Barentin et Pavilly (cf. *infra*), d'autre part, de nouveaux syndicats ont été créés après 2017, à l'image de « *Seine-Maritime numérique* »<sup>8</sup>.

Par ailleurs, si la communauté de communes a adhéré à l'agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine en 2020, en revanche, elle n'est pas membre d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)<sup>9</sup>, les échanges avec les communautés de communes de la région d'Yvetot et Inter-Caux Vexin concernant un tel projet n'ayant pu aboutir.

Au total, les participations de la CCCA aux organismes de regroupement représentent une dépense moyenne d'environ 537 451 € par an, en progression de + 22,22 % depuis 2018.

## 2. Les principaux outils de pilotage de la stratégie territoriale

### a. Le projet de territoire

L'EPCI s'est doté en avril 2021 d'un projet de territoire comportant 83 actions réparties en quatre axes (bien-être et attractivité, dynamique économique, ambition écologique et solidaire, maillage du territoire).

Si la démarche mérite d'être saluée au regard notamment de son approche participative, certaines actions paraissent trop larges (ex : créer un campus connecté tourné vers les métiers d'avenir, accompagner l'adaptabilité des logements, réduire la précarité alimentaire) compte tenu des compétences de l'EPCI.

Le document final ne comporte aucun calendrier de mise en œuvre ni d'indicateur de suivi. En outre, plusieurs actions envisagées soit ne relèvent pas de la compétence de l'EPCI (ex : implanter un campus connecté), soit apparaissent dénuées de portée opérationnelle (ex : réinventer le vivre urbain).

Interrogé sur ce point, l'actuel ordonnateur a précisé au cours de l'instruction que cette situation s'expliquait par le fait que le projet de territoire avait été conçu davantage comme une « *carte d'identité du territoire* » que comme un projet de la communauté de communes assorti d'un plan d'actions.

Enfin, la chambre observe que le projet de territoire ne fait pas suffisamment le lien avec toutes les initiatives sectorielles de l'EPCI, notamment en matière d'aménagement du territoire avec la réalisation d'un « plan d'accessibilité des voiries », en matière de réduction de déchets avec la mise en place d'un « plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés » ainsi que dans le domaine de protection de la ressource en eau avec l'adoption de deux « schémas d'investissement pour l'eau potable et l'assainissement ».

Ainsi, si indubitablement l'intégration communautaire a progressé sur la période passée en revue, le projet de territoire ne permet pas de remettre en perspectives les différentes actions menées par l'EPCI et mettre en lumière l'articulation des politiques communautaires.

---

<sup>8</sup> Créé à l'initiative du département et des intercommunalités, Seine-Maritime numérique est un syndicat mixte chargé de la réalisation du schéma directeur de l'aménagement numérique (SDAN), et donc de la mise en œuvre du très haut débit sur le territoire.

<sup>9</sup> Le PETR est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, le cas échéant, une commune nouvelle, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

En conséquence, la chambre recommande à l'EPCI de resserrer son projet de territoire autour de quelques actions phares et de le mettre en cohérence avec ses différentes politiques sectorielles.

#### b. Les autres outils

L'EPCI a conclu avec la région Normandie et le département de la Seine-Maritime un contrat de territoire couvrant la période 2018-2022, dont l'objectif principal est de contribuer à un développement local durable et structurant assurant la mise en valeur de toutes les « potentialités » du territoire.

Ce document porte sur neuf projets<sup>10</sup> répartis en trois axes (développement économique, mobilité et solidarité) représentant un montant total prévisionnel d'investissements de 21,57 M€ dont une faible part à la charge de l'EPCI (90 000€).

La CCCA a également décidé de se doter d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) valant programme local de l'habitat et plan de déplacements par délibération du 17 décembre 2020 dont le calendrier prévisionnel de déploiement s'étend sur 4 ans (2020-2024).

Toutefois, la chambre constate que le territoire communautaire n'est pas couvert par un schéma de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT), malgré les précédentes observations de la chambre sur ce point.

L'établissement a précisé que des démarches étaient actuellement en cours pour rejoindre le SCOT élaboré par la métropole Rouen - Normandie mais que ce projet ne pourrait a priori pas se concrétiser avant la fin de son exécution, soit en 2033, sauf révision anticipée de ce dernier.

Si cette démarche fait sens du point de la planification, en revanche, l'absence de SCOT applicable sur le territoire communautaire pénaliserait durablement ses communes membres dont l'urbanisation serait fortement contrainte par les dispositions de l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme<sup>11</sup> applicable aux communes non couvertes par un SCOT.

### C. **L'exercice des compétences intercommunales**

#### 1. L'évolution du champ de compétences

Le précédent rapport de la chambre avait souligné l'existence de plusieurs compétences communautaires non mises en œuvre bien que prévues par les textes (aménagement de l'espace, développement économique) ou les statuts (ordures ménagères,

---

<sup>10</sup> Les neuf projets sont les suivants : étude de revitalisation des centres-bourgs ; création d'une pépinière d'entreprises ; aménagement d'une aire de covoiturage ; aménagement de la traversée urbaine de la RD6015 ; création d'un lieu de proximité sociale ; aménagement du parc Auguste Badin ; reconstruction gymnase Neil Armstrong ; création d'un plateau sportif ; création d'un plateau médical.

<sup>11</sup> Selon cet article, dans les communes où un SCOT n'est pas applicable : 1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1<sup>er</sup> juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un PLU ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ; 2° Les secteurs non constructibles des cartes communales ne peuvent être ouverts à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution de la carte communale ; 3° Les secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser les projets mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 111-4 ; 4° À l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après la date du 4 juillet 2003, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale.

transports), et un cadre d'exercice limité pour l'essentiel à la gestion de la piscine, au relais des assistantes maternelles et à l'aire d'accueil des gens du voyage.

Les statuts n'ayant été modifiés qu'à la marge depuis 2018 en dépit de l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ces derniers ne correspondent plus à la réalité des compétences exercées par l'EPCI – par exemple, les compétences en matière d'assainissement collectif et non collectif sont présentées comme facultatives alors qu'elles sont obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Par ailleurs, les compétences « *communication* » et « *développement du réseau numérique à très haut débit* » sont présentées comme des compétences obligatoires alors qu'elles ne sont pas prévues par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). S'agissant d'un établissement public régi par le principe de spécialité, l'exercice de ces compétences est en conséquence irrégulier.

En ce qui concerne les compétences obligatoires, à l'exception d'une partie de l'aménagement de l'espace, la CCCA exerce désormais l'intégralité des compétences prévues à l'article L. 5214-16 du CGCT, soit directement (développement économique, traitement des ordures ménagères), soit par l'intermédiaire d'autres organismes<sup>12</sup>.

S'agissant des compétences supplémentaires, si la communauté de communes est désormais théoriquement compétente dans de nouveaux domaines (mobilité, prise en charge des animaux errants, etc.), en pratique, toutes les compétences prévues par les statuts ne sont pas exercées, à l'image de la mise en réseau des médiathèques ou du centre social intercommunal. A l'inverse, l'EPCI a entrepris des actions dans certains domaines non mentionnés dans les statuts, à l'instar de la santé<sup>13</sup>.

Selon l'ordonnateur, il n'était pas possible pour l'EPCI de s'investir dans tous les domaines prévus par la législation. La prochaine révision des statuts serait néanmoins l'occasion de réinterroger ses compétences.

Si le transfert de nouvelles compétences a permis d'affirmer le rôle de la CCCA au sein du bloc communal, ce dont témoigne notamment la progression du coefficient d'intégration fiscale (CIF<sup>14</sup>) depuis 2018 - il est passé de 13,88 % en 2018 à 32,86 % en 2020 avant de légèrement baisser en 2021 (32,20 %) - celui-ci demeure inférieur au CIF moyen de la strate (35,10 % en 2021).

Les compétences dont le poids financier était le plus significatif sont le traitement des déchets ménagers et assimilés (2,89 M€ en 2021 hors investissements) et la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire en lien avec la gestion du complexe aquatique (cf. encadré).

---

<sup>12</sup> L'eau et l'assainissement font l'objet d'une délégation de service public, la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage installée à Barentin depuis novembre 2009 a été confiée à l'association sociale nationale tzigane pour la gestion, et les compétences « *gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* » (GEMAPI) et aménagement de l'espace sont assurées par des syndicats.

<sup>13</sup> L'EPCI a par exemple élaboré un plan santé en 2021.

<sup>14</sup> Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité levée par l'EPCI et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements.

### *Le complexe aquatique « Les Bains de l'Austreberthe »*

Situé à proximité de Barentin, le complexe aquatique de l'Atréaumont, rebaptisé en juillet 2021 « *Les Bains de l'Austreberthe* », constitue l'un des principaux équipements de la communauté de communes.

Il a été inauguré en septembre 2014 et aura coûté à l'EPCI au total environ 10 M€ HT, soit 12 M€ TTC.

Le centre aquatique se divise en trois zones : un bassin réservé aux activités sportives, un autre affecté à l'apprentissage de la natation, et un dernier pour les activités de loisirs. Il comprend également un toboggan, un sauna et un hammam ainsi que différents espaces thématiques (cardio-training, détente) et propose une pluralité d'activités aquatiques (aquabike, aquagym, natation sportive).

Malgré un coût important à la charge de l'EPCI (1,78 M€ en 2021, dépenses d'investissement comprises), la part des résidents communautaires ne représente que 25 % de la fréquentation, tous publics confondus du complexe aquatique.

Par ailleurs, la fréquentation a chuté de près de 60 % depuis la crise sanitaire, passant de 119 700 entrées en moyenne par an à un peu plus de 50 000 en 2021. Selon la responsable du complexe, l'importante baisse de la fréquentation observée s'explique par les contraintes d'organisation liées aux différentes restrictions gouvernementales, mais également par une modification des habitudes de la population en réaction à la pandémie.

Le complexe aquatique souffre d'une importante concurrence de la part d'autres équipements construits à proximité et proposant une offre similaire, à l'image des centres aquatiques Eurocéane (Mont-Saint-Aignan) et Aqualoup (Canteleu) situés tous les deux à moins de vingt kilomètres des Bains de l'Austreberthe.

Au vu de ces éléments, la chambre invite l'EPCI à développer une stratégie de communication et de commercialisation adaptée aux différents publics cibles (nageurs réguliers, débutants, touristes, entreprises, etc.) et à conclure des partenariats avec les acteurs du territoire afin de proposer une offre de services complémentaires autour du complexe aquatique (restauration, évènementiel, compétitions sportives, etc.).

Dans cette optique, l'établissement pourrait s'appuyer sur les conclusions et les principales recommandations issues de l'étude organisationnelle et technique réalisée en 2021 pour la communauté de communes, à savoir la modernisation du parcours des usagers, l'optimisation de l'accueil et des créneaux, la refonte de la grille tarifaire, ainsi que la création et l'accueil d'un club sportif résident.

## 2. L'intérêt communautaire<sup>15</sup>

L'EPCI a défini l'intérêt communautaire de certaines de ses compétences (aménagement de l'espace, politique locale de commerce et de soutien aux activités commerciales, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs) par plusieurs délibérations, dont la dernière date du 15 avril 2021.

---

<sup>15</sup> Déclinaison du principe dit de « *spécialité* » en vertu duquel les EPCI ne peuvent intervenir que dans le champ des compétences qui leur ont été transférées et « *d'exclusivité* » selon lequel les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées, l'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à l'intercommunalité et ceux qui demeurent au niveau communal.

Le système actuellement en vigueur pourrait toutefois être simplifié. En effet, outre la définition de l'intérêt communautaire directement dans les statuts plutôt que dans une délibération spécifique<sup>16</sup>, le choix de listes énumératives de compétences et d'équipements ne permet pas de connaître les critères appliqués pour déclarer d'intérêt communautaire une compétence ou un équipement initialement communal.

Par exemple, s'agissant de la compétence « *équipements sportifs et culturels* », le complexe aquatique « *Les Bains de l'Austreberthe* » est considéré comme d'intérêt communautaire. En revanche, l'école intercommunale de musique et de danse de Barentin – Pavilly demeure gérée par un syndicat intercommunal<sup>17</sup>.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que compte tenu du régime de fiscalité additionnelle en vigueur, cette dernière situation s'expliquait par le refus des élus des communes rurales de l'EPCI de voir augmenter les contributions fiscales intercommunales de leurs administrés sans baisse concomitante de la fiscalité communale puisque celles-ci ne participent pas au financement de l'école de musique et de danse.

Cependant, il convient de rappeler que les statuts prévoient une compétence générale de l'EPCI en matière de construction, d'entretien et de fonctionnement d'équipements culturels et d'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire, conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT.

En outre, certaines formulations retenues sont si peu précises qu'il est impossible de déterminer clairement ce qui, au sein des compétences concernées, relève effectivement de l'EPCI ou des communes. C'est le cas par exemple des actions de « *maintien des activités de service et commerciales de centre-bourg* » ou encore de celles « *en faveur de la promotion d'évènements sportifs ou culturels d'intérêt communautaire en fonctions de critères instaurés par les commissions* ».

Sur l'ensemble de ces points, l'ordonnateur a précisé qu'un travail d'actualisation avait été entrepris avec les services de la préfecture en 2021, mais que celui-ci n'avait pas pu aboutir en raison du contexte sanitaire.

Au vu du nombre relativement important d'anomalies constatées, la chambre invite l'EPCI à achever la mise à jour de ses statuts concernant l'exercice des compétences intercommunales et à définir l'intérêt communautaire par délibération distincte en privilégiant l'utilisation de critères précis et quantifiables (financiers, physiques, géographiques, qualitatifs, etc.).

### III. LE FONCTIONNEMENT DE L'EPCI

La composition et le fonctionnement général des instances de la CCCA n'appellent pas d'observation particulière, à l'exception du pacte de gouvernance qui a été adopté par délibération du 15 mars 2022, soit plus de neuf mois à compter du renouvellement général des conseils municipaux, contrairement à ce que prévoyait l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

---

<sup>16</sup> Selon l'ancien ordonnateur, cette présentation était celle anciennement demandée aux EPCI par la préfecture.

<sup>17</sup> Le Syndicat intercommunal de l'école de musique et de danse (SIGEMD) de Barentin – Pavilly.

En outre, les avis des conseils municipaux concernés, qui devaient être rendus dans un délai de deux mois après la transmission du projet de pacte en application du même article n'ont pu être produits.

## **A. La mutualisation des services<sup>18</sup>**

### **1. Le rapport sur les mutualisations**

Si une démarche a été engagée en 2019 avec l'appui d'un cabinet de consultants, la CCCA n'a jamais élaboré le rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres comportant un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat prévu par 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.

### **2. Une mutualisation réduite**

Les mutualisations, qui sont historiquement limitées, concernent essentiellement des prestations de service en matière de commande publique (cf. *infra*).

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un projet de service commun d'instruction des autorisations du droit des sols serait mis en place en juillet 2023.

L'analyse des finances de l'ensemble formé par l'EPCI et les communes membres permet toutefois d'observer que l'extension du périmètre de la communauté de communes à compter de 2017 ne s'est pas accompagnée d'une meilleure maîtrise des charges du « *bloc communal* », les dépenses réelles de fonctionnement ayant progressé de + 16,59 % sur la période sous revue pour atteindre 34,44 M€ fin 2021, dont + 11,72 % entre 2020 et 2021.

## **B. La commande publique**

Les investigations en matière de commande publique ont porté plus particulièrement sur l'organisation de la fonction et les conditions de passation et d'exécution des marchés.

### **1. L'organisation de la fonction commande publique**

#### **a. Le pilotage de la commande publique**

Le président de l'EPCI bénéficie d'une délégation de compétences du conseil communautaire l'autorisant à prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur aux

---

<sup>18</sup> Dans le présent rapport, la notion de « *mutualisation des services* » renvoie à la mise en commun de moyens humains et matériels entre l'EPCI et les communes membres dans le cadre ou non de transferts de compétences.

seuils réglementaires au-delà desquels les procédures formalisées sont requises pour les marchés de service et de fourniture et à 1 M€ HT pour les marchés de travaux.

Après avoir été gérée par les services de la ville de Barentin, compte tenu des besoins croissants de la communauté de communes en la matière, depuis 2021, la commande publique est pilotée par le pôle « affaires administratives » de l'EPCI regroupant également les affaires domaniales, les questions juridiques et les ressources humaines.

A cet égard, il a pu être constaté que la directrice générale des services adjointe de la ville de Barentin avait été chargée jusqu'au 31 décembre 2018 d'exercer des tâches liées à la passation et au suivi de l'exécution des marchés publics au titre « d'activité accessoire » en contrepartie du versement irrégulier d'une « indemnité forfaitaire » d'un montant de 2000 € bruts par mois en plus de son traitement habituel, situation qui a été régularisée par la signature d'une convention de mutualisation en avril 2019 prévoyant notamment la mise à disposition de trois agents de la ville de Barentin ainsi que des outils et logiciels liés au service.

La chambre rappelle qu'en application de l'ancien article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 désormais codifié aux articles L. 121-3, L. 123-1 et L. 123-7 du code général de la fonction publique, d'une part, les agents publics doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées, d'autre part, il leur est interdit de cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents.

De plus, si les agents publics peuvent être autorisés à exercer une activité accessoire auprès d'une autre personne publique, c'est à la condition que cette activité soit compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et qu'elle n'affecte pas leur exercice.

#### b. Les outils utilisés

Si la CCCA dispose d'un guide interne adopté par délibération du 24 septembre 2019 rappelant notamment la méthode d'estimation et d'évaluation des besoins ainsi que les différentes procédures et règles internes applicables au sein de l'EPCI :

- d'une part, ce document, sur la période sous revue, n'a pas été mis à jour, de sorte qu'il contient un certain nombre de données aujourd'hui obsolètes (ex : seuils des procédures formalisées, seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence préalables) ;
- d'autre part, il ne fait pas mention de certaines informations apparaissant pourtant comme indispensables à l'image de l'obligation d'allotissement des marchés, des conditions de durée des marchés ou encore des différents délais prévus par le code de la commande publique.

La CCCA a engagé en mars 2022 une actualisation de son guide de la commande publique. Mais celle-ci, limitée uniquement aux enjeux environnementaux, n'est pas achevée.

L'EPCI a également élaboré un ensemble de fiches pratiques (ex : estimation des besoins, étude de marché, constitution du dossier de consultation des entreprises, critères d'attribution, etc.) également non mises à jour depuis 2019, ainsi qu'un document intitulé « *cartographie des risques dans les marchés publics* » qui liste les principales situations pouvant aboutir à des irrégularités.

En outre, si plusieurs actions ont été mises en œuvre afin d'optimiser la politique d'achat de la communauté de communes (ex : utilisation d'un formulaire d'intention de marché) et qu'une ébauche de nomenclature qui demeure pour l'heure toujours inexploitée a été

rédigée en 2019, l'EPCI n'a pas établi de cartographie de ses achats ni formalisé sa politique en la matière.

Enfin, la communauté de communes ne disposant d'aucun outil permettant d'assurer un suivi de l'exécution financière de ses marchés, il n'a pas été possible de vérifier les montants réellement versés dans le cadre de plusieurs marchés ni de mesurer le volume financier représenté par l'ensemble des marchés passés sur la période sous revue.

Outre la mise à jour régulière du guide et des fiches techniques, la chambre invite l'EPCI à élaborer une cartographie des besoins en matière de commande publique sur la base d'une nomenclature complète et actualisée, à formaliser sa stratégie en matière d'achats et à se doter d'un outil de suivi de ses marchés interfacé avec son logiciel de gestion financière.

c. L'information en matière de commande publique

Le conseil communautaire est destinataire de plusieurs documents relatifs à la commande publique, dont des comptes rendus du président sur les compétences exercées en application de sa délégation de compétence ou encore les rapports annuels d'activité relatifs aux concessions de service public (eau, assainissement).

En revanche, l'information des personnes extérieures à l'EPCI est limitée au profil acheteur de l'EPCI, c'est-à-dire à une plateforme de dématérialisation permettant d'accéder aux documents de consultation à la disposition des opérateurs économiques par voie électronique, dont le lien d'accès ne figure pas sur le site Internet de la communauté de communes, et à la mise en ligne sur le site de la ville de Barentin des procédures actuellement en cours<sup>19</sup>.

La CCCA méconnaît par suite l'obligation prévue à l'article L. 2196-2 du code de la commande publique, de rendre accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les « *données essentielles* » des marchés telles que définies par l'arrêté du 22 mars 2019. La chambre invite la communauté de communes à mettre à jour son site Internet en conséquence.

2. Le contrôle des procédures de passation et d'exécution des marchés publics

Selon les éléments transmis à l'équipe de contrôle, 74 procédures de marchés publics ont été passées sur la période sous revue (15 marchés en moyenne par an), dont une grande majorité (84 %) en procédure adaptée.

Trois marchés, qui ont été sélectionnés par la chambre sur la base de plusieurs critères dont le type de procédure, les montants engagés et les difficultés d'exécution rencontrées, appellent les observations suivantes.

a. Le marché relatif à l'étude des systèmes d'assainissement (2017)

Selon l'article 1<sup>er</sup> du cahier des clauses administratives particulières (CCAP), l'objet de la tranche ferme du marché portait sur la réalisation d'un bilan sur les performances et la fiabilité du système d'assainissement ainsi que les améliorations à engager et les moyens à y consacrer ; pour la tranche optionnelle, l'élaboration d'un système d'information géographique.

---

<sup>19</sup> Si le site internet de la communauté de communes prévoit bien des rubriques « *consultation en cours* » et « *attribution de marché* », celles-ci se contentent de donner des informations générales sans rapport avec leur objet.

S'agissant de la procédure de passation, si le candidat retenu est bien celui arrivé en tête du classement après analyse des offres établie sur la base des deux critères retenus, le critère relatif à la valeur technique (50 %) a été analysé à l'aune de cinq sous-critères (méthodologie, composition de l'équipe, planning, répartition du temps passé, savoir-faire et expérience) qui n'avaient pas été annoncés dans les documents de consultation.

La chambre rappelle qu'en application du principe de transparence des procédures, il incombe au pouvoir adjudicateur de porter à la connaissance des candidats la façon dont il entend décomposer, au stade de l'analyse des offres, les différents sous-critères des critères prévus dans le règlement de consultation ainsi que la pondération en résultant, sous peine de faire peser sur le marché un risque d'annulation en cas de saisine du juge administratif<sup>20</sup>.

Sur le plan de l'exécution, l'unique ordre de service daté du 20 mars 2018 prévoyait douze mois d'exécution avec un démarrage au 26 mars 2018, soit une date prévisionnelle de fin d'exécution fixée au 25 mars 2019.

Selon les éléments transmis par l'EPCI, la fin du marché est intervenue le 15 décembre 2021, soit plus d'un an et demi après la date prévisionnelle prévue, en raison de la suspension de l'étude à la suite de la demande du maire d'une des communes membres. Toutefois, aucune pièce justificative n'a pu être produite, de sorte qu'il n'a pas été possible à la chambre de vérifier cette affirmation.

L'article 9 du CCAP prévoyant une pénalité de 30 € par jour de retard, soit un montant total estimé par la chambre à 18 600 €<sup>21</sup>, il appartenait à l'EPCI de signer avec le cocontractant un acte officiel (avenant, ordre de service, etc.) procédant à la suspension du marché ou à défaut de prendre une délibération se prononçant expressément sur l'exonération des pénalités de retard prévues au contrat en fonction de la cause de la suspension. A défaut, lesdites pénalités auraient dû être décomptées.

b. Le marché relatif aux travaux de renouvellement des canalisations (2018)

Selon l'article 1<sup>er</sup> du règlement de consultation, l'objet du marché portait sur des travaux de renouvellement d'adduction d'eau potable sous la route départementale n° 6015 située à Barentin préalablement à des travaux de voirie (réfection de l'étanchéité de deux ouvrages d'art et requalification de la traversée de Barentin) engagés par le département de la Seine-Maritime et aux travaux d'enfouissement de réseaux engagés par la ville de Barentin.

Le montant finalement conclu (543 300,70 € HT, dont 449 519,70 € pour la tranche ferme et 112 537,20 € pour la tranche optionnelle) représente une augmentation de + 16,49 % par rapport à l'estimation initiale, traduisant ainsi des difficultés d'appréciation du besoin.

En application de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique, la nature et l'étendue des besoins à satisfaire doivent être déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.

---

<sup>20</sup> Voir pour un exemple récent : Conseil d'État, 18 mai 2021, SNBTP, req. n° 448618.

<sup>21</sup> 20 mois (365 + 8 x 30) + 20 jours = 620 jours de retards \* 30 € = 18 600 €.

En outre, les deux candidats non retenus ont été informés par courrier du 11 janvier 2019, soit près de deux semaines après la signature de l'acte d'engagement intervenue le 18 décembre 2018.

Il est rappelé qu'aux termes de l'article L. 2181-1 du code de la commande publique, l'acheteur doit communiquer aux candidats et aux soumissionnaires dont la candidature ou l'offre n'a pas été retenue « *dès qu'il a fait son choix* », ce qui implique en principe que cette information soit communiquée avant la signature du marché.

c. Le marché relatif aux travaux de réparation de canalisation rue Pasteur (2019)

Selon l'article 1<sup>er</sup> du cahier des clauses techniques particulières, l'objet du marché portait sur la réparation d'une conduite d'eaux usées rue Pasteur à Villers-Écalles sous une route départementale en agglomération et dans un temps limité eu égard aux contraintes de circulation.

La date limite de dépôt des candidatures a été fixée au 16 décembre 2019, ouvrant aux éventuels candidats un délai de 11 jours pour répondre, soit un délai particulièrement court au regard des travaux envisagés.

Interrogé sur ce point, l'EPCI a indiqué que la faiblesse du délai retenu, qui ne correspond du reste pas à ceux prévus par les différentes procédures applicables au sein de l'EPCI, s'expliquait par le caractère urgent des travaux à réaliser, sans que l'urgence ait pu être démontrée par la collectivité.

Si cette justification n'a pu être vérifiée, la chambre observe que l'EPCI aurait pu mettre en œuvre la procédure prévue par l'article R. 2122-1 du code de la commande publique en vertu duquel l'acheteur est autorisé à passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et imprévisibles ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les textes.

En dehors de telles situations, il est rappelé que le pouvoir adjudicateur doit impérativement tenir compte de la complexité du marché et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leur candidature conformément aux dispositions de l'article R. 2143-1 du code de la commande publique.

La jurisprudence administrative estime généralement qu'en dessous de quinze jours, le délai de remise des offres ne permet pas d'assurer une publicité suffisante pour que soient respectés les principes de libre accès à la commande et d'égalité de traitement des candidats<sup>22</sup>.

#### **IV. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Les contrôles opérés en matière de gestion des ressources humaines ont porté sur le pilotage de la fonction, les effectifs, le temps de travail, l'absentéisme et les rémunérations.

---

<sup>22</sup> Voir par exemple : Conseil d'État, 7 Octobre 2005, req. n° 278732.

## A. Le pilotage de la fonction ressources humaines

### 1. Le service des ressources humaines

Depuis 2018, le pilotage de la fonction RH est assuré directement par la directrice générale des services avec le concours d'une gestionnaire carrière paie et d'une assistante administrative pour le volet formation.

Une responsable administrative chargée de superviser la gestionnaire carrière paie et participer à l'élaboration de la stratégie RH de l'EPCI a été recrutée en 2021. Toutefois, l'agent concerné étant en arrêt maladie depuis mai 2022, le poste est dans les faits vacant depuis plusieurs mois.

### 2. Les outils utilisés

Le service utilise plusieurs outils de pilotage des ressources humaines, dont un tableau de suivi de la consommation des crédits du chapitre 12.

Certaines des fiches de poste communiquées à la chambre, non datées et non signées, apparaissent incomplètes (n'y sont, par exemple, pas mentionnés les groupes de fonctions liés au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ou peu précises. Par exemple, la fiche de poste du collaborateur de cabinet indique « *France* » pour le lieu d'exercice de ses fonctions, et pour ses horaires de travail, seule la mention « *variable* » y figure.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la fiche de poste du collaborateur de cabinet serait complétée sur ces points.

Par ailleurs, contrairement à l'obligation prévue par l'ancien article 33 de la loi du 26 janvier 1984, désormais codifié à l'article L. 231-3 du code général de la fonction publique, l'EPCI n'a jamais présenté au comité technique le rapport sur l'état de la collectivité (le « *bilan social* »), pas plus que le rapport social unique qui le remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Il est rappelé qu'il incombe désormais à la communauté de communes, en application de l'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 précitée, de présenter chaque année à l'assemblée délibérante, après avis du comité technique, un rapport social unique.

En outre, les lignes directrices de gestion, qui ont été adoptées par délibération du 29 novembre 2021 après avis du comité technique en date du 15 septembre 2021, ne sont pas conformes aux textes.

Tout d'abord, le document, qui couvre la période 2021-2026, a été adopté après la date limite prévue par les textes – les lignes directrices de gestion devaient être arrêtées au 31 décembre 2020 afin de permettre l'élaboration des décisions individuelles prises au titre de l'année 2021 en application de la loi du 6 août 2019 précitée.

Par ailleurs, le contenu des lignes directrices de gestion appelle deux observations :

- la partie intitulée « *stratégies pluriannuelles de pilotage RH* » contient des informations sans rapport avec la gestion des ressources humaines (développement économique, plan de relance local, projet de territoire, etc.) ainsi que des orientations très générales (ex : mettre en œuvre les réformes territoriales, proposer des outils performants, etc.) ;

- les critères retenus en matière de promotion et de valorisation des parcours ne sont pas conformes à ceux prévus par le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 (ex : les activités professionnelles exercées par les agents dans le cadre d'une activité syndicale ou à l'extérieur de l'administration ne sont pas prises en compte dans le barème) ;

Enfin, le document ne comporte aucun élément concernant les modalités de son suivi alors que les textes prévoient qu'un bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion soit présenté chaque année au comité technique sur la base des décisions individuelles et en tenant compte des données issues du rapport social unique.

La chambre invite en conséquence la CCCA à revoir ses lignes directrices de gestion conformément à la réglementation en vigueur.

## B. Les effectifs

### 1. La fiabilité des données relatives aux effectifs

Il a pu être observé que les données relatives aux effectifs et à leur évolution différaient selon les documents communiqués :

**Tableau n° 1 : Effectifs permanents au 31/12**

En ETP	2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs communiqués au cours de l'instruction	18,50	33	36,90	39,45	39,45
Effectifs issus de la déclaration annuelle au FIHFP <sup>23</sup>	18	17	30	39	40,2
Effectifs recensés dans les bilans sociaux	17,1	nc	30,88	37,51	nc

Source : tableau CRC d'après données de l'EPCI

Ces écarts, qui s'expliquent par un suivi lacunaire des effectifs, sont d'autant moins explicables que les agents de la CCCA sont peu nombreux.

La chambre invite l'EPCI à poursuivre le travail d'actualisation des effectifs engagé au cours de l'instruction afin notamment d'être en mesure d'afficher des données fiables dans ses documents budgétaires.

### 2. L'évolution des effectifs

La CCCA comptait fin 2021 39,45 équivalents temps plein (ETP), tous budgets confondus, dont 40,56 % affectés au budget « *ordures ménagères* » (16 ETP), 32,83 % au budget principal (12,95 ETP) et 26,62 % au budget annexe « *complexe aquatique* ».

Les effectifs permanents ont progressé de + 113,24 % sur la période sous revue : + 78,38 % entre 2017 et 2018 et + 19,55 % depuis 2018 (variation annuelle moyenne de + 4,56 %), avec une progression notable des filières technique et administrative (respectivement + 233,33 et 119,17 % depuis 2017).

---

<sup>23</sup> Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Selon les éléments transmis à la chambre, cette situation s'explique :

- entre 2017 et 2018 : par le transfert d'agents consécutif à celui de la compétence « *ordures ménagères* » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 (+ 13 postes) ;
- depuis 2018 : par la création de nouveaux postes en lien avec la nouvelle organisation des services mise en place au 1<sup>er</sup> septembre 2020 (3 responsables de pôle et 0,25 ETP de directeur de cabinet notamment) et le renforcement de plusieurs services existants (1 ETP au complexe aquatique, 0,90 ETP aux finances et 0,50 ETP au pôle propreté notamment).

La part des agents de catégorie C a varié entre 55,51 (2020) et 63,41 % (2019), celle de la catégorie B entre 21,55 (2021) et 29,15 % (2020) et celle de la catégorie A entre 12,12 (2018) et 17,87 % (2021).

## C. L'organisation du temps de travail

### 1. La formalisation du temps de travail

L'organisation du temps de travail des agents communautaires repose essentiellement sur un règlement intérieur validé par le comité technique le 23 février 2021 et adopté par délibération du 27 mai 2021, complété par quelques notes de service.

Ce règlement comporte plusieurs non-conformités en matière notamment de réduction du temps de travail (ex : les jours de réduction du temps de travail sont présentés comme un crédit ouvert au début de l'année civile considérée alors qu'ils sont calculés en proportion du travail effectif accompli dans le cycle de travail) et d'autorisations spéciales d'absence (ex : dix jours en cas de décès d'un enfant de moins de 25 ans)<sup>24</sup>.

Par ailleurs, alors que la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 imposait que soient arrêtées par délibération du conseil communautaire, après avis du comité technique, les modalités d'accomplissement retenues s'agissant de la journée de solidarité (travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1<sup>er</sup> mai, travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu par les règles en vigueur ou toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel), le règlement relatif au temps de travail se contente d'indiquer que « *la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 (...) porte le temps de travail à 1 607 heures* ».

L'ordonnateur a indiqué en réponse au rapport d'observations provisoires que l'EPCI adopterait une délibération qui préciserait que la journée de solidarité serait « lissée » sur l'année.

### 2. Le respect des durées légales de travail

Il a pu être observé que les agents affectés au complexe aquatique bénéficiaient depuis 2007 d'un régime dérogatoire validé par le comité technique – pour chaque heure

---

<sup>24</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui prévoyait dans son article 21 la durée de principe de 7 jours complétée si possible par une autorisation spéciale d'absence complémentaire de huit jours, qui peut être fractionnée et prise dans un délai d'un an à compter du décès. L'article L. 622-2 du code de la fonction publique désormais en vigueur reprend in extenso ces dispositions.

travaillée le dimanche (un dimanche sur trois en moyenne), une heure trente de récupération est accordée aux professionnels concernés.

Même si ce régime adopté par délibération du 25 septembre 2006 paraît conforme à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001<sup>25</sup> le règlement relatif au temps de travail de la communauté de communes précitée n'en fait pas état.

La chambre invite l'EPCI à compléter le règlement relatif au temps de travail en y intégrant le régime dérogatoire des agents travaillant au centre aquatique.

## D. L'absentéisme<sup>26</sup>

### 1. L'évolution du taux d'absentéisme<sup>27</sup>

Sur la période sous revue, et malgré le contexte de crise sanitaire, le taux d'absentéisme tous personnels confondus a connu une évolution favorable entre 2018 et 2021, passant de 3,79 % à 2,14 %, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne nationale observée dans les collectivités territoriales (9,5 % en 2020 selon l'institut SOFAXIS).

Au total, l'absentéisme dit « compressible »<sup>28</sup> s'élève sur la période sous revue à 1 227 jours, représentant pour l'EPCI un coût estimé par la chambre à environ 70 500 € par an<sup>29</sup>, soit l'équivalent de 1,35 ETP en continu.

Enfin, l'exercice 2020 a également été marqué par l'augmentation très significative des autorisations spéciales d'absence (+ 863,64 %), en lien avec la crise sanitaire.

### 2. La politique de remplacement

Selon les éléments communiqués à la chambre, seuls les services ayant des contraintes de services aux usagers (complexe aquatique et pôle déchets) bénéficient de possibilités de remplacement afin de faire face aux absences des agents (congrés et arrêts maladie).

Au total, les remplacements de personnels ont représenté une dépense moyenne d'environ 134 656 € par an, soit l'équivalent de 2,57 ETP.

Toutefois, les réorganisations de services et les solutions internes par voie d'heures supplémentaires (cf. *infra*) étant privilégiées par la communauté de communes, ces montants, qui correspondent à des recrutements de personnel extérieur, ne représentent qu'une partie des dépenses afférentes aux remplacements.

---

<sup>25</sup> En vertu de cet article l'organe délibérant peut, après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes et de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.

<sup>26</sup> Selon le réseau ANACT/ARACT, l'absentéisme caractérise « toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail entendus au sens large : les ambiances physiques mais aussi l'organisation du travail, la qualité de la relation d'emploi, la conciliation des temps professionnel et privé, etc. ».

<sup>27</sup> La méthode de calcul retenue est la suivante : nombre de journée d'absence \* (5/7 \* 100) / (ETP \* jours ouvrés).

<sup>28</sup> Selon la DARES, l'absentéisme compressible regroupe essentiellement les absences pour maladie ordinaire ainsi que les accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP).

<sup>29</sup> Méthode retenue : coût moyen ETP 2021 (52 382 €) \* [nombre de jours d'absence moyen (307) / 228] = 70 532 €.

### 3. La prévention et la lutte contre l'absentéisme

Si la communauté de communes a mis en place plusieurs actions afin de prévenir l'absentéisme, telles que des visites médicales avec le service santé au travail (18 examens en moyenne par an), l'élaboration d'un document unique transcrivant les résultats de l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs et comportant un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail de la commune (DUERP) prévue par l'article R. 4121-1 du code du travail entamée en 2019 a été retardée en raison de la crise sanitaire.

L'EPCI s'est doté d'un tel document en mars 2021 grâce au concours du centre de gestion de la Seine-Maritime et a, en application de l'article R. 4121-2 du code du travail, procédé à l'actualisation annuelle du DUERP en octobre 2022.

#### **E. Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)**

Le RIFSEEP a été mis en place au sein de la communauté de communes par plusieurs délibérations du conseil communautaire, dont la dernière date du 26 novembre 2020.

Toutefois, alors qu'en application de la circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en place du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale, les EPCI devaient prendre une délibération pour chaque cadre d'emploi dans un délai raisonnable à compter de la publication au journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP pour les corps équivalents de la fonction publique d'État et qu'un nombre important de cadres d'emplois sont éligibles au dispositif depuis 2017, celui-ci n'a réellement été mis en place qu'à compter de 2019.

Selon le règlement intérieur relatif au RIFSEEP dans sa version de 2020, le dispositif qui s'applique à l'ensemble des agents intercommunaux à l'exception des vacataires, des contractuels de droit privé et des contractuels de droit public employés en cas d'accroissement temporaire d'activité (part CIA uniquement) se substitue à la plupart des primes anciennement versées à l'exception de celles pour lesquelles un maintien est prévu par les textes.

S'agissant de l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE), il a pu être observé que certains professionnels percevaient des montants significativement plus importants que ceux attribués à des agents relevant pourtant du même groupe de fonctions, voire de groupes de fonctions supérieurs, ou bénéficient d'une IFSE supérieure au plafond prévu par le règlement intérieur précité.

Interrogée sur ces points, la communauté de communes a indiqué que ces écarts s'expliquaient par le maintien des régimes indemnitaires antérieurs à l'entrée en vigueur du RIFSEEP des professionnels concernés.

S'agissant du complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir, les critères retenus - application d'un pourcentage à un maximum par catégorie (A, B ou C) sans référence à l'appartenance de l'agent à un groupe de fonctions - ne sont pas conformes aux textes en vigueur et notamment à l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, qui prévoit que le CIA doit être compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal fixé par groupe de fonctions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, concernant le CIA, la CCCA a précisé qu'il s'agissait d'une maladresse rédactionnelle, car les taux seraient bien applicables aux groupes de fonction de chaque catégorie.

## F. Les heures supplémentaires<sup>30</sup>

Selon les éléments transmis par l'EPCI, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a varié entre 832,85 (2018) et 1 405,91<sup>31</sup> (2021) sur la période sous revue, en progression de + 68,81 %. Elles ont représenté une dépense moyenne d'environ 16 000 € par an et ont concerné essentiellement le service des ordures ménagères, en lien avec l'organisation retenue jusqu'en 2022 (sollicitation d'agents en repos en cas d'absence) ainsi que le complexe aquatique et uniquement en 2021, en lien avec la supervision du centre de vaccination.

Ces chiffres doivent néanmoins être pris avec précaution dans la mesure où ils ne concernent que les heures ayant donné lieu à rémunération et non l'ensemble des heures supplémentaires effectuées, le service des ressources humaines n'ayant pas de visibilité sur les heures récupérées en l'absence d'un dispositif automatisé de contrôle du temps de travail.

Même si la procédure de réalisation des heures supplémentaires est encadrée par une note de services du 5 octobre 2018 indiquant notamment que ces heures ne sont effectuées qu'à la demande du supérieur hiérarchique, l'absence d'un dispositif automatisé de contrôle du temps de travail ne permet pas de connaître avec précision l'ensemble des heures supplémentaires réalisées.

La chambre souligne à cet égard que l'absence de dispositif automatisé de contrôle du temps de travail affaiblit le pilotage des ressources humaines et est contraire à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. Les seules exceptions autorisées concernent les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à dix, pour lesquels un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé.

Par ailleurs, la délibération du 9 juillet 2002 autorisant le versement des IHTS renvoie à des cadres d'emploi et des filières alors qu'en application de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991, il incombe à l'assemblée délibérante de fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCCA a indiqué que la délibération 9 juillet 2002 ferait l'objet d'une actualisation en 2023 pour fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires.

Il appartient en conséquence à la communauté de communes de se doter d'un dispositif automatisé de contrôle du temps de travail et de prendre une nouvelle délibération autorisant le versement des IHTS conforme à la réglementation en vigueur.

## V. LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Malgré quelques améliorations concernant l'équilibre des opérations d'ordre, la plupart des constats réalisés par la chambre lors de son dernier contrôle – anomalies dans les

---

<sup>30</sup> Selon l'article 4 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, sont considérées comme heures « *supplémentaires* » les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail.

<sup>31</sup> Soit une moyenne de 31,5 heures par agent.

annexes des comptes administratifs, faiblesse des taux de réalisation, absence d'apurement des immobilisations en cours notamment – sont toujours d'actualité.

## A. La procédure budgétaire

### 1. Les budgets

Au 31 décembre 2021, la CCA disposait d'un budget principal et de six budgets annexes, dont trois relatifs à des services publics industriels et commerciaux (assainissement collectif, eau, assainissement non collectif) et trois à des services publics administratifs (ordures ménagères, complexe aquatique et zone d'aménagement concertée).

La chambre rappelle que la réglementation n'impose le suivi sous forme d'un budget annexe que pour les SPIC, qu'ils soient exploités en régie ou en gestion déléguée, les services relevant du secteur social et médico-social, les prestations de service pour le compte d'une autre collectivité et les opérations d'aménagement (lotissements, ZAC, etc.), et invite l'établissement public à réduire le nombre de ses budgets dans un souci de simplification.

### 2. L'information budgétaire

#### a. Les rapports d'orientation budgétaire

Si l'EPCI a organisé chaque année un débat d'orientation budgétaire dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, en revanche, le contenu des rapports présentés à cette occasion apparaît lacunaire.

Tout d'abord, ces rapports ne font pas état des orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ainsi que l'impose l'article D. 2312-3 du CGCT.

Par ailleurs, alors que l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 prévoit que la présentation des objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel doit prendre en compte le budget principal et l'ensemble des budgets annexes, les rapports d'orientation budgétaire (ROB) présentés par la CCA ne comportent aucune donnée consolidée.

De plus, la distinction opérée entre les budgets dits « *équilibrés* »<sup>32</sup>, qui sont groupés avec le budget principal, et les budgets annexes relevant de la nomenclature M49, qui sont traités de manière autonome, complexifie inutilement l'analyse financière.

Il a également été relevé des écarts entre les données rétrospectives figurant dans les ROB et celles des autres documents budgétaires à l'image des subventions d'équilibre du budget principal aux budgets annexes (ex : + 1,30 M€ en 2020 et - 282 013 € en 2021 pour le budget « *ordures ménagères* » ; + 127 049 € en 2020 et + 262 248 € pour le budget « *complexe aquatique* »).

Enfin, alors que l'article D. 2312-3 du CGCT prévoit que dans les communes, et par extension les EPCI de plus de 10 000 habitants, les ROB doivent comporter au titre de l'exercice en cours des éléments concernant la structure des effectifs, la rémunération

---

<sup>32</sup> Sont qualifiés ainsi les budgets annexes relevant de la nomenclature M14, à savoir les budgets « *complexe aquatique* », « *ordures ménagères* » et « *ZAC* ».

(traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées, avantages en nature), ou encore la durée effective du travail, les rapports présentés chaque année par la communauté de communes ne comportent aucune information concernant la gestion des ressources humaines.

Au vu de ce qui précède, la chambre demande à l'EPCI de compléter la maquette des ROB conformément à la réglementation en vigueur et l'invite à mettre en adéquation les données rétrospectives présentées avec celles des autres documents budgétaires.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les ROB seraient complétés sur ces points.

b. Les états annexés aux comptes administratifs

Comme lors du précédent contrôle de la chambre, les états annexés aux comptes administratifs sont imparfaitement complétés<sup>33</sup>.

À titre d'illustration, il a pu être constaté que les annexes :

- C1.1 (« état du personnel au 31/12 ») des budgets annexes n'avaient jamais été remplies ;
- B1.7 (« concours attribués à des tiers ») n'avaient pas été complétées en 2019.

3. Le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement

En investissement, malgré l'utilisation de la procédure des autorisations de programme et de crédits de paiement (AP / CP), les taux d'exécution des dépenses, restes à réaliser compris, ont atteint des niveaux faibles en 2020 (27,27 % pour le budget « ordures ménagères » et 62,48 % pour le budget principal) et 2021 (49,58 % pour le budget « ordures ménagères » et 50,13 % pour le budget « complexe aquatique » en 2021).

La chambre recommande à la communauté de communes d'affiner ses prévisions budgétaires afin d'améliorer ses taux d'exécution budgétaire.

4. La programmation pluriannuelle des investissements

La communauté de communes ne disposait pas, sur la période sous revue, d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI)<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> La chambre avait notamment souligné l'absence des annexes relatives aux budgets individualisés et aux subventions aux associations.

<sup>34</sup> Un PPI est un outil d'aide à la décision ayant vocation à offrir aux élus une vision quasi exhaustive des opérations à réaliser à court et moyen terme. Les données qu'il contient, en dépenses et en recettes, doivent être suffisamment complètes et fiables pour permettre d'opérer les arbitrages en toute connaissance de cause. Pour cela, l'évaluation des opérations doit non seulement porter sur les coûts d'investissement mais également sur les coûts futurs de fonctionnement des équipements. Enfin, en toute logique, ce plan doit être adopté par l'assemblée délibérante, seule compétente pour décider des investissements à réaliser.

Par ailleurs, si la communauté de communes a recours depuis 2020 aux autorisations de programme<sup>35</sup>/crédits de paiement<sup>36</sup> (AP/CP) pour la gestion de certaines de ses opérations, leur utilisation est encore lacunaire.

Si les AP sont bien votées par délibération distincte lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-9 du CGCT, le modèle de délibération utilisé ne permet pas d'assurer le suivi des recettes annuelles relatives aux opérations, seul le calendrier des dépenses étant mentionné.

L'EPCI inscrit chaque année des recettes d'investissement au titre des AP/CP (ex : subvention du PLUi, subvention de l'agence de l'eau pour le PRIAM<sup>37</sup>) alors que la définition rappelée *supra* limite l'utilisation de cette procédure aux dépenses d'investissement.

Enfin, au vu de leur faible montant, certaines AP ne semblent pas présenter un caractère pluriannuel, condition pourtant exigée par l'article précité, à l'image des AP « *étude renouvellement chaudière* » (15 000 €) et « *convention étude gare* » (18 000 €).

La chambre recommande à l'EPCI d'élaborer un véritable outil de programmation pluriannuelle de ses investissements et de fiabiliser la gestion des AP/CP, quitte à limiter l'utilisation de cette procédure aux opérations d'investissements les plus importantes.

## **B. La fiabilité des comptes**

### **1. Les flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes**

Plusieurs anomalies comptables ont pu être relevées concernant les opérations entre le budget principal et les budgets annexes.

Alors qu'en application de l'instruction budgétaire M14, les soldes créditeurs des comptes 70841 « *Mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes* » et 7282 « *Remboursement de frais par les budgets annexes* » du budget principal doivent être identiques au solde débiteur des comptes 6215 « *Personnel affecté par la collectivité de rattachement* » et 6287 « *Remboursement de frais* » des budgets annexes concernés, des écarts sont constatés chaque année.

---

<sup>35</sup> Selon l'article L. 2311-3 du CGCT, les AP correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers. Elles constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation.

<sup>36</sup> Selon le même article, les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

<sup>37</sup> Projet de recherche portant sur la priorisation des aménagements de « Bétaires » et de modélisation des impacts sur les ressources en eau potable.

**Tableau n° 1 : Concordance des flux croisés (mises à disposition de personnel et remboursement de frais)**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Mise à disposition de personnel</b>					
<b>Budget principal (c/70841)</b>	<b>617 601</b>	<b>709 588</b>	<b>39 677</b>	<b>1 166 697</b>	<b>1 145 818</b>
<b>Budgets annexes (c/6215)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1 166 697</b>	<b>1 145 818</b>
Complexe	0	0	0	546 697	532 891
Eau	0	0	0	50 000	49 946
CTOM	/	/	0	570 000	562 981
<b>Écarts</b>	<b>617 601</b>	<b>709 588</b>	<b>39 677</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Remboursement de frais par les budgets annexes</b>					
<b>Budget principal (c/7087)</b>	<b>0</b>	<b>36 831</b>	<b>417 710</b>	<b>226 843</b>	<b>259 801</b>
<b>Budgets annexes (c/6287)</b>	<b>617 601</b>	<b>746 419</b>	<b>457 387</b>	<b>230 869</b>	<b>268 189</b>
Complexe	472 000	579 981	167 000	50 723	67 083
Assainissement	49 901	49 046	26 352	32 000	38 052
Eau	95 699	105 572	100 035	55 495	63 603
ZAC	0	11 820	0	0	0
CTOM	/	/	164 000	92 651	99 451
<b>Écarts</b>	<b>- 617 601</b>	<b>- 709 588</b>	<b>- 39 677</b>	<b>- 4 026</b>	<b>- 8 388</b>

Source : tableau CRC d'après comptes de gestion

Selon les éléments transmis par l'EPCI, ces écarts s'expliquent :

- entre 2017 et 2019, par une utilisation erronée du compte 6287 pour retracer les remboursements au budget principal liés aux mises à disposition de personnels à la place du compte 6215 ;
- en 2020 et 2021, par des erreurs de répartition entre les comptes 6287 des budgets annexes<sup>38</sup>.

Quant au caractère atypique de l'exercice 2019 (39 677 € au compte 70841), celui-ci s'explique par une absence d'inscription des écritures liées à la refacturation des mises à disposition des personnels au budget principal comme aux budgets annexes concernés.

Ces erreurs, particulièrement préjudiciables pour la compréhension de la situation financière de la communauté de communes<sup>39</sup>, ont nécessité un important travail de retraitement des données par la chambre pour permettre une analyse financière fiable (cf. *infra*).

<sup>38</sup> Par exemple, selon l'EPCI, les 8 388 € s'expliquent par le remboursement des frais de chauffage et d'eau du budget « ordures ménagères ».

<sup>39</sup> Les rapports synthétiques relatifs aux comptes administratifs indiquent depuis 2020 : « L'ensemble des charges de masse salariale a été refacturé aux budgets annexes contrairement à 2019. Ces opérations étant internes à la collectivité, elles n'ont pas d'incidence sur ses ressources. »

En outre, malgré leur caractère récurrent, les subventions d'équilibre versées aux budgets annexes « *ordures ménagères* » (2,22 M€ en moyenne par an) et « *complexe aquatique* » (1,36 M€ en moyenne par an) sont comptabilisées au compte 774 « *Subventions exceptionnelles* » du chapitre 77 alors qu'elles relèvent, en raison de leur caractère récurrent, du chapitre 74.

La chambre rappelle que les principes de permanence des méthodes et d'image fidèle des comptes, qui s'imposent à l'EPCI, impliquent notamment l'exacte imputation comptable des dépenses et des recettes.

## 2. Les opérations de fin d'exercice

Les rattachements de produits et de charges ainsi que les comptes d'attente ont été contrôlés et n'appellent pas d'observation.

### a. Les restes à réaliser<sup>40</sup>

Malgré le recours aux AP/CP depuis 2020, le montant des restes à réaliser en investissement demeure relativement élevé (1,32 M€ en dépenses et 1,17 M€ en recettes tous budgets confondus en 2021).

Les opérations de contrôle réalisées, qui ont porté sur la totalité des restes à réaliser inscrits aux comptes administratifs 2020, ont révélé s'agissant du budget « *eau* », un montant de 107 078,60 € correspondant à un marché de travaux de 248 370,00 € a été inscrit sans qu'aucun mandat ait été émis.

La prise en compte des restes à réaliser a des conséquences sur la détermination du besoin de financement de la section d'investissement, et donc sur l'affectation du résultat de l'exercice. La chambre demande en conséquence à la communauté de communes de veiller à n'inscrire au titre des restes à réaliser arrêtés en fin d'exercice que les dépenses et les recettes correspondant effectivement à la définition rappelée à l'article R. 2311-11 du CGCT.

### b. Les provisions

Constituant une application du principe de prudence, le provisionnement est une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler dans le temps une charge. Il s'agit d'une dépense obligatoire pour les collectivités de plus de 3 500 habitants en application de l'article L. 2321-2 du CGCT.

Sur la période contrôlée, la communauté de communes n'a pas constitué de provision alors qu'en 2021 le montant des créances contentieuses a atteint 52 420 € pour le budget « *complexe aquatique* » et 94 353 € pour le budget « *ZAC* ».

---

<sup>40</sup>En application de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant. Ils s'ajoutent au résultat de l'exercice budgétaire et à celui des exercices des exercices antérieurs avec lesquels ils contribuent à former le résultat cumulé porté au compte administratif.

**Tableau n° 2 : Evolution des créances contentieuses (en €)**

N°	Créanciers	2018	2019	2020	2021
<b>Budget Complexe aquatique</b>					
c/4116	Redevables	22	39	16	47 420
c/46726	Divers	0	0	0	5 000
<b>Sous-total</b>		<b>22</b>	<b>39</b>	<b>16</b>	<b>52 420</b>
<b>Budget ZAC</b>					
c/4116	Redevables	0	0	39 044	47 450
c/4146	Locataires	56 838	56 838	0	46 903
c/46726	Divers	16 495	0	0	0
<b>Sous-total</b>		<b>73 333</b>	<b>56 838</b>	<b>39 044</b>	<b>94 353</b>

Source : CRC d'après compte de gestion

Interrogé sur ce point, l'EPCI a précisé :

- pour le budget « *complexe aquatique* » : que les 47 420 € correspondaient à une indemnité de sinistre en lien avec la chute de plaques de faux-plafond pour laquelle une saisie administrative à tiers détenteur a été engagée par le comptable public et qui a été encaissée le 11 janvier 2022. La procédure employée pour le règlement de l'indemnité de sinistre démontre qu'il existait un risque avéré d'un contentieux avec l'assurance.
- pour le budget « *ZAC* » : que les montants relevés par la chambre correspondaient à des recettes non recouvrées auprès d'entreprises et de particuliers sans plus de précision. L'ordonnateur a indiqué que les provisions (compte 4146) ont été mandatées sur l'exercice 2022.

Il est rappelé qu'en application de l'article R. 2321-2 du CGCT les collectivités, et par extension les EPCI, ont l'obligation de constituer une provision lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

Par ailleurs, au vu de l'importance du nombre de jours épargnés par les titulaires de compte épargne temps (259 jours fin 2021, représentant une valorisation théorique de 25 972 €<sup>41</sup>) et dans la perspective du prochain passage à la M57<sup>42</sup>, la chambre recommande à l'EPCI de constituer une provision afin de couvrir le risque susceptible de résulter de la consommation des droits ouverts à ce titre.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'établissement a indiqué que les crédits nécessaires à la provision précitée seraient inscrits au budget supplémentaire 2023.

<sup>41</sup> 7 830 € en prenant en compte uniquement les jours épargnés au-delà du seuil des 15 jours fixé par l'article 4 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004.

<sup>42</sup> Contrairement à la M14, la M57, qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, impose la constitution de provisions pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Ces provisions doivent être ajustées à chaque clôture, notamment pour couvrir le coût que l'entité est susceptible de supporter du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, etc.).

### 3. Le suivi du patrimoine et les amortissements

#### a. Le suivi du patrimoine

Alors qu'en application des différentes nomenclatures budgétaires et comptables applicables aux EPCI, l'ordonnateur doit disposer d'un inventaire physique des biens meubles et immeubles<sup>43</sup> en plus de l'inventaire comptable<sup>44</sup> pour assurer le suivi de son patrimoine, l'établissement public n'a pas pu fournir un tel document sur la période sous revue.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'EPCI a précisé que la démarche avait été engagée en ce sens en février 2022.

En outre, des écarts ont été relevés entre les données figurant dans les inventaires comptables de l'EPCI et les états de l'actif produits par le comptable public tant en valeur brute (- 1,60 M€ en moyenne par an) qu'en valeur nette (- 1,68 M€ en moyenne), bien qu'en net recul depuis 2018 (- 216 963 € en valeur brute et - 232 941 € en valeur nette).

Selon l'ordonnateur, ces anomalies s'expliquent principalement par le caractère imparfait des transcriptions, dans les états financiers, des intégrations d'immobilisations dans le patrimoine de l'EPCI concomitamment au transfert de nouvelles compétences, en particulier la collecte et le traitement des ordures ménagères depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

La chambre demande à la communauté de communes de se doter d'un inventaire physique et l'invite à achever le travail d'intégration dans son patrimoine des biens associés aux transferts de compétences.

#### b. Les amortissements

Plusieurs immobilisations d'importance n'ont pas donné lieu à amortissement sur l'ensemble de la période contrôlée, alors même qu'elles y étaient soumises.

C'est le cas par exemple :

- pour le budget principal, des subventions d'équipement relatives au complexe aquatique retracées au compte 2041512 entrées dans le patrimoine de l'EPCI entre 2014 et 2016 pour un montant total de 1,66 M€ ;
- pour le budget « *ordures ménagères* », du châssis cabine relatif à un camion collecte retracé au compte 2182 dans le patrimoine en juillet 2020 pour un montant de 200 200 €.

La chambre rappelle qu'en application de l'article R. 2321-1 du CGCT, les dotations aux amortissements des biens meubles autres que les collections et œuvres d'art<sup>45</sup>,

---

<sup>43</sup> L'inventaire physique constitue un registre justifiant la réalité physique des biens permettant de connaître précisément l'état des immobilisations. Il est alimenté par chaque service gestionnaire au moment de « l'entrée » du bien dans le patrimoine.

<sup>44</sup> L'inventaire comptable doit permettre à la collectivité de connaître ses immobilisations sur le volet financier, y compris leur amortissement.

<sup>45</sup> Les immobilisations corporelles concernées sont les biens figurant aux comptes 2156 « *matériel et outillages d'incendie et de défense civile* », 2157 « *matériel et outillage de voirie* », 2158 « *autres installations, matériel et outillage techniques* », et 218 « *autres immobilisations corporelles* ».

des biens immeubles productifs de revenus<sup>46</sup> et des immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation<sup>47</sup> constituent des dépenses obligatoires.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a confirmé les constats de la chambre et a indiqué que les amortissements des immobilisations précitées avaient démarré sur l'exercice 2022.

Par ailleurs, l'intégration des opérations de travaux en cours (compte 23) aux comptes 21 « immobilisations corporelles » déclenche l'amortissement des biens concernés dès lors qu'ils relèvent de l'article R. 2321-1 du CGCT précité. Or, plusieurs opérations de travaux pourtant achevées sur la période sous revue n'ont pas donné lieu à amortissement, à l'image du « lot VRD génie » (466 266,03 € ; achèvement au 23 mars 2017) et de la « coordination SPS niveau 2 déchetterie » (193 444,85 € ; achèvement au 28 juillet 2016).

Sur ce point, l'EPCI a indiqué que ces anomalies étaient également liées au transfert des biens de l'ex-SOMVAS et que le dossier était en cours d'instruction avec les services de la préfecture et de la trésorerie.

Ces irrégularités entachent la fiabilité des écritures relatives aux opérations d'amortissement dans la mesure où elles améliorent de façon artificielle le résultat de la section de fonctionnement en minorant le montant des dotations aux amortissements.

La chambre demande en conséquence à la communauté de communes de procéder à l'amortissement de l'ensemble des immobilisations acquises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996 visées par l'article R. 2321-1 du CGCT dès mise en service et à l'apurement régulier des comptes d'immobilisations en cours.

#### 4. La régie du « complexe aquatique »

Malgré l'importance des recettes perçues chaque mois, la régie n'a pas fait l'objet d'un contrôle ayant donné lieu à la rédaction du procès-verbal sur la période sous revue.

Il est rappelé :

- qu'en application de la réglementation, les régies doivent faire l'objet d'une vérification sur place de la part du comptable tous les deux ans pour les régies dites « à enjeux », à l'occasion de chaque changement de régisseur, et sans délai lorsque le contrôle sur pièces fait apparaître des irrégularités ;
- que les contrôles du comptable public n'exonèrent pas l'ordonnateur de ses obligations en la matière ainsi que le prévoit l'article R. 1617-17 du CGCT.

La chambre demande en conséquence à la communauté de communes de se conformer à ses obligations en matière de cautionnement des régisseurs et l'invite à mettre en place des contrôles réguliers en complément de ceux réalisés par le comptable public.

---

<sup>46</sup> Les immobilisations corporelles concernées sont les biens enregistrés aux comptes 2114 « terrains de gisement », 2132 « immeubles de rapport » et 2142 « constructions sur sol d'autrui - Immeubles de rapport ».

<sup>47</sup> Les immobilisations incorporelles concernées sont celles figurant aux comptes 202 « Frais d'études, d'élaboration, de modifications et de révisions des documents d'urbanisme », 2031 « Frais d'études » (non suivis de réalisation), 2032 « Frais de recherche et de développement », 2033 « Frais d'insertion » (non suivis de réalisation), 204 « Subventions d'équipement versées », 205 « Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires » et 208 « Autres immobilisations incorporelles », à l'exception des immobilisations qui font l'objet d'une provision.

A la suite des observations provisoires de la chambre, la CCCA a indiqué qu'une vérification *in situ* sera organisée en 2023 avec le service de gestion comptable et de manière périodique par le pôle finance.

## VI. LA SITUATION FINANCIERE

Les recettes de fonctionnement consolidées, après retraitement des flux réciproques, s'élèvent fin 2021 à 10,09 M€ (en baisse de 4,73 % depuis 2019) et les dépenses à 8,10 M€ (en hausse de + 13,50 % depuis 2017), pour un résultat de 1,97 M€.

Le tableau ci-après retrace les résultats consolidés de l'EPCI toutes sections confondues :

**Tableau n° 3 : Résultats consolidés (tous budgets confondus)**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
<b>Budget principal</b>	<b>740 558</b>	<b>967 871</b>	<b>1 791 411</b>	<b>2 130 371</b>	<b>270 370</b>	<b>5 900 580</b>
dont fonctionnement	374 457	1 535 315	957 369	2 175 502	420 593	5 463 235
dont investissement	366 101	- 567 444	834 042	- 45 131	- 150 223	437 345
<b>Budgets annexes</b>	<b>200 183</b>	<b>108 173</b>	<b>442 705</b>	<b>760 285</b>	<b>1 783 068</b>	<b>3 294 415</b>
dont fonctionnement	30 094	1 371 111	2 187 217	- 283 412	1 545 865	4 850 875
dont investissement	170 089	- 1 262 937	- 1 744 512	1 043 697	237 204	- 1 556 460
<b>Total</b>	<b>940 741</b>	<b>1 076 044</b>	<b>2 234 116</b>	<b>2 890 656</b>	<b>2 053 438</b>	<b>9 194 995</b>
<b>dont fonctionnement</b>	<b>404 551</b>	<b>2 906 425</b>	<b>3 144 586</b>	<b>1 892 090</b>	<b>1 966 458</b>	<b>10 314 110</b>
<b>dont investissement</b>	<b>536 190</b>	<b>- 1 830 381</b>	<b>- 910 470</b>	<b>998 566</b>	<b>86 980</b>	<b>- 1 119 115</b>

Source : CRC d'après comptes de gestion

Si les résultats consolidés, toutes sections confondues, sont restés positifs sur l'ensemble de la période sous revue (excédent de 9,19 M€, soit une moyenne annuelle de + 1,84 M€), à l'exception des budgets « *complexe aquatique* » et « *eau* », tous les budgets annexes ont connu au moins un résultat d'exploitation déficitaire, et un budget - celui relatif à la collecte et au traitement des ordures ménagères - présente un résultat d'exploitation cumulé déficitaire sur l'ensemble de la période sous revue (- 604 840 €), et ce alors même qu'il bénéficie d'une importante subvention d'équilibre du budget principal (cf. *infra*).

### A. Les recettes et dépenses réelles de fonctionnement

Au vu de leurs poids respectifs<sup>48</sup>, il a été décidé de restreindre l'analyse du cycle de fonctionnement au budget principal et aux budgets « *ordures ménagères* » et « *complexe aquatique* ».

<sup>48</sup> Le budget principal représentait en 2021 55,09 % des recettes nettes de l'EPCI et 59,77 % des dépenses nettes, le budget « *ordures ménagères* » 20,37 % des recettes nettes et 20,40 % des dépenses nettes et le budget « *complexe aquatique* » 10,96 % des recettes nettes et 8,71 % des dépenses nettes.

Sur le plan méthodologique, un double retraitement a été opéré par la chambre :

- s'agissant des recettes : la quasi-totalité des ressources d'exploitation du budget principal (1,49 M€ fin 2021, en progression + de 141 % depuis 2017) et des dépenses des budgets annexes afférentes ont été neutralisées pour l'ensemble de la période sous revue dans la mesure où elles concernent à 98,38 % des flux réciproques ;
- s'agissant des dépenses : les conséquences financières pour le budget principal associées à l'exercice de la compétence « *ordures ménagères* », transférée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, ont été neutralisées pour les exercices 2017 et 2018<sup>49</sup>.

### 1. Le budget principal

Sur la période sous revue, les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal ont connu une évolution erratique, alternant fortes hausses (+ 107,77 % entre 2017 et 2019 ; + 35,79 % entre 2020 et 2021) et baisse (- 7 % entre 2019 et 2020). Elles s'élevaient fin 2021 à 6,97 M€.

Les recettes réelles de fonctionnement, qui sont historiquement plus importantes que les charges réelles de fonctionnement (+ 1,86 M€ en moyenne par an), ont quant à elles progressé de + 41,21 % sur la même période, passant de 5,28 M€ en 2017 à 7,46 M€ en 2021.

Il en résulte d'importantes fluctuations de l'épargne brute du budget principal, qui a oscillé entre 3,17 M€ (2018) et 495 354 € (2021), son plus bas niveau sur la période sous revue.

Au vu de l'effondrement de l'épargne brute observée depuis 2020 (- 78,33 %) résultant de la très nette augmentation des dépenses couplée à une faible progression des recettes (+ 0,62 %), la chambre invite l'EPCI à faire preuve de vigilance pour l'avenir concernant l'adéquation du niveau des recettes et des dépenses du budget principal.

#### a. Les recettes réelles de fonctionnement

- Les impôts et les taxes (chapitre 73)

Depuis sa création, la CCCA relève du régime de fiscalité additionnelle qui se caractérise par le fait que l'EPCI vote des taux en matière de taxes directes locales sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe foncière sur les propriétés bâties) et les entreprises (cotisation foncière des entreprises) qui s'ajoutent aux taux communaux. L'établissement partage également avec les communes la perception d'autres impôts tels que la taxe sur les surfaces commerciales.

Le produit des impôts et taxes<sup>50</sup>, qui représente en 2021 89,42 % du total des recettes réelles de fonctionnement du budget principal, est passé de 5,20 M€ en 2017 à

---

<sup>49</sup> En effet, si la compétence « *ordures ménagères* » a officiellement été transférée à l'EPCI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 par arrêté préfectoral du 30 décembre 2016, en pratique elle a continué à être exercée jusqu'au 31 décembre 2017 par les communes de Barentin et Pavilly pour la part collecte (gestion en régie) et l'ex-syndicat des ordures ménagères des vallées de l'Austreberthe et Seine pour la part traitement (gestion déléguée). L'EPCI a donc remboursé en 2017 directement aux communes de Pavilly et de Barentin ainsi qu'au SOMVAS environ 1,75 M€ retracés au c/658 en contrepartie des prestations réalisées pour son compte. D'autre part, le budget annexe n'ayant été créé qu'à compter de l'exercice 2019, un montant de 1,65 M€ est retracé au c/611 du budget principal en 2018 contre à peine quelques milliers d'euros habituellement.

<sup>50</sup> Les impôts et taxes perçus par la CCCA se composent essentiellement des impôts directs locaux (5,95 M€ en 2021, en diminution de 12,21 % par rapport à 2020), de la taxe « *GEMAPI* » instaurée en 2021 (384 191 €), et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (114 971 € en 2021, en diminution de - 5,39 % par rapport à 2020).

7,10 M€ en 2020 soit une progression de + 36,37 %, dont + 31,32 % entre 2017 et 2018, avant de légèrement baisser en 2021 (6,68 M€, soit une diminution de - 6,01 %) à la suite de la suppression de la taxe d'habitation (- 6,01 %) qui n'a été que partiellement compensée par la perception d'une fraction de TVA (1,75 M€)<sup>51</sup>.

L'évolution très favorable observée entre 2017 et 2018 s'explique par la décision du conseil communautaire de relever les taux des contributions directes afin de couvrir les charges nouvelles résultant du transfert des compétences « *ordures ménagères* » et « *GEMAPI* » après avoir déjà augmenté entre 2016 et 2017.

**Tableau n° 4 : Evolution du taux des contributions directes**

En %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	EPCI FA (2019)
TH	4,40	8,20	10,79	10,79	10,79	10,79	6,62
TFB	4,76	8,87	11,67	11,67	11,67	11,67	5,74
TFNB	11,05	20,60	27,11	27,11	27,11	27,11	17,79
CFE	4,65	8,67	11,41	11,41	11,41	11,41	6,79

Source : tableau CRC d'après données de la direction régionale des finances publiques (DRFIP)

Ces taux se situant depuis 2018 à des niveaux élevés par rapport à la moyenne de taux observés dans les EPCI à fiscalité additionnelle, il en résulte des marges de manœuvre limitées pour la CCCA en la matière.

Au total, sur la période sous revue, l'EPCI a levé en moyenne 28,41 % de la fiscalité du bloc communal, soit un niveau relativement réduit comparé à d'autres EPCI de même nature<sup>52</sup>, témoignant d'un degré d'intégration communautaire encore limité (cf. II.C.1).

À la suite d'un important travail entrepris avec le concours d'un bureau d'études, la communauté de communes a décidé de changer de régime fiscal et de passer à la fiscalité professionnelle unique (FPU) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. Le passage à cette fiscalité permettrait d'augmenter ses recettes et ainsi contribuer à restaurer ses marges de manœuvres financières.

Motivée selon l'EPCI par le caractère inadapté de la fiscalité additionnelle depuis la suppression de l'intérêt communautaire sur les zones d'activité par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015<sup>53</sup>, cette décision devrait avoir pour principales conséquences :

- s'agissant de la fiscalité stricto sensu : le transfert de l'ensemble des composantes de la fiscalité professionnelle à l'établissement public, la mise en place d'un système d'attribution de compensation ainsi que l'unification des taux et des bases de la cotisation foncière des entreprises ;
- s'agissant des dotations et participations : une augmentation à court terme du montant de la dotation d'intercommunalité<sup>54</sup> ainsi que le recalcul de certains agrégats financiers

<sup>51</sup> Selon les estimations de la chambre, la perte de recettes engendrée par cette réforme pour la CCCA est comprise entre 520 365 et 567 032 €.

<sup>52</sup> Par exemple, la communauté de communes de la Côte d'Albâtre, également située dans le département de la Seine-Maritime, a levé en moyenne 73,43 % de la fiscalité du bloc communal entre 2015 et 2020.

<sup>53</sup> La fiscalité additionnelle concerne en outre essentiellement les petits EPCI ruraux (15 % du total des EPCI en France) alors que la CCCA compte près de 26 000 habitants.

<sup>54</sup> L'effet bénéfique escompté s'estompera néanmoins progressivement avant de devenir négatif à compter de 2030.

(potentiel financier et fiscal notamment) conduisant à une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour toutes les communes membres à l'exception de Villers-Écalles.

Selon la communauté de communes, un projet de pacte financier et fiscal est également en préparation, même si aucune maquette n'a pu être transmise à la chambre.

- Les autres ressources

Bien que ne représentant encore qu'une part réduite des recettes réelles de fonctionnement du budget principal (8,48 % en 2021), les dotations et participations (chapitre 74), ont été multipliées par dix en cinq ans, passant de 68 450 € à 759 432 €.

Cette évolution plus que favorable s'explique essentiellement par la réforme du mode de calcul de la part « *intercommunalité* » de la DGF en application de l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (+ 92,14 % entre 2018 et 2019<sup>55</sup>) et des allocations compensatrices de perte de produits fiscaux en lien avec les réformes fiscales en cours (+ 168,56 % entre 2020 et 2021).

Enfin, hors prise en compte des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes, les ressources d'exploitation du budget principal (chapitre 70) ne représentent que quelques milliers d'euros chaque année (85 172 € fin 2021).

b. Les dépenses réelles de fonctionnement

- Les charges à caractère général (chapitre 011)

Plusieurs postes ont connu une évolution particulièrement marquée, à l'image :

- entre 2019 et 2021, de la maintenance (de 39 338 à 57 865 €, soit une augmentation de + 47,10 %), des concours divers (de 29 097 à 33 732 €, soit une augmentation de + 15,93 %) et des dépenses de catalogues et imprimés (de 3 060 à 17 226 €, soit une augmentation de + 462,93 %) ;
- entre 2020 et 2021, des études (de 36 140 à 86 690 €, soit une augmentation de + 139,87 %) et des honoraires (de 4 800 à 44 987 €, soit une augmentation de + 837,24 %).

- Les charges de personnel (chapitre 012)<sup>56</sup>

Les charges de personnel, qui ont représenté entre 29,10 (2019) et 45,41 % (2020) du total des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal, ont quasiment doublé entre 2017 et 2021, passant de 1,06 M€ à 2,07 M€, soit une augmentation de + 94,69 % dont + 62,63 % entre 2017 et 2018 et + 19,71 % (+ 4,60 % en variation annuelle moyenne) depuis 2018.

Dans le détail, la rémunération du personnel titulaire, primes et indemnités comprises, a progressé de + 82,87 %, passant de 594 443 € à plus de 1,08 M€ M€, dont

---

<sup>55</sup> Dans le détail, la DGF est passée de 39 349 € en 2019 à 140 905 € en 2019 (+ 258,09 %), puis a continuellement augmenté pour atteindre 170 867 € en 2021 en lien avec la progression du potentiel fiscal par habitant (de 130,40 en 2017 à 159,37 en 2021, soit + 22,22 %), la population DGF étant restée globalement stable sur la période sous revue (environ 25 594) et le CIF à un niveau légèrement inférieur à la moyenne de la strate depuis 2019.

<sup>56</sup> Les dépenses de personnel sont présentées nettes des atténuations de charges et des remboursements de personnels mis à disposition.

+ 15,51 % depuis 2018 et celle des non-titulaires de + 108,25 %, passant de 184 387 € à 383 979 €, dont + 65,26 % depuis 2018.

Selon la communauté de communes, cette évolution particulièrement défavorable s'explique :

- principalement par le transfert de nouvelles compétences dont notamment la collecte et le traitement des ordures ménagères à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le transfert subséquent des personnels afférents, la création de nouveaux postes ainsi que le renforcement de plusieurs services existants ;
- et dans une moindre mesure par l'effet glissement vieillesse-technicité (GVT), la poursuite du déploiement du protocole « *parcours professionnels carrières et rémunérations* » (PPCR) ainsi que les promotions internes.

- Les autres charges de gestion (chapitre 65)

Les autres charges de gestion sont passées de 1,21 M€ en 2017 à plus de 4,22 M€ en 2021 (61 % des dépenses réelles de fonctionnement), soit une augmentation de 249 %.

Selon les éléments communiqués à la chambre, cette situation s'explique :

- essentiellement par l'augmentation des subventions d'équilibre versées aux budgets annexes (3,37 M€ en 2021 en progression de + 90 % par rapport à 2020) ;
- et dans une moindre mesure, par l'attribution de chèques cadeaux aux habitants du territoire dans le cadre du plan d'aide face au Covid 19 (cf. encadré *infra*).

En revanche, les subventions aux associations, qui concernent quasi exclusivement des clubs sportifs, sont restées stables, autour de 70 000 €, à l'exception de l'exercice 2020 en raison du contexte sanitaire.

Sur la période sous revue, une seule association a bénéficié d'une subvention d'un montant supérieur au seuil des 23 000 € fixé par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 – l'Union sportive Sainte-Austreberthe Pavilly Barentin (USSAPB), club cycliste français évoluant en Nationale 2 qui a perçu environ 43 000 € par an.

Outre le fait que les conventions relatives aux exercices 2017, 2018 et 2020 n'ont pu être produites, la chambre souligne que les conventions ne comportent aucun objectif à atteindre et sont le plus souvent signées rétroactivement.

## 2. Les principaux budgets annexes

### a. Le budget « ordures ménagères »

- Les recettes réelles de fonctionnement

Sur la période sous revue, les recettes réelles de fonctionnement du budget « *ordures ménagères* » ont varié entre 808 753 € (2020) et 2,61 M€ (2021).

L'EPCI a choisi de financer le service de collecte et de traitement des ordures ménagères par son budget général plutôt que par une taxe ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM et REOM). La subvention du budget principal versée chaque année (1,72 M€ en moyenne) représente ainsi plus de 95 % du total des recettes réelles de fonctionnement du budget « *ordures ménagères* », le reste provenant de dotations et de participations.

Les élus souhaitant faire évoluer le mode de financement du service afin de dégager des marges permettant de procéder à de nouveaux investissements (changement des conteneurs, évolutions du logiciel de gestion, etc.) tout en maîtrisant le coût du service directement affecté par la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) prévue par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019<sup>57</sup>, une étude comparant les différentes sources de financement possibles a été réalisée avec le concours d'un cabinet de conseil en décembre 2020.

Au vu des difficultés attachées à la mise en place de la REOM, la communauté de communes envisage aujourd'hui d'instaurer une TEOM avec une part incitative (TEOMI) et la redevance spéciale pour l'année 2023.

L'ordonnateur a également précisé que cette modification impliquait au préalable un important travail d'optimisation du service (tournées, diminution des déchets par habitant, harmonisation de la qualité des services rendus dans les communes, etc.) et que le chantier prioritaire pour 2023 était le passage à la fiscalité professionnelle unique.

La chambre rappelle que la communauté de communes n'ayant, pour le moment, institué ni TEOM ni REOM, il lui appartient d'instaurer sans délai la redevance spéciale prévue par l'article L. 2333-78 du CGCT, indépendamment des réflexions actuellement en cours.

- Les dépenses réelles de fonctionnement

Sur la période sous revue, les dépenses réelles de fonctionnement du budget « *ordures ménagères* », ont connu une évolution défavorable, passant de 1,75 M€ en 2017 à près de 2,21 M€ en 2021.

Cette situation s'explique par la forte progression de certains postes de dépenses, dont notamment les contrats de prestations de services (de 1,34 à 1,59 M€).

Outre les conséquences sur l'équilibre du budget « *ordures ménagères* » de l'augmentation précitée de la TGAP, une attention particulière devra être portée, pour l'avenir, aux charges à caractère général, et notamment aux dépenses de carburant (compte 60622).

La CCCA a indiqué avoir pris des mesures notamment le déploiement de la collecte bimensuelle (et non plus hebdomadaire) des déchets pour maîtriser ses dépenses de carburant.

- b. Le budget « complexe aquatique »

- Les recettes réelles de fonctionnement

Depuis 2018<sup>58</sup>, les recettes réelles de fonctionnement ont également varié, oscillant entre 681 176 € (2018) et 1,21 M€ (2019). Elles s'élevaient fin 2021 à 1,17 M€, en diminution de - 1,91 %.

---

<sup>57</sup> En application de cette mesure, dont l'objectif est de réduire l'enfouissement de déchets, une nouvelle trajectoire de taxation a été arrêtée devant conduire à une augmentation progressive de la composante « *déchets* » de la TGAP jusqu'en 2025.

<sup>58</sup> Une indemnité de renégociation d'emprunts d'un montant de 738 218 € étant retracée au chapitre 66 du budget « *complexe aquatique* » en 2017, il a été décidé de neutraliser cet exercice afin de ne pas fausser l'analyse financière.

Cette situation est liée au mode de financement du complexe aquatique, qui repose à titre principal sur une subvention d'équilibre du budget principal représentant depuis 2020 environ 85 % du total des recettes de ce budget.

Les redevances perçues directement auprès des usagers, qui s'élevaient en moyenne à 363 441 € avant la crise, en progression de + 6,76 % entre 2017 et 2019, se sont effondrées à partir de 2020 en lien avec les contraintes imposées par la situation sanitaire (169 266 € en 2021, en diminution de - 55 % par rapport à 2019).

Selon les estimations de la chambre, la perte de recettes pour le complexe aquatique s'élève à 382 974 € depuis 2020<sup>59</sup>.

Bien que les redevances perçues auprès des usagers ne représentent qu'une faible part des recettes réelles de fonctionnement du complexe aquatique, la chambre réitère ses recommandations concernant le développement d'une véritable stratégie de communication et de commercialisation adaptée aux différents publics cibles.

- Les dépenses réelles de fonctionnement

Sur la même période, les dépenses réelles du budget « *complexe aquatique* » ont connu une évolution erratique. Elles s'élevaient, fin 2021, à 607 647 € dont 473 129 € au titre des charges générales et 95 754 € au titre des charges financières.

L'EPCI devra également rester vigilant pour l'avenir concernant l'évolution des charges à caractère général et plus particulièrement des dépenses liées à l'énergie (compte 60612).

En ce sens, la CCCA prévoit d'une part de renouveler pour 2023 le marché pour l'exploitation des installations thermiques et climatiques du centre aquatique intégrant des objectifs de performance énergétique plus importants et, d'autre part, mettre en place à l'horizon 2024 une centrale photovoltaïque en autoconsommation permettant de générer 25 % de la consommation électrique de la piscine.

## **B. L'investissement**

Au vu du poids des budgets annexes dans l'investissement<sup>60</sup>, il a été fait le choix de procéder à une analyse consolidée des dépenses et recettes d'investissement de la CCCA.

### **1. Les dépenses d'investissement**

Sur la période sous revue, la communauté de communes a investi environ 8,35 M€ tous budgets confondus, soit 1,67 M€ en moyenne par an, dont 7,87 M€ au titre des dépenses d'équipement (94,20 % du total) et 485 000 € au titre des subventions d'équipement (5,80 % du total).

L'essentiel de ces investissements (73 %) a été porté par les budgets annexes « *eau* » (29,66 %), « *ordures ménagères* » (24,69 %) et « *assainissement* » (20,44 %), la part

---

<sup>59</sup> Méthode de calcul : moyenne des recettes perçues auprès des usagers entre 2020 et 2021 (169 950 €) - moyenne 2017-2019 (361 436,47 €)\*2.

<sup>60</sup> Les budgets annexes représentent en effet en 2021 92,01 % du total des recettes nettes d'investissement et 88,09 % du total des dépenses nettes d'investissement.

résiduelle se répartissant entre le budget principal (21,26 %) et les autres budgets (3,95 %).

Selon les éléments communiqués à la chambre, les principales opérations d'investissement ont été les suivantes : construction d'ateliers de traitement des ordures ménagères (2019-2020) pour 1 M€ HT, reconstruction d'une station d'épuration à Limésy (2017-2020) pour 794 025,82 € HT<sup>61</sup> et travaux d'assainissement quartier Bellegarde à Villers-Écalles (2018-2021) pour 743 880,48 € HT.

L'EPCI a versé également chaque année en moyenne 104 700 € de fonds de concours aux communes membres afin de financer partiellement la réalisation ou le fonctionnement de certains équipements dans des conditions qui ne sont pas conformes à la réglementation.

En effet, alors que l'article L. 5214-16 du CGCT prévoit que le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire, les fonds de concours versés par la CCCA ont représenté plus de 50 % du coût de deux opérations conduites par des communes membres sur la période sous revue, et ce alors même que l'EPCI dispose d'un règlement *ad hoc* depuis 2018<sup>62</sup>. C'est le cas de la construction d'une aire de jeux à Blacqueville en 2018 (67,53 % de 14 807 €) et de la réalisation d'aires de stockage également à Pavilly en 2019 (54,55 % de 18 333 €).

Les fonds de concours constituant une exception au principe de spécialité des compétences applicable aux EPCI, la chambre demande à la CCCA de faire preuve de vigilance pour l'avenir en matière d'attribution de fonds de concours à ses communes membres.

## 2. Le financement des investissements

Entre 2018<sup>63</sup> et 2021, les dépenses d'investissement ont été couvertes essentiellement par les quatre ressources suivantes : capacité d'autofinancement (CAF)<sup>64</sup> nette issue des excédents de fonctionnement (75,35 %), subventions (11,47 %), emprunts (4,94 %) et fonds de compensation pour la TVA (4,74 %).

### a. La capacité d'autofinancement

Sur la période sous revue, la CAF brute de l'EPCI, tous budgets confondus, a varié entre 1,20 M€ (2017) et 3,96 M€ (2019). Elle s'élevait fin 2021 à 3,04 M€.

Le ratio « CAF brute/produits de gestion », qui a varié entre 15,97 % (2017) et 37,40 % (2019), a été supérieur au seuil des 15 % généralement admis dans le cadre d'une bonne gestion.

---

<sup>61</sup> L'opération, qui a été lancée en 2011, a coûté au total plus de 6,97 M€.

<sup>62</sup> La dernière version disponible de ce règlement, qui prévoit désormais l'application d'un taux de 10 % dans la limite de 30 000 € HT par opération ainsi qu'un plancher de dépenses minimales de 5 000 €, a été adoptée par délibération du 15 mars 2022.

<sup>63</sup> Il a été décidé de neutraliser l'exercice 2017 en raison du poids des remboursements de capital liés à la renégociation des emprunts (cf. *infra*) qui sont comptabilisés dans les comptes de gestion au titre des emprunts nouveaux (1,10 M€ soit près de 69 % du total des recettes d'investissement de l'EPCI au titre de cet exercice).

<sup>64</sup> La CAF représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursement de la dette en capital, dépenses d'équipement, etc.).

Le remboursement des annuités en capital de la dette ayant par ailleurs sensiblement diminué entre 2019 et 2021 (- 3,69 %), la CAF nette a progressé encore plus rapidement que la CAF brute (+ 12,81 % depuis 2020).

Entre 2017 et 2021, le budget principal a représenté 44,50 % de la CAF brute et 77,44 % de la CAF nette totale dégagée par l'EPCI.

#### b. Les autres recettes d'investissement

S'agissant des autres recettes d'investissement, l'établissement public a reçu près de 1,16 M€ de subventions entre 2017 et 2021 (290 000 € en moyenne par an) en provenance essentiellement de l'agence de l'eau Seine-Normandie, du département de la Seine-Maritime, de la région Normandie et de l'État, qui ont contribué au financement de plusieurs opérations d'envergure à l'image de la reconstruction de la station d'épuration de Limésy.

Sur la même période, la CCCA a également eu recours à un emprunt nouveau en 2019 d'un montant de 500 000 € afin de financer la construction d'ateliers de traitement des ordures ménagères, et a perçu 480 000 € au titre des reversements du FCTVA.

### C. **La situation bilancielle**

#### 1. Le fonds de roulement<sup>65</sup>, le besoin en fonds de roulement<sup>66</sup> et la trésorerie

Depuis 2018, le fonds de roulement, tous budgets confondus, a progressé de +157,67 %, passant de 2,08 M€ à 5,37 M€ fin 2021.

Le besoin en fonds de roulement ayant peu augmenté sur la même période (+ 7,55 %), la trésorerie, qui est calculée par la différence entre ce dernier et le fonds de roulement, a crû de + 75,48 % entre 2018 et 2021.

Au 31 décembre 2021, celle-ci atteignait 8,08 M€, soit l'équivalent de près d'une année de dépenses de fonctionnement (362,90 jours)<sup>67</sup>, ce qui représente un niveau très élevé.

Le budget principal représente 46,01 % du total de la trésorerie dégagée par l'EPCI en 2021, suivi par les budgets « assainissement » (18,26 %), « eau » (13,46 %), « ordures ménagères » (13,07 %) et « complexe aquatique » (7,94 %).

#### 2. L'endettement

Après avoir augmenté de + 1,91 % entre 2017 et 2018, l'endettement de la CCCA tous budgets confondus a baissé de - 22,58 %, passant de 15,45 M€ à 11,96 M€ en 2021 (468 € par habitant), son plus faible niveau sur la période sous revue.

---

<sup>65</sup> Le fonds de roulement correspond aux excédents dégagés par la collectivité. Il est égal à la différence entre les ressources stables et les emplois stables, c'est-à-dire l'ensemble des immobilisations.

<sup>66</sup> Le besoin en fonds de roulement correspond aux besoins de financement à court terme. Il résulte du décalage entre les encaissements et les décaissements.

<sup>67</sup> À son plus bas niveau sur la période sous revue (2018), la trésorerie au 31 décembre représentait 233,2 jours de dépenses de fonctionnement.

Au 31 décembre 2021, l'encours de dette de l'EPCI était constitué de 21 emprunts, dont 19 à taux fixe<sup>68</sup> et 2 à taux variable, correspondant tous à un risque faible.

Le budget principal ne représente que 1,10 % du total de l'endettement de l'établissement, l'essentiel de l'encours étant assumé par les budgets « *complexe aquatique* » (37,12 %), « *assainissement* » (27,60 %) et « *eau* » (25,88 %).

S'agissant de la capacité de désendettement<sup>69</sup>, si le seuil prudentiel de douze années mentionnées par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 n'a pas été dépassé depuis 2018, en revanche, appréhendée par budget, celle-ci s'élevait en 2021 à 29,01 années pour le budget annexe « *ZAC* », appelant de la part de l'EPCI une vigilance particulière.

Enfin, l'EPCI verse en moyenne 1,60 M€ au titre des annuités d'emprunt, dont 274 000 € d'intérêts, ce qui au regard de sa situation financière apparaît tout à fait acceptable.

#### *L'aide aux entreprises du territoire confrontées à la crise sanitaire*

Si la crise sanitaire a contraint la CCCA à assumer des dépenses non prévues au titre notamment des charges à caractère général (gants, masques, produits d'entretien, etc.) et des investissements (aménagements, matériel informatique, etc.) pour un montant respectif de 95 665 et 14 224 €<sup>70</sup>, elle a également conduit à une réflexion plus globale concernant le soutien aux entreprises locales du territoire, qui s'est concrétisée par plusieurs dispositifs.

La communauté de communes a notamment participé au fonds « *Impulsion* » piloté par la région Normandie et qui permet à certaines « *très petites entreprises* » (0 à 4 salariés) des secteurs du tourisme, de la culture, du sport et de l'évènementiel n'ayant pas bénéficié d'une aide du fonds national de solidarité, d'obtenir une subvention forfaitaire d'un montant de 1 000 ou 1 500 € en fonction du nombre de salariés employés (2 100 € accordées à trois entreprises du territoire en 2020).

Une opération « *chèques cadeaux* » au bénéfice des entreprises indépendantes du territoire communautaire dont la surface de vente est inférieure à 400 m<sup>2</sup> a également été conduite en 2021 avec le concours de la société Beegift, représentant une dépense pour l'EPCI de 100 000 €<sup>71</sup>.

La chambre rappelle que si les communautés de communes disposent bien d'une compétence propre en matière de « *soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* » en application de l'article L. 5214-16 du CGCT, celle-ci se limite pour l'essentiel à l'investissement immobilier des entreprises et à la location de terrains ou d'immeubles.

En effet, en vertu de l'article L. 1511-2 du même code, le conseil régional demeure en principe seul compétent pour décider de l'octroi des aides aux entreprises, sauf délégation expresse dans le cadre d'une convention précisant la durée, les objectifs à atteindre ainsi que les modalités de contrôle.

<sup>68</sup> Les taux varient de 0,75 à 3,33 %.

<sup>69</sup> La capacité de désendettement mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser intégralement le capital de dettes si l'autofinancement y était intégralement consacré. Il est calculé en rapportant l'encours de la dette à la capacité d'autofinancement brute.

<sup>70</sup> Ces chiffres sont issus des annexes A7.4.1 des comptes administratifs 2021.

<sup>71</sup> Le consommateur devait se rendre sur une plateforme dématérialisée, choisir le commerce de son choix, remplir un formulaire et payer en carte bleue un bon d'achat qui générerait un second bon d'achat d'un montant identique au premier (le chèque cadeau) valable dans tous les commerces participants. Selon la délibération du 17 décembre 2020 instituant le dispositif, le montant des chèques cadeaux, limités à 5 par consommateur, était plafonné à 20 €, soit une prise en charge maximale de 100 €.

En conclusion, la situation de la communauté de communes apparaît globalement saine, même si elle s'est dégradée depuis 2019 en raison d'une progression marquée des dépenses (+ 9,10 %) et d'une baisse des recettes (- 4,73 %) sur la même période.

L'investissement, qui a été limité au cours de la période (1,67 M€ en moyenne par an), a été très majoritairement financé par autofinancement, même si l'EPCI a eu recours à un emprunt nouveau pour financer la construction d'ateliers de traitement des ordures ménagères.

Enfin, l'encours de dette est composé d'emprunts ne présentant pas de risque particulier et le délai de désendettement est peu élevé au regard des seuils d'alerte.