



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES OSARTIS-MARQUION

(Pas-de-Calais)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 février 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	5
1.1 Les compétences	5
1.2 Les moyens humains.....	7
2 LES RELATIONS AVEC LES COMMUNES MEMBRES	9
2.1 La gouvernance.....	9
2.2 La mutualisation reste à développer	9
2.3 La volonté de se doter de documents stratégiques.....	10
2.4 Des liens financiers multiples au sein du bloc communal	11
2.4.1 Les flux en faveur de l'intercommunalité.....	12
2.4.2 Les flux en faveur des communes.....	12
2.4.3 Les attributions de compensation	13
3 LA QUALITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	15
3.1 La définition des restes à réaliser à revoir	15
3.2 L'absence de suivi de l'aide à la personne dans un budget annexe	16
3.3 Les zones d'activité économique	17
3.4 Les informations relatives à la dette	17
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	18
4.1 Les conséquences financières d'opérations de TVA	18
4.2 La hausse plus rapide des produits de gestion que des charges.....	19
4.2.1 Les produits de gestion	19
4.2.2 Les charges de gestion	20
4.2.3 Les équilibres des budgets annexes	21
4.2.4 Le poids financier de la gestion des déchets.....	22
4.3 Le redressement de la capacité d'autofinancement en 2023.....	23
4.4 L'investissement et son financement.....	23
4.5 La situation bilantielle.....	24
4.5.1 La soutenabilité de la dette	24
4.5.2 Le fonds de roulement et la trésorerie	24
4.6 Les perspectives financières	25
ANNEXES	27

SYNTHÈSE

La communauté de communes Osartis-Marquion regroupe 49 communes et compte 42 651 habitants. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est né en 2014 de la fusion des communautés de communes d'Osartis et de Marquion. L'intercommunalité exerce principalement ses compétences en matière de déchets, de développement économique et pour exploiter son espace aqualudique Aquatis.

Elle a tenu compte du précédent contrôle de la chambre pour faire évoluer ses pratiques. Des améliorations ont été apportées à la gestion de la commande publique et des ressources humaines. Si la mise en œuvre des trois recommandations formulées à l'époque doit être poursuivie, la chambre souligne les efforts engagés par l'intercommunalité à cette fin.

L'EPCI est activement engagé dans l'élaboration d'un projet de territoire et d'un pacte financier et fiscal, qui constitueront, pour l'avenir, le cadre stratégique et financier d'exercice de ses compétences, dont le périmètre ou les modalités d'exercice sont susceptibles d'évoluer.

Sur le plan financier, sa capacité d'autofinancement est négative jusqu'en 2022, en raison d'une hausse des charges de fonctionnement plus dynamique que celle des produits, en particulier pour la gestion des déchets. Avec 6,9 M€ en 2023, cette compétence représente le premier poste de dépenses de fonctionnement.

La situation financière s'est améliorée en 2023 du fait de l'augmentation des recettes fiscales, en particulier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. L'autofinancement est redevenu positif, mais son niveau, inférieur à 10 % des produits de gestion, n'est pas suffisant. Son endettement apparaît maîtrisé.

L'établissement a pu investir pour 10 M€ sans emprunter, mais en puisant dans ses fonds propres. Afin de pouvoir continuer à investir pour le développement de son territoire, il est nécessaire qu'il renforce son autofinancement. Même s'il est attendu que l'adoption du pacte financier et fiscal tende vers cet objectif, des sources d'économies et de recettes nouvelles doivent être recherchées.

RECOMMANDATIONS

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

Rappels au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : adopter un plan climat-air-énergie territorial, conformément à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.		X		10
Rappel au droit n° 2 : enregistrer les restes à réaliser du budget principal et des budgets annexes conformément à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales et aux instructions budgétaires et comptables M57 et M4.			X	15
Rappel au droit n° 3 : équilibrer en recettes et en dépenses les budgets des services publics à caractère industriel et commercial, exploités en régie, affermés ou concédés, conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.		X		21

Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : compléter les lignes directrices de gestion, afin de définir la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et de fixer des orientations générales en matière de parcours professionnels.			X	7
Recommandation n° 2 : finaliser l'élaboration d'un projet de territoire et d'un pacte financier et fiscal, au cours de l'année 2025.		X		10
Recommandation n° 3 : retracer l'ensemble des activités d'aide et de soins dans un budget annexe M22, conformément aux instructions budgétaires et comptables applicables.			X	16

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Osartis-Marquion, à compter de l'exercice 2020, a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 1^{er} juillet 2024 à M. Pierre Georget, président depuis 2014.

Conformément à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec ce dernier, le 18 octobre 2024.

Le contrôle a, pour l'essentiel, porté sur les relations avec les communes membres, la qualité des comptes et la trajectoire financière.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a examiné les suites données à son rapport publié en 2020. Il traitait essentiellement de la mise en place institutionnelle de la communauté de communes, sa situation financière, la reconversion de la base aérienne 103 et la commande publique.

L'intercommunalité a tenu compte des observations de la chambre pour faire évoluer ses pratiques et remédier à des dysfonctionnements alors constatés. Des améliorations ont ainsi été apportées pour la commande publique et les ressources humaines. Elle a aussi engagé des mesures afin de rétablir l'équilibre financier du fonctionnement au cours d'une période marquée par la crise sanitaire et une hausse des participations obligatoires.

Si la mise en œuvre des deux recommandations et du rappel au droit unique doit être poursuivie, la chambre souligne l'engagement et les démarches de l'établissement pour les faire aboutir.

Lors de sa séance du 18 novembre 2024, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées le 17 décembre 2024 à M. Georget.

Après avoir examiné sa réponse, la chambre, dans sa séance du 7 février 2025, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

La communauté de communes Osartis-Marquion (CCOM) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé le 1^{er} janvier 2014. Elle est issue de la fusion de la communauté de communes d'Osartis et de celle de Marquion et compte 42 651 habitants et 49 communes, dont seulement trois ont plus de 3 500 habitants. Son territoire est essentiellement rural.

Elle se caractérise par des indicateurs socio-économiques plus favorables que les moyennes départementales et régionales. Le taux de pauvreté en 2021 était moins élevé sur son territoire (10,1 %) qu'aux niveaux départemental (18,4 %) et régional (18 %). La médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 22 990 € en 2021 contre 20 720 € pour le département du Pas-de-Calais¹.

Le projet de canal Seine-Nord Europe offre, sur le long terme, des perspectives de développement économique complémentaire aux zones d'activités existantes, avec notamment les futurs ports intérieurs de Marquion-Cambrai, et quai de transbordement de Graincourt-lès-Havrincourt. Il présente également un potentiel de développement pour les activités touristiques et de loisirs avec le projet d'une écluse visitable sur son territoire et une voie accessible aux cyclistes et piétons le long du canal².

1.1 Les compétences

Au cours de la période de contrôle, les compétences de l'EPCI ont été étendues et la définition de l'intérêt communautaire modifiée. Ces changements n'ont pas été accompagnés d'une évolution des moyens. En 2024, la CCOM exerce, le cas échéant dans la limite de l'intérêt communautaire déterminé par le conseil communautaire, les compétences suivantes :

- compétences obligatoires : développement économique ; aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire – schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur – plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ; création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ; collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés ; assainissement des eaux usées ; eau ;

¹ Source : INSEE, comparateur de territoires.

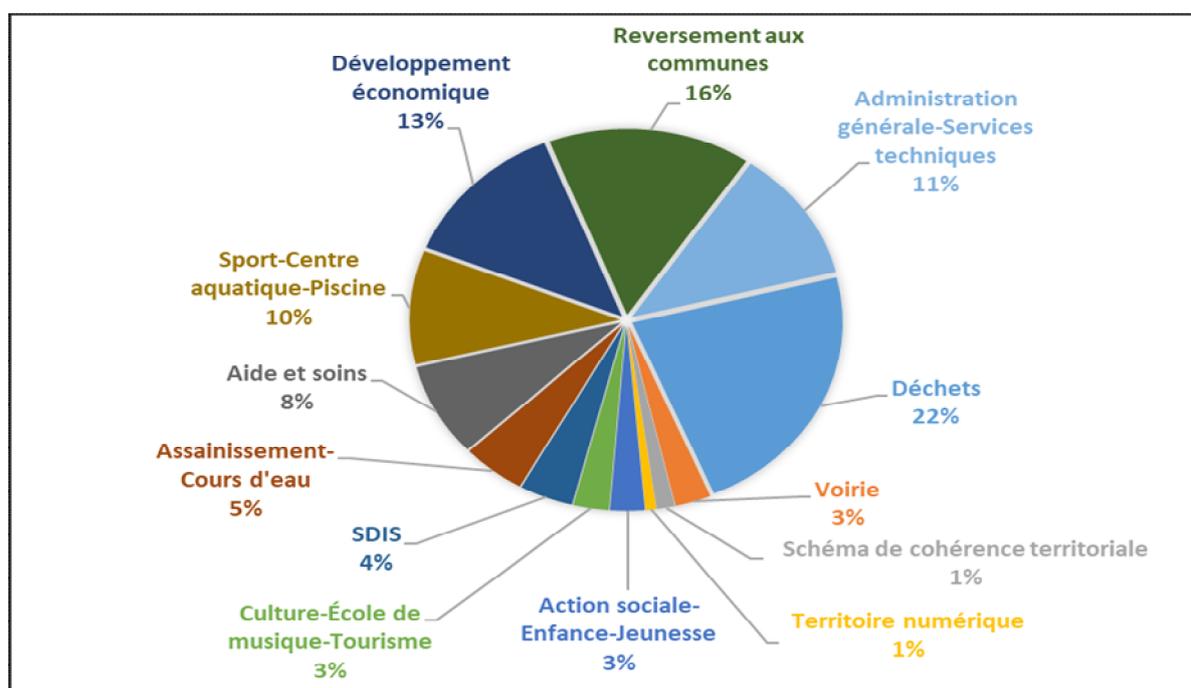
² <https://www.canal-seine-nord-europe.fr/>

- compétences supplémentaires : création, aménagement et entretien de la voirie ; protection et mise en valeur de l'environnement ; construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; création et gestion de maisons de services au public ; prise en charge du contingent incendie destiné au financement du service départemental d'incendie et de secours ; intervention en milieu scolaire ; gestion, aménagement et exploitation de l'aérodrome de Vitry-en-Artois ; technologie de l'information et de la communication ; manifestations sportives ; manifestations culturelles ; gestion des eaux pluviales urbaines ; maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et lutte contre l'érosion des sols ; organisation de la mobilité.

Dans le cadre des travaux relatifs au projet de territoire et pacte financier et fiscal, et de la conférence des maires réunie en octobre 2024, les réflexions en matière d'évolution du périmètre et des modalités d'exercice des compétences concernent la voirie, la jeunesse, le service de soins infirmiers à domicile (SSIAD), la gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU) et la culture. Actuellement, les compétences jeunesse et SSIAD ne sont exercées que sur une partie du territoire.

En 2023, les budgets consolidés ont représenté 31,7 M€ de dépenses en fonctionnement et en investissement³. La gestion des déchets et le développement économique mobilisent les volumes budgétaires les plus conséquents.

Graphique n° 1 : Répartition des moyens budgétaires en investissement et fonctionnement en 2023



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et de gestion et fichiers des mandats.

³ Données consolidées du budget principal et des budgets annexes (fonctionnement et investissement), en neutralisant les subventions du budget principal aux budgets annexes.

Avec 6,9 M€ en 2023, la gestion des déchets est la première compétence en termes de dépenses de fonctionnement. La période de contrôle se caractérise par une hausse significative des coûts, en raison principalement de celle de la contribution au syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets (SYMEVAD) et des tarifs de la collecte⁴. Dans son rapport rendu public en 2021 relatif au SYMEVAD, la chambre soulignait le déséquilibre financier du syndicat et l'augmentation significative de la contribution des EPCI membres envisagée pour y faire face.

1.2 Les moyens humains

Les effectifs permanents progressent de 6,4 % au cours de la période et atteignent le nombre de 167 en 2023. La hausse concerne principalement la filière administrative. En août 2024, la CCOM comptait 266 emplois créés.

Ce nombre ne correspond pas à celui mentionné en annexe des documents budgétaires et présente un écart important avec les emplois pourvus. Cette pratique contrevient à la règle selon laquelle tout emploi créé doit être budgété. Aux termes de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP), seul le conseil municipal est compétent pour créer les emplois, dont aucune création « *ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.* ». La chambre invite l'EPCI à mettre en cohérence le tableau des emplois avec le niveau des effectifs.

Les données relatives à la formation des agents sont modestes⁵. La chambre, qui soulignait déjà, dans son rapport précédent, l'absence de plan de formation, rappelle que l'élaboration de ce document est obligatoire⁶.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique oblige les employeurs publics à définir des lignes directrices de gestion (LDG) qui visent à déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, et à fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, notamment en matière d'avancement de grade et de promotion interne⁷. Les LDG adoptées en 2021 ne concernent que les avancements de grade. Afin de s'inscrire dans l'esprit de la loi, la chambre invite la CCOM à les compléter, afin de définir sa stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et de fixer des orientations générales en matière de parcours professionnels.

Recommandation n° 1 : compléter les lignes directrices de gestion, afin de définir la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et de fixer des orientations générales en matière de parcours professionnels.

⁴ La collecte est assurée dans le cadre de marchés publics, et le traitement est confié au SYMEVAD.

⁵ Données du rapport social unique 2022 : 51 237 €, 12 % des agents permanents ayant bénéficié d'une formation, 84 jours soit 0,6 jour par agent permanent.

⁶ Article L. 423-3 du CGFP.

⁷ Article L. 413-1 du CGFP.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité s'est engagé à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil communautaire une actualisation du tableau des emplois. Il a aussi indiqué qu'un plan de formation adapté au parcours professionnel de chaque agent serait élaboré, afin de compléter les LDG et définir une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée en 2014 par la fusion de la communauté de communes d'Osartis et de celle de Marquion, la communauté de communes Osartis-Marquion (CCOM) compte 42 651 habitants et 49 communes. Elle se caractérise par des indicateurs sociaux économiques plus favorables que les moyennes départementales et régionales.

Au cours de la période de contrôle, ses compétences ont été étendues et la définition de l'intérêt communautaire modifiée. En 2023, la gestion des déchets et le développement économique représentaient les deux premières compétences en termes de moyens budgétaires.

Dans le cadre du projet de territoire et de pacte financier et fiscal en cours d'élaboration, le périmètre et les modalités d'exercice de certaines compétences sont susceptibles d'évoluer.

2 LES RELATIONS AVEC LES COMMUNES MEMBRES

2.1 La gouvernance

La composition et le fonctionnement des instances issues des élections de 2020 n'appellent pas d'observation. Le règlement intérieur prévu par le code général des collectivités territoriales (CGCT) a été adopté en 2020.

En décembre 2021, le conseil communautaire a décidé de ne pas adopter de pacte de gouvernance, au motif qu'il ferait doublon avec les outils de gouvernance existants (règlement intérieur) ou attendus (schéma de mutualisation et projet de territoire)⁸.

La CCOM se devait d'instituer la conférence des maires, du fait de la non représentation d'une partie des communes au bureau⁹. Cette instance, qui a des attributions strictement consultatives, a été créée par délibération de juillet 2021. Elle est mobilisée par des travaux sur la mutualisation, le pacte financier et fiscal, et le projet de territoire.

Les indemnités et frais des élus (0,21 M€ en 2023) baissent par rapport à 2020, en raison de la décision prise de réduire le nombre de vice-présidents et le taux des indemnités.

2.2 La mutualisation reste à développer

La mutualisation est un outil à la disposition des communes et de l'EPCI pour favoriser leur coopération, avec l'objectif d'optimiser le service rendu et de dégager des économies d'échelle.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait recommandé de développer les mutualisations avec les communes membres. Un schéma de mutualisation a été approuvé par le conseil communautaire en avril 2023. Les axes retenus visent à concourir à la mise en réseau des acteurs, développer les achats en commun, mettre à disposition du matériel et des agents, et accompagner le déploiement d'une police pluri-communale. Cette démarche, reposant sur le volontariat, n'a pas obtenu, à ce jour, l'adhésion des communes.

Le bilan de la mutualisation est modeste. Les principales actions préexistaient à l'élaboration du schéma, en particulier le service mutualisé pour l'instruction des autorisations d'urbanisme auquel adhèrent 38 communes.

⁸ Article L. 5211-11-2 du CGCT.

⁹ Article L. 5211-11-3 du CGCT.

2.3 La volonté de se doter de documents stratégiques

Lors du précédent contrôle, la chambre avait formulé un rappel au droit sur la nécessité d'adopter un projet de territoire¹⁰, et recommandé la mise en place d'un pacte financier et fiscal¹¹. Malgré l'accompagnement d'un cabinet conseil, depuis 2023, la création d'un comité de pilotage et les travaux en conférence des maires, l'objectif ambitieux de valider, en 2023, le pacte financier et fiscal et le projet de territoire associé n'a pas été atteint. La chambre souligne le travail mené par l'EPCI et l'invite à adopter ces deux documents.

Recommandation n° 2 : finaliser l'élaboration d'un projet de territoire et d'un pacte financier et fiscal, au cours de l'année 2025.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité a indiqué que le projet de territoire et le pacte financier et fiscal seront soumis au conseil communautaire, en 2025, sur la base des orientations présentées lors d'une réunion de la commission locale d'évaluation des charges transférées, ayant eu lieu en décembre 2024.

En 2019, le conseil communautaire a adopté le schéma de cohérence territoriale (SCoT) révisé et engagé l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). En juin puis décembre 2024, il a approuvé un projet de PLUi. En raison des délais inhérents aux consultations obligatoires et à l'enquête publique, l'intercommunalité envisage d'approuver le PLUi au cours du troisième trimestre 2025. Elle disposera alors d'un document d'urbanisme pour l'ensemble de son territoire.

Dans le prolongement de la prise de compétence mobilité décidée en 2021, un plan de mobilité simplifié et un schéma directeur cyclable sont en cours d'élaboration. Les projets arrêtés en conseil communautaire en septembre 2024 pourraient être approuvés courant 2025 après les formalités de consultation obligatoire réalisées. Les coûts prévisionnels d'investissement sont inscrits au plan pluriannuel d'investissement.

Les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants doivent adopter un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) qui définit leurs objectifs stratégiques et opérationnels, afin d'atténuer les effets du changement climatique, le combattre efficacement et s'y adapter. Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'action et un dispositif de suivi et d'évaluation¹². Si des crédits pour une étude ont été inscrits au budget primitif 2024 et un pré-diagnostic réalisé en interne, la chambre rappelle à l'EPCI, qui ne dispose pas de ce document, qu'il devait l'adopter avant le 31 décembre 2018.

Rappel au droit n° 1 : adopter un plan climat-air-énergie territorial, conformément à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

¹⁰ « Adopter formellement un projet de territoire, conformément à l'article L. 5214-1 du CGCT ».

¹¹ « Mettre en place avec les communes membres un pacte financier et fiscal répondant aux besoins de rééquilibrage des flux financiers ».

¹² Article R. 229-51 du code de l'environnement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI s'est engagé à faire élaborer un PCAET, dont l'approbation pourrait intervenir en 2027.

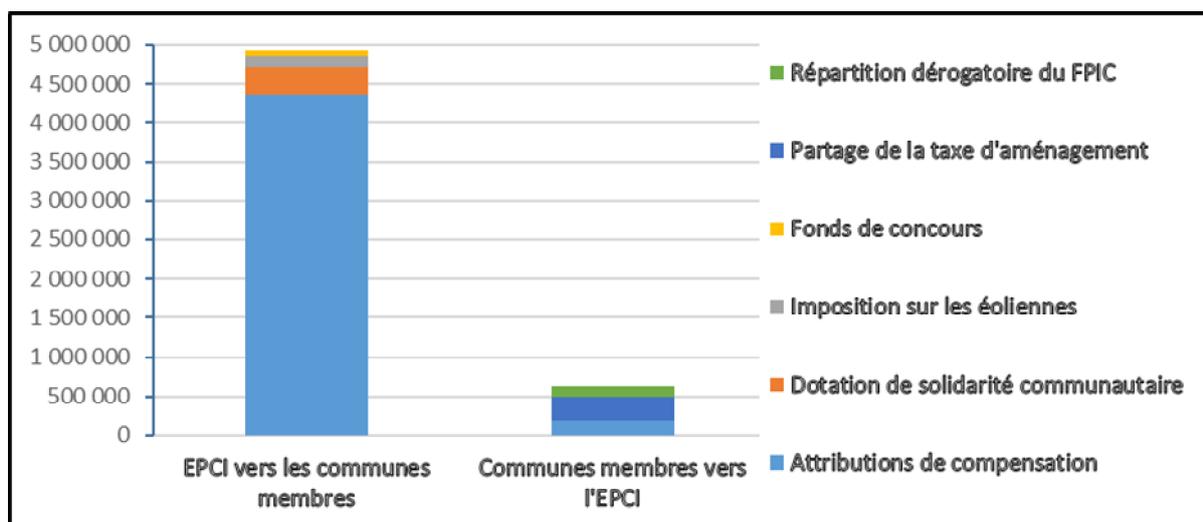
2.4 Des liens financiers multiples au sein du bloc communal

En 2023, les transferts de la CCOM vers les communes ont représenté 4,94 M€, et ceux en sa faveur, 0,63 M€. En matière d'intégration fiscale, la CCOM se situe dans la moyenne par rapport aux EPCI de même catégorie. En 2023, son coefficient d'intégration fiscale (CIF) est de 0,405838, pour une moyenne nationale de 0,397788¹³.

Lors de la réunion de la conférence des maires d'octobre 2024, un consensus aurait été obtenu pour dégager des marges de manœuvre (0,94 M€) en faveur de l'EPCI, selon des modalités qui ne sont toutefois pas toutes arrêtées.

Selon les données budgétaires provisoires arrêtées en février 2025, le niveau des transferts au sein du bloc communal en 2024 est proche de celui de 2023 (4,95 M€ pour les communes¹⁴ et 0,4 M€ pour la CCOM¹⁵).

Graphique n° 2 : Les transferts financiers entre la CCOM et les communes membres en 2023 en €



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs et de gestion et fichiers des mandats.

¹³ Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à fiscalité propre au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements.

¹⁴ Fonds de concours : 90 000 € ; AC : 4,36 M€, DSC : 350 000 €, reversement éolien : 140 000 €.

¹⁵ AC : 180 000 € ; répartition dérogatoire du FPIC : 140 000 € ; taxe d'aménagement : 80 000 €.

2.4.1 Les flux en faveur de l'intercommunalité

Le développement économique est l'une des compétences obligatoires de la CCOM. Le conseil communautaire a validé, en 2018, le principe du reversement à son profit de 50 % de la taxe d'aménagement perçue par les communes pour les projets économiques et équipements publics correspondants. Cette décision lui a permis de bénéficier d'une recette d'investissement de 1,6 M€, au cours de la période 2021-2023.

En 2023, il a été décidé d'une répartition dérogatoire des crédits du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), autorisée par la réglementation afin de majorer de 30 % la part revenant à l'EPCI, avec pour contrepartie la baisse de celle versée aux communes. Cette mesure a été reconduite pour 2024. Le complément de recettes de fonctionnement a été de 0,14 M€ par an.

2.4.2 Les flux en faveur des communes

La dotation de solidarité communautaire

Les communautés de communes ont la faculté d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) au bénéfice de leurs communes membres dont le régime a été modifié dans le cadre de la loi de finances pour 2020¹⁶. Les critères légaux actuels de répartition tiennent compte de l'écart de revenu par habitant et du potentiel financier ou fiscal, ces deux critères étant pondérés par la population, et devant justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la DSC. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire.

La CCOM verse aux communes, chaque année, une DSC (0,35 M€), dont les critères de répartition fixés annuellement par délibération ne respectent pas le cadre légal. La chambre rappelle que la mise en conformité avec ce dernier est nécessaire, depuis plusieurs années, même si elle doit conduire à une baisse de la dotation pour certaines communes. Lors de la réunion de la conférence des maires d'octobre 2024, le principe de la suppression de la DSC et d'un redéploiement de l'enveloppe aurait été décidé, selon des modalités techniques restant à arrêter. Cette évolution n'engendrera aucun gain financier pour la CCOM.

Les EPCI peuvent verser à leurs communes membres des fonds de concours pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement¹⁷. Cette faculté est utilisée par la CCOM au bénéfice des communes de moins de 2 000 habitants (45 collectivités éligibles). Chaque année, les règles d'attribution et la liste des projets retenus sont arrêtées par délibération du conseil communautaire. Pour la période 2020-2023, le total attribué est de 0,38 M€.

¹⁶ Les dispositions relatives à la DSC sont codifiées à l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

¹⁷ Article L. 5214-16 du CGCT.

En 2023, la CCOM a perçu 0,42 M€ d'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER), au titre des éoliennes installées sur son territoire. Elle a reversé 0,14 M€ aux communes d'implantation¹⁸. La répartition légale du produit de l'IFER sur les éoliennes entre le département, un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres dépend de la date d'installation des équipements¹⁹.

Aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la possibilité pour la CCOM de reverser aux communes tout ou partie de son produit d'IFER sur les éoliennes. En réponse à des questions parlementaires posées ces dernières années, le gouvernement a précisé que ce reversement pouvait se faire, mais dans le cadre d'une révision libre des AC²⁰.

2.4.3 Les attributions de compensation

L'EPCI verse des AC à 24 communes, pour un montant annuel de 4,36 M€, et à l'inverse, les autres communes lui en versent pour 0,18 M€.

Les travaux en cours sur le projet de territoire et le pacte financier et fiscal affecteront le niveau des AC. La CCOM est engagée dans une démarche consensuelle de révision libre qui nécessitera des délibérations concordantes entre l'EPCI et les communes membres concernées par une évolution des AC²¹.

Le rapport quinquennal sur les attributions de compensation

Depuis la loi de finances pour 2017, l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI) prévoit que, tous les cinq ans, le président de l'EPCI présente un rapport sur l'évolution du montant des AC au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences. Ce rapport donne lieu à un débat au sein de l'EPCI et à une délibération spécifique. Il doit être transmis aux communes membres. Cet exercice permet qu'un bilan régulier de la mise en œuvre des transferts de compétences et des conséquences sur les montants d'AC soit réalisé et débattu.

Même en l'absence d'évolution du montant des AC depuis sa création, la CCOM aurait dû établir ce rapport depuis plusieurs années²². Son élaboration est prévue dans le cadre d'un marché en cours.

¹⁸ Reversement fait en N sur la base des taxes perçues en N- 1. Les taux de reversement décidés par la CCOM sont différents selon la date d'installation des équipements, mais conduisent à faire bénéficier aux communes concernées de 35 % de l'IFER générée par les équipements.

¹⁹ Modification introduite par l'article 178 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, articles 1609 quinquies C et 1609 nonies C du CGI.

²⁰ Question écrite n° 4441, Assemblée nationale, question du 9 janvier 2018 et réponse du 24 juillet 2018 ; question écrite n° 04436, Sénat, question du 15 septembre 2022 et réponse du 22 décembre 2022.

²¹ Article 1609 nonies C, V du CGI.

²² Les EPCI à FPU existant au 1er janvier 2017 devaient disposer de ce rapport pour le 31 décembre 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes est activement engagée dans l'élaboration d'un projet de territoire et d'un pacte financier et fiscal qui constitueront, pour l'avenir, le cadre stratégique et financier d'exercice de ses compétences.

Elle a proposé de renforcer la mutualisation d'actions avec ses communes membres, telles que la réalisation d'achats en commun, la mise à disposition du matériel et d'agents ou le déploiement de police pluricommunale. Cette démarche reste pour le moment embryonnaire.

Les flux financiers au sein de l'ensemble intercommunal sont multiples. En 2023, la communauté de communes a versé près de 5 M€ à ses communes membres

3 LA QUALITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

En raison de la diversité de ses activités, l'établissement applique trois nomenclatures comptables²³. La qualité des informations budgétaires et comptables est satisfaisante. Des améliorations sont toutefois souhaitables pour les aspects ci-dessous.

3.1 La définition des restes à réaliser à revoir

Définition

Les résultats d'un exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent de chacune des deux sections, et des restes à réaliser (RAR) en dépenses et en recettes. Leur correcte évaluation permet d'obtenir un résultat global sincère et de donner une image fidèle de l'année budgétaire écoulée. Pour la section d'investissement, les RAR correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

La CCOM recense des RAR en investissement dans les relations entre le budget principal et les budgets annexes. Leur montant est déterminé à partir des besoins prévisionnels de crédits des budgets annexes en fin d'année. Cette pratique ne correspond pas à la définition réglementaire des RAR. Pour la période de contrôle, elle a concerné trois budgets annexes :

- Aquatis : jusqu'en 2022, des RAR ont été enregistrés au compte 181 pour une avance de trésorerie versée par le budget principal. Celle-ci ne constitue pas une opération d'investissement et l'utilisation du compte 181 est inappropriée ;
- Maison de professionnels de santé : depuis 2021, des RAR sont enregistrés au titre d'une subvention prévisionnelle d'équipement à verser à la fin de l'opération par le budget principal. L'opération étant terminée, le conseil communautaire a délibéré en décembre 2024 sur le montant définitif de la subvention à verser au budget annexe ;
- Aéroport civil : en 2021, des RAR ont été enregistrés pour une subvention prévisionnelle d'équipement à verser par le budget principal. Le montant définitif versé par le budget principal (221 800,38 €) est supérieur à celui fixé par la délibération du conseil communautaire en juin 2022 (198 330,38 €).

Rappel au droit n° 2 : enregistrer les restes à réaliser du budget principal et des budgets annexes conformément à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales et aux instructions budgétaires et comptables M57 et M4.

²³ Instructions budgétaires et comptables M57 (M14 jusqu'au 31 décembre 2023), M4 et M22.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité s'est engagé à ce que les RAR soient calculés conformément aux textes en vigueur, dès l'adoption des comptes administratifs 2024. Les données budgétaires provisoires relatives à 2024, arrêtées en février 2025, ne comportent pas de RAR entre le budget principal et les budgets annexes.

3.2 L'absence de suivi de l'aide à la personne dans un budget annexe

La CCOM dispose d'un service polyvalent d'aide et de soins à domicile (SPASAD), d'un service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), et enfin, d'un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

Actuellement, seul le SSIAD est suivi, *via* un budget annexe relevant de l'instruction budgétaire et comptable M22. Or, la réglementation prévoit que la nomenclature M22 s'applique également aux services d'aide à domicile²⁴.

Aucune subvention du budget principal n'a été versée au SSIAD dont le financement est assuré par l'assurance maladie. Pour le SAAD, malgré l'instauration d'un tarif plancher national à partir de 2022, l'activité est déficitaire et le coût net à la charge de la CCOM est en hausse (cf. annexe n° 1). Deux facteurs pourraient expliquer cette évolution : les mesures de revalorisation salariale décidées au niveau national, dont une partie seulement donne lieu à compensation financière, et la baisse d'activité avec des coûts fixes incompressibles.

La loi du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 a créé les services autonomie à domicile (SAD) qui remplacent les SAAD, les SSIAD et les SPASAD. La mise en œuvre de cette réforme nécessite un rapprochement entre les services existants, et une période transitoire est prévue afin de leur permettre de se conformer au nouveau cadre juridique.

La mise en œuvre de la réforme, qui implique notamment pour la CCOM, de revoir l'exercice de ces compétences facultatives dont la zone d'intervention n'est pas identique²⁵, doit être l'occasion de se mettre en conformité avec la réglementation budgétaire et comptable et de ne plus retracer les dépenses et recettes d'aide au sein du budget principal.

Recommandation n° 3 : retracer l'ensemble des activités d'aide et de soins dans un budget annexe M22, conformément aux instructions budgétaires et comptables applicables.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que l'élaboration d'un budget annexe « aide et soins » est envisagée à partir de 2026.

²⁴ Instructions budgétaires et comptables M14, M57 et M22.

²⁵ Article D. 312-4 du code de l'action sociale et des familles.

3.3 Les zones d'activité économique

En application de la réglementation, les opérations d'aménagement de zones d'activité doivent faire l'objet d'un budget annexe. Les opérations d'aménagement, de cession et d'acquisition des terrains destinés à être vendus n'ont pas à être comptabilisées en immobilisations dans les comptes de l'EPCI. Elles doivent être enregistrées dans des comptes de charges et produits et faire l'objet d'une comptabilité de stocks²⁶.

Actuellement, quatre budgets annexes concernent des parcs d'activité relevant du développement économique. Seul celui de la ZAL Baralle fait l'objet d'un suivi en comptabilité de stocks.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité a indiqué avoir pris note de la nécessité de mettre en œuvre une comptabilité de stocks pour les zones d'activité économique.

3.4 Les informations relatives à la dette

Le rapprochement entre les données comptables et les informations retracées en annexe des comptes administratifs met en évidence un écart de près de 1 M€. Il correspond à des données des comptes 1687 et 165 non reprises dans les comptes administratifs. La chambre observe notamment qu'une somme de 0,97 M€ apparaissait, à la clôture de l'exercice 2023, au compte 1687 du budget annexe ZAL Baralle.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes est satisfaisante, sous la réserve que les restes à réaliser ne sont pas comptabilisés correctement.

Il est par ailleurs nécessaire que les recettes et dépenses de l'activité d'aide à domicile soient retracées dans un budget annexe.

Pour les zones d'activité économique, le suivi des terrains et de leur valeur devrait se faire dans le cadre d'une comptabilité de stocks.

²⁶ Instructions budgétaires et comptables M14 et M57.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Les finances intercommunales sont gérées dans le cadre d'un budget principal et de 11 budgets annexes.

La chambre a analysé la situation financière du budget principal (cf. annexe n° 2), qui représentait 83 % des recettes de fonctionnement consolidées fin 2023 (cf. annexes n° 3). Toutefois, certains agrégats ont été appréhendés sur un périmètre intégrant les budgets annexes.

4.1 Les conséquences financières d'opérations de TVA

Afin de récupérer de la TVA sur des dépenses relevant de la compétence déchets, la CCOM a procédé, en 2020, 2021 et 2022, d'une part, à l'annulation de mandats émis pour des montants toutes taxes comprises (TTC) au cours des exercices antérieurs²⁷ ; et d'autre part, à l'émission de nouveaux mandats sur les comptes de charges correspondants, en distinguant le montant hors taxes et la TVA²⁸.

Ces écritures comptables ont augmenté les masses financières des charges de gestion et produits exceptionnels et faussé l'appréciation de certains indicateurs. Elles ont amélioré la capacité d'autofinancement (CAF) qui, calculée sur la base des informations figurant dans les documents comptables, est de - 0,26 M€ cumulés pour la période de contrôle. En l'absence de ces opérations, cet indicateur aurait été encore plus dégradé (- 1,08 M€).

En désaccord avec ces opérations de récupération de TVA, l'administration fiscale a procédé, en 2024, à un redressement d'un montant de 0,92 M€ que l'EPCI a contesté.

En avril 2024, le conseil communautaire a validé la constitution d'une provision pour le montant total du redressement fiscal, étalée sur les exercices 2024 et 2025.

La CCOM est susceptible d'être redevable de la TVA pour un montant supplémentaire de 0,51 M€, pour des écritures postérieures à la période de vérification par l'administration fiscale. Les éventuelles opérations de régularisation correspondantes pourraient se traduire par des charges nettes complémentaires de 0,47 M€ en fonctionnement et 0,04 M€ en investissement.

En l'état, la divergence d'interprétation entre l'administration fiscale et l'EPCI sur la comptabilisation de la TVA représente un enjeu financier de 1,4 M€.

²⁷ L'annulation de mandats émis lors d'exercices antérieurs se fait par émission de titres de recettes au c/. 773.

²⁸ Pour les services publics assujettis à la TVA, cette dernière ne doit pas figurer dans les produits et dans les charges de fonctionnement. Il s'agit d'opérations effectuées pour le compte de l'administration fiscale qui sont enregistrées dans des comptes de classe 4 (TVA collectée et TVA déductible).

4.2 La hausse plus rapide des produits de gestion que des charges

Au cours de la période 2020-2023, les produits de gestion augmentent de 9,3 % par an, contre 1,4 % pour les charges. Après neutralisation des opérations de TVA, le rythme moyen de progression des charges est de + 5,7 % par an.

4.2.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de 30,7 %, passant de 14,26 M€ en 2020 à 18,64 M€ en 2023, en raison essentiellement de la dynamique des ressources fiscales qui en représentent près des trois quarts.

Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion

En €	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle moyenne	2020-2023
Ressources fiscales (A)	13 977 182	13 777 851	14 664 878	17 606 861	8,0 %	26,0 %
Fiscalité reversée aux communes (B)	3 877 889	3 911 047	3 924 474	3 794 604	- 0,7 %	- 2,1 %
Ressources fiscales nettes (C=A-B)	10 099 293	9 866 804	10 740 404	13 812 257	11,0 %	36,8 %
Ressources d'exploitation (D)	453 820	573 097	560 300	600 068	9,8 %	32,2 %
Ressources institutionnelles (E)	3 703 932	3 984 168	4 066 970	4 224 503	4,5 %	14,1 %
Total des produits de gestion (C+D+E)	14 257 045	14 424 069	15 367 674	18 636 828	9,3 %	30,7 %

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

Les produits issus de la fiscalité locale sont passés de 10,1 M€ en 2020 à 13,8 M€ en 2023²⁹. Cette évolution s'explique par la hausse des bases fiscales et des taux à partir de 2023, en particulier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). La structure des recettes fiscales a été modifiée, au cours de la période, avec la réforme de la taxe d'habitation et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les pertes de recettes ont été compensées par l'État par le versement d'une fraction de la TVA. En 2023, ces compensations représentent 34,7 % des produits de gestion.

Face à la dégradation de la situation financière, le conseil communautaire a procédé, en 2023 et 2024, à une hausse des taux d'imposition qui a concerné les ménages et, dans une moindre mesure, les entreprises (cf. annexe n° 4). Il a par ailleurs décidé d'instaurer, à partir de 2024, la taxe au titre de la GEMAPI. La recette est de 0,84 M€.

Les dotations et participations constituent la deuxième ressource de fonctionnement de la CCOM (4,2 M€ en 2023). Leur hausse repose principalement sur les versements faits par l'État (dotation globale de fonctionnement et péréquation). La contribution du département, qui concerne principalement l'activité du SAAD, est stable en raison d'une baisse d'activité alors que les tarifs ont augmenté.

²⁹ Les ressources fiscales nettes sont les ressources fiscales diminuées de la fiscalité reversée.

Les ressources d'exploitation, en nette augmentation depuis 2020 (+ 32,2 %), ne représentent que 3,2 % des produits de gestion en 2023.

Selon les données provisoires disponibles en février 2025, les produits de gestion représentaient 20,13 M€ en 2024 en hausse par rapport à 2023 en raison principalement de l'évolution des recettes fiscales.

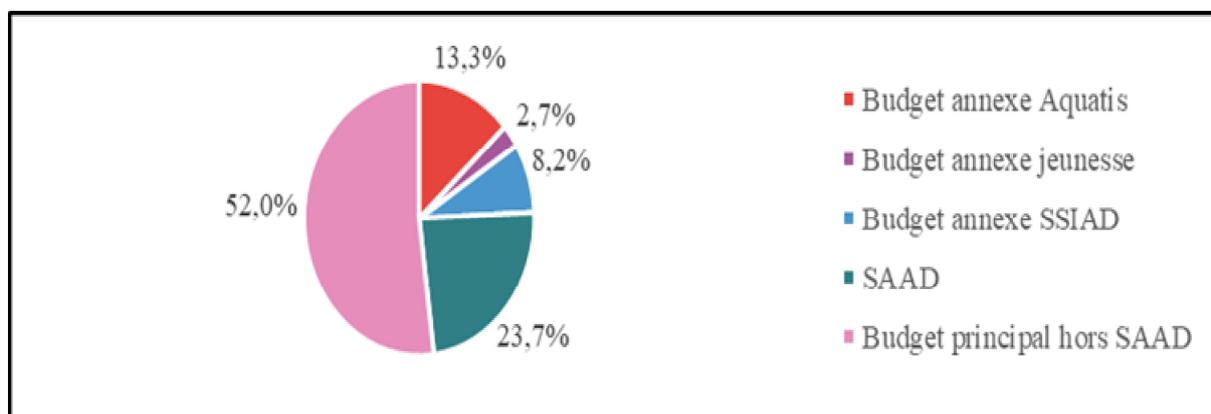
4.2.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 4,3 % de 2020 à 2023. Après neutralisation des opérations de TVA, leur hausse est de 18 %. L'augmentation de 2,4 M€ concerne toutes les catégories de charges, et pour près des deux tiers, les contributions aux établissements publics locaux. La plus importante est celle versée au SYMEVAD, dont la hausse de 1,3 M€ est à l'origine de la dégradation de la CAF.

Après neutralisation des opérations de TVA, les charges à caractère général ont augmenté de 9,4 %, en raison principalement de la hausse des coûts des prestations de services, notamment la collecte des déchets (+ 0,33 M€).

En 2023, les charges de personnel représentaient 5 M€ pour le budget principal et 6,65 M€ avec les budgets annexes (cf. Annexe n° 5)³⁰. Après avoir diminué entre 2020 et 2021, elles croissent de 0,73 M€ en 2022, en raison notamment de recrutements, des évolutions de carrière, et des mesures nationales.

Graphique n° 3 : Répartition des charges consolidées de personnel 2023



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

Selon les données provisoires disponibles en février 2025, les charges de personnel consolidées étaient en diminution (- 1,3 %). Par contre, les charges à caractère général et les contributions aux organismes de regroupement étaient en augmentation (respectivement de 4,3 % et de 7,9 %).

³⁰ Total du chapitre 012 moins les atténuations de charges de personnel comptabilisées au chapitre 013.

4.2.3 Les équilibres des budgets annexes

Les règles d'équilibre des budgets annexes à caractère industriel et commercial

Les subventions d'équilibre aux budgets annexes retraçant des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) ne sont permises qu'à titre exceptionnel. Leurs dépenses doivent être financées par les recettes liés à l'exploitation de leur activité. Les dérogations à ce principe d'équilibre sont limitativement énumérées à l'article L. 2224-2 du CGCT et impliquent une délibération motivée.

En 2023, les participations du budget principal aux budgets annexes (section de fonctionnement ou d'exploitation) sont de 1,58 M€, en hausse de 11,3 % par rapport à 2020.

En 2023, deux budgets annexes à caractère industriel et commercial (aérodrome civil et centre aquatique) ont bénéficié de subventions de fonctionnement (1,1 M€). Les délibérations correspondantes ne sont pas motivées.

Les subventions d'équilibre au budget annexe aérodrome civil sont ponctuelles et modestes. Avec la fermeture à la circulation aérienne de cet équipement en mars 2024, ainsi que la création et la mise à disposition d'une piste ULM à l'association de pilotes, ce budget annexe est susceptible d'être clôturé.

La CCOM dispose d'un centre aquatique géré en régie directe. Chaque année, l'équilibre de l'exploitation de cet équipement est assuré par une subvention du budget principal. Celle-ci est passée de 0,67 M€ en 2019 à 1,1 M€ en 2023³¹. La hausse de la contribution du budget principal s'explique principalement par une baisse des entrées depuis la crise sanitaire. Le nombre d'entrées en 2023 est inférieur de 21 % à celui qu'il était en 2019. Les subventions d'équilibre récurrentes à ce budget annexe sont irrégulières.

Rappel au droit n° 3 : équilibrer en recettes et en dépenses les budgets des services publics à caractère industriel et commercial, exploités en régie, affermés ou concédés, conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité, qui a pris acte de l'obligation d'assurer l'équilibre financier du budget annexe du centre Aquatis, souligne toutefois les difficultés à y parvenir, sans une hausse importante des tarifs.

Selon les données provisoires disponibles en février 2025, les subventions de fonctionnement du budget principal aux budgets annexes représentaient 1,8 M€ en 2024, dont 1,2 M€ en faveur du budget annexe Aquatis.

³¹ En 2023, la subvention de 1,1 M€ a été supérieure aux crédits nécessaires pour assurer l'équilibre de la section de fonctionnement, engendrant un excédent de 0,3 M€ permettant d'alimenter la section d'investissement.

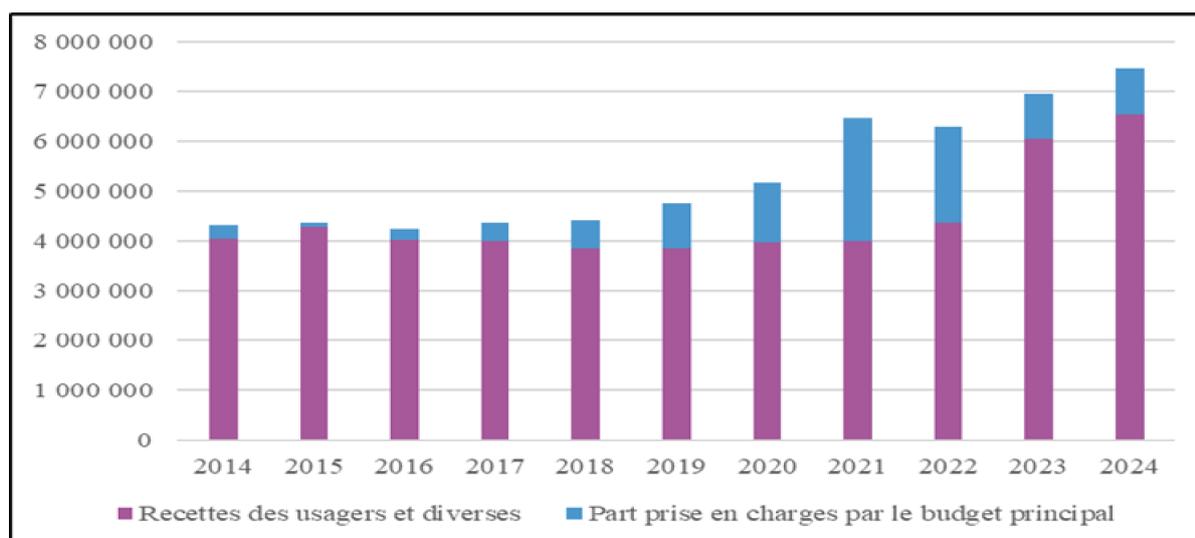
4.2.4 Le poids financier de la gestion des déchets

La gestion des déchets, première compétence en termes de dépenses de fonctionnement, a entraîné la dégradation de la situation financière au cours de la période de contrôle. Les coûts de fonctionnement ont progressé de 34,6 %, passant de 5,15 M€ en 2020 à 6,94 M€ en 2023, en raison principalement de la forte hausse de la contribution au SYMEVAD (+ 59,1 %) et de la collecte (+ 14,7 %).

En 2022, s'est achevée la période de lissage des taux sur l'ensemble du territoire intercommunal. Face au poids croissant des coûts, le taux de la TEOM a augmenté de 4 points en 2023 et de 0,5 point en 2024. Cette hausse a permis de réduire le coût net à la charge de la CCOM, dont le niveau en 2023 (0,89 M€) est comparable à celui de 2019, après avoir atteint 2,48 M€ en 2021 (cf. annexe n° 6). Par ailleurs, la CCOM a mis en œuvre des actions pour réduire les coûts en agissant sur la collecte et le fonctionnement des déchetteries.

Selon les données provisoires disponibles en février 2025, les coûts de fonctionnement en 2024 représentaient 7,46 M€ et le coût net à la charge de l'établissement 0,91 M€.

Graphique n° 4 : Évolution du financement de la gestion des déchets en €



Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports d'activité relatifs aux déchets et des données provisoires communiquées par la CCOM pour 2024.

En 2023, la CCOM se distingue avec un taux de TEOM (19,26 %) et des recettes par habitant (137 €) plus élevés que les moyennes départementale (16,65 %, 101 €), régionale (13,38 %, 88 €) et nationale (11,71 %, 90 €)³². Ces données doivent toutefois être mises en parallèle avec le niveau des services rendus aux habitants, avec par exemple la collecte en porte à porte du verre et des déchets verts.

³² Fiches AEFf-DGFIP.

4.3 Le redressement de la capacité d'autofinancement en 2023

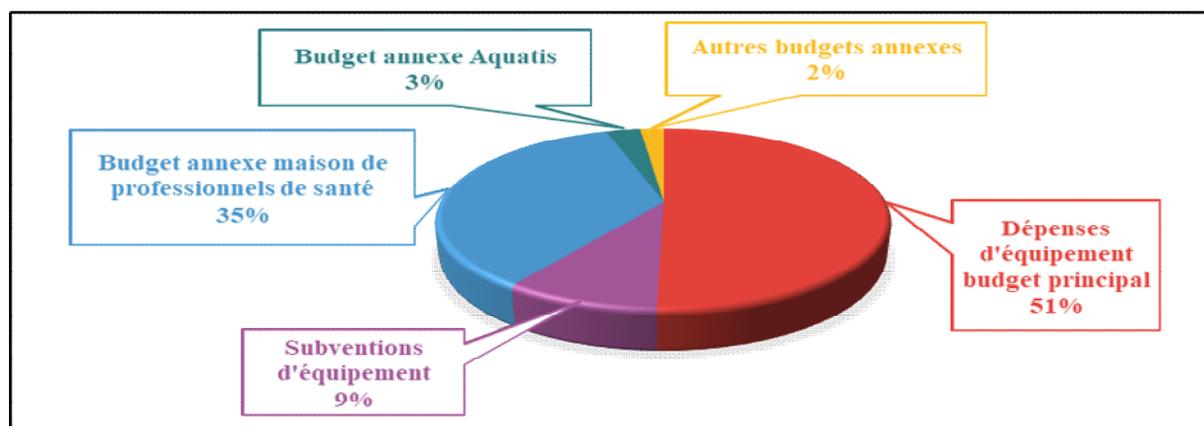
Avec des charges plus dynamiques que les produits, la CAF brute est négative de 2020 à 2022. En 2023, sous l'effet de la hausse des produits de la fiscalité, et en particulier des recettes de TEOM (+ 1,6 M€ par rapport à 2022), la CAF brute est positive, mais son niveau, inférieur à 10 % des produits de gestion, n'est pas suffisant pour mener une politique d'investissement durable. Il est nécessaire que l'EPCI dégage davantage d'autofinancement, et de manière pérenne.

Selon les données provisoires disponibles en février 2025, l'amélioration constatée en 2023 s'est poursuivie en 2024 où la CAF était susceptible d'atteindre 10 % des produits de gestion.

4.4 L'investissement et son financement

Au cours de la période 2020-2023, les dépenses et subventions versées d'équipement ont représenté 10 M€, dont 6 M€ pour le budget principal. L'opération majeure a été la construction de la maison de professionnels de santé (3,8 M€³³). Les autres dépenses ont concerné la voirie, la gestion des déchets, les fouilles archéologiques sur la base aérienne 103, la création d'un tiers lieu numérique, les études pour le PLUi et l'achat d'équipement informatique, bureautique et audiovisuel, et diverses subventions d'investissement.

Graphique n° 5 : Répartition des dépenses d'équipement 2020-2023



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

³³ Le coût total de 3,8 M€ inclut les dépenses 2019 et les RAR 2023.

Malgré l'absence d'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement de 2020 à 2022, la CCOM n'a pas eu à recourir à l'emprunt. Les dépenses d'équipement ont été principalement financées par la taxe d'aménagement reversée par les communes (1,6 M€), le FCTVA (1,08 M€), les subventions reçues (2,58 M€) et la mobilisation du fonds de roulement (cf. annexe n° 7).

4.5 La situation bilantielle

4.5.1 La soutenabilité de la dette

Fin 2023, la dette de l'EPCI était de 2,44 M€, dont 65,5 % imputée sur les budgets annexes (cf. annexe n° 8). Aucun emprunt n'a été souscrit au cours de la période de contrôle. Le taux moyen des intérêts est de 4,3 %, 63 % de l'encours est constitué d'emprunts à taux fixe, et la durée résiduelle de la dette est de 4 ans et 7 mois. La totalité des emprunts est classée en catégorie A1 selon la charte de Gissler, ce qui correspond au niveau de risque le moins élevé. La charge d'intérêts est en moyenne de 0,16 M€ par an.

L'endettement par habitant est inférieur aux moyennes régionale et nationale des intercommunalités de la même strate démographique³⁴.

Fin 2023, la capacité de désendettement du budget principal est inférieure à une année de CAF brute, loin des 12 ans considérés comme le seuil au-delà duquel l'endettement devient critique³⁵.

4.5.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Fin 2023, le fonds de roulement net global (5 M€) était supérieur au besoin en fonds de roulement (BFR) (cf. tableau n° 2). Le passage du BFR négatif de - 0,47 M€ en 2020 à - 3,24 M€ en 2021 provient en grande partie des budgets annexes sans autonomie financière : les comptes de rattachement entre ces derniers et le budget principal constituent des créances ou des dettes. Leur total est passé de 1,4 M€ en 2020 à 4,2 M€ en 2023.

La trésorerie du budget principal représentait 8,1 M€, soit 190 jours de charges courantes. Un peu plus de la moitié est apportée par les budgets annexes sans autonomie financière³⁶. Sans ces derniers, le niveau de trésorerie du budget principal reste important avec l'équivalent de 91 jours de charges courantes³⁷.

³⁴ L'encours de la dette est de 20 € /habitant pour le budget principal (moyenne régionale de 154 €, moyenne nationale de 204 €) et de 83 €/habitant pour les budgets consolidés (source : fiches AEEF-DGFiP).

³⁵ La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 en a fait un ratio important pour le secteur public local.

³⁶ Les budgets annexes non dotés de leurs propres comptes de trésorerie abondent ou réduisent celle du budget principal.

³⁷ Ce ratio doit en principe être compris entre le « seuil plancher » de 30 jours et le seuil « haut » de 90 jours.

Tableau n° 2 : Évolution du FRNG, BFR et de la trésorerie du budget principal

En €	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global (FRNG)	8 857 443	6 407 038	4 855 737	5 104 107
Besoin en fonds de roulement (BFR)	- 465 708	- 3 240 320	- 3 003 450	- 3 015 824
TRÉSORERIE	9 323 151	9 647 358	7 859 187	8 119 931
<i>dont trésorerie budget principal</i>	7 933 291	6 446 254	4 986 282	3 894 010
<i>dont comptes de rattachement budgets annexes*</i>	1 389 860	3 201 104	2 872 905	4 225 921
Contribution des comptes de rattachement des budgets annexes à la trésorerie	14,9 %	33,2 %	36,6 %	52,0 %

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

* un solde débiteur (-) augmente le BFR et un solde créditeur le diminue.

4.6 Les perspectives financières

Si l'exercice 2023 est amélioré par rapport à la période 2020-2022, du fait notamment des choix fiscaux, cela ne sera pas suffisant pour assurer une trajectoire financière maîtrisée dans la durée. Les travaux en cours sur le projet de territoire et le pacte financier et fiscal doivent permettre de trouver un consensus afin d'identifier des marges de manœuvre pour la CCOM et consolider sa situation financière.

Le projet de canal Seine-Nord Europe aura une incidence sur les finances de l'EPCI, qu'il n'est pas possible aujourd'hui d'évaluer. S'il ne participe pas financièrement à la construction du canal, des aménagements connexes nécessiteront des investissements communautaires. S'agissant du port intérieur, la CCOM est engagée (0,8 M€) au titre des études et contribuera aux coûts de construction. Elle financera également le fonctionnement du syndicat mixte chargé des quatre ports intérieurs³⁸.

La chambre a établi, avec les informations dont elle disposait en lien avec les services de l'établissement, une prospective financière pour les années 2025 et 2026³⁹. L'autofinancement serait positif, mais inférieur à 10 % des produits de gestion.

Les dépenses prévisionnelles d'investissement représenteraient 7 M€ sur la période 2024-2026 et atteindraient 14 M€ sur la période 2024-2028. Si certains projets ont pu être reportés, comme celui relatif au nouveau siège (4,2 M€), d'autres sont prioritaires, comme l'agrandissement de la déchetterie qui n'est plus aux normes. L'EPCI aura à faire face à de nombreux investissements à moyen ou long terme avec, par exemple, la création d'une aire d'accueil des gens du voyage, les travaux de GEMAPI, la participation aux travaux d'aménagement du port intérieur de Marquion, et la mise en œuvre du plan mobilité et du schéma directeur cyclable.

³⁸ Syndicat mixte des ports intérieurs du Canal Seine-Nord Europe.

³⁹ Cette projection financière ne concerne que le budget principal, mais tient compte de l'évolution des participations aux budgets annexes.

La CCOM, peu endettée, pourra recourir à l'emprunt pour financer une partie de ses investissements, mais devra trouver les marges en fonctionnement pour dégager un autofinancement structurellement plus important pour couvrir le remboursement de la dette en capital et financer une partie des dépenses d'équipement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'intercommunalité a indiqué avoir pris note de la nécessité de renforcer l'autofinancement, en utilisant les leviers des recettes et des dépenses.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CAF est négative jusqu'en 2022, en raison d'une hausse des charges plus dynamique que celle des produits. Les charges ont fortement progressé en raison des coûts de gestion des déchets. Avec 6,9 M€ en 2023, cette compétence représente le premier poste de dépenses de fonctionnement.

La situation financière s'est améliorée, à partir de 2023, grâce à l'augmentation des recettes fiscales, en particulier de la TEOM. Malgré la faiblesse de son autofinancement, l'établissement a pu continuer à investir sans emprunter, mais en puisant dans ses fonds propres. Fin 2023, sa capacité de désendettement est maîtrisée.

Si elle souhaite pouvoir continuer à investir pour le développement de son territoire, l'intercommunalité doit renforcer son autofinancement. Malgré les marges financières que pourraient lui apporter le projet de territoire et le pacte financier et fiscal en cours d'élaboration, des sources d'économies et de recettes doivent être recherchées.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Données financières et activité du SAAD	28
Annexe n° 2. Soldes intermédiaires de gestion 2020-2023 (budget principal)	29
Annexe n° 3. Périmètre budgétaire en fonctionnement en 2023	30
Annexe n° 4. Impôts locaux 2023	31
Annexe n° 5. Charges de personnel consolidées	32
Annexe n° 6. Données relatives à la gestion des déchets	33
Annexe n° 7. Financement des investissements (budget principal)	34
Annexe n° 8. Données relatives à la dette	35

Annexe n° 1. Données financières et activité du SAAD

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses de fonctionnement hors transport à la demande (en €)	1 490 929	1 463 720	1 430 979	1 698 055	1 660 977
Recettes de fonctionnement (en €)	1 275 421	1 296 650	1 341 798	1 426 199	1 377 216
Solde à la charge de la CCOM (en €) -A	215 508	167 070	89 181	271 856	283 761
Nombre d'heures	56 598	53 779	53 940	57 147	50 871
Coûts du transport à la demande (en €) - B	28 637	26 590	12 926	83 259	88 955
Total à la charge de la CCOM (A+B)	244 145	193 660	102 107	355 115	372 716

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

Annexe n° 2. Soldes intermédiaires de gestion 2020-2023 (budget principal)

	En €	2020	2021	2022	2023
1	Produits de gestion (y compris production immobilisée, travaux en régie)	14 257 045	14 424 069	15 367 674	18 636 828
2	<i>dont impôts locaux (nets des restitutions)</i>	10 178 363	9 910 339	10 408 315	10 231 836
3	<i>dont autres taxes</i>	3 798 819	3 867 512	4 256 563	7 375 025
4	<i>dont fiscalité reversée</i>	- 3 877 889	- 3 911 047	- 3 924 474	- 3 794 604
5	<i>dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat</i>	1 368 820	1 410 977	1 455 912	1 522 564
6	<i>dont participations département</i>	1 068 122	1 056 600	1 064 723	1 033 065
7	Charges de gestion	14 944 078	16 056 141	20 066 039	15 588 122
8	<i>dont charges à caractère général</i>	5 534 114	3 812 394	3 842 986	4 157 818
9	<i>dont charges nettes de personnel (y compris atténuations de charges)</i>	4 580 891	4 539 571	5 032 104	5 039 914
10	<i>dont subventions de fonctionnement aux associations et autres pers. de droit privé</i>	148 091	194 555	228 429	216 711
11	Excédent brut de fonctionnement	- 687 033	- 1 632 072	- 4 698 365	3 048 706
12	Résultat financier	- 59 154	- 51 126	- 43 008	- 34 761
13	Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	1 420 257	1 251 497	1 544 638	1 579 607
14	Résultat exceptionnel (réels)	2 038 784	1 711 815	5 798 748	147 871
15	Capacité d'autofinancement brute (CAF) (=11+12-13+14)	- 127 660	- 1 222 880	- 487 26	1 582 208
16	Annuité en capital de la dette	216 789	220 980	225 352	229 915
17	Capacité d'autofinancement nette (= 15-16)	- 344 449	- 1 443 860	- 712 615	1 352 294
18	Recettes d'investissement hors emprunt (y compris cessions)	472 298	794 569	865 047	533 059
19	Financement propre disponible (=17+18)	127 849	- 649 291	152 432	1 885 353
20	Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	568 681	1 660 839	1 383 242	1 463 109
21	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0
22	Encours de dette du budget principal au 31/12	1 523 814	1 303 884	1 078 382	848 017
23	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)	- 11,9	- 1,1	- 2,2	0,5

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

Annexe n° 3. Périmètre budgétaire en fonctionnement en 2023

En €	Produits	% Total produits	Charges	% Total charges
Budget principal	24 400 637	82,96 %	24 315 546	84,37 %
Service jeunesse	405 296	1,38 %	405 296	1,41 %
Centre Aquatis	2 163 332	7,36 %	1 840 404	6,39 %
Bâtiment relais	55 317	0,19 %	64 858	0,23 %
Parc Horizon 2000	87 747	0,30 %	87 747	0,30 %
Port fluvial/zone d'activité de Corbehem	2 500	0,01 %	5 323	0,02 %
Parc des Béliers	400 656	1,36 %	400 656	1,39 %
ZAL de Baralle	834 447	2,84 %	835 930	2,90 %
Parking	5 772	0,02 %	5 772	0,02 %
Aérodrome civil	14 433	0,05 %	14 433	0,05 %
Maison de Professionnels de Santé	91 151	0,31 %	25 491	0,09 %
SSIAD	950 672	3,23 %	817 909	2,84 %
Total	29 411 961	100,00 %	28 819 366	100,00 %

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

Annexe n° 4. Impôts locaux 2023

Tableau n° 3 : Évolution des taux des impôts locaux

	2020	2021	2022	2023	2024
Cotisation foncière des entreprises	25,24 %	25,24 %	25,24 %	25,24 %	25,77 %
TH et TH sur les résidences secondaires	12,28 %	12,28 %	12,28 %	17,19 %	17,19 %
TFB	0,978 %	0,978 %	0,978 %	1,37 %	1,58 %
TFNB	4,1 %	4,1 %	4,1 %	5,74 %	6,62 %
TEOM					
Zone Osartis	15,42 %	15,31 %	15,26 %	19,26 %	19,76 %
Zone Marquion	14,79 %	15,10 %			

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états fiscaux et délibérations.

Tableau n° 4 : Comparaison des taux des impôts locaux 2023

	CCOM	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
TH + GEMAPI	17,19 %	13,4 %	11,32 %	9,20 %
Produits en € par habitant	4	7	8	22
TFB + GEMAPI	1,37 %	2,07 %	3,49 %	3,93 %
Produits en € par habitant	11	14	26	40
TFPNB + GEMAPI	5,74 %	5,57 %	6,55 %	9,10 %
Produits en € par habitant	4	5	5	6
TAFNB	53,27 %	53,3 %	45,31 %	38,77 %
Produits en € par habitant	3	2	1	2
CFE + GEMAPI	25,24 %	25,68 %	24,66 %	25,88 %
Produits en € par habitant	76	54	60	80
TEOM	19,26 %	16,65 %	13,38 %	11,71 %
Produits en € par habitant	137	101	88	90

Source : chambre régionale des comptes, à partir des fiches financières AEEF de la DGFIP.

Annexe n° 5. Charges de personnel consolidées

En €	2020	2021	2022	2023
Chapitre 012 « Charges de personnel et frais assimilés »				
Budget principal	4 699 489	4 683 263	5 290 987	5 341 977
Budget annexe Aquatis	829 193	768 820	897 261	900 325
Budget annexe SSIAD	539 252	531 165	608 758	560 052
Budget annexe jeunesse	163 860	156 556	185 076	178 763
TOTAL	6 231 794	6 139 804	6 982 083	6 981 117
Chapitre 013 « Atténuations de charges »				
Budget principal	118 599	143 692	258 883	302 063
Budget annexe Aquatis	18 197	40 593	40 010	13 530
Budget annexe SSIAD	18 543	5 021	4 491	12 147
Budget annexe jeunesse	2	60	942	63
TOTAL	155 342	189 365	304 326	327 803
Charges nettes				
Budget principal	4 580 891	4 539 571	5 032 104	5 039 914
Budget annexe Aquatis	810 996	728 227	857 252	886 796
Budget annexe SSIAD	520 709	526 144	604 267	547 905
Budget annexe jeunesse	163 858	156 496	184 134	178 699
TOTAL	6 076 453	5 950 439	6 677 757	6 653 313

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

Annexe n° 6. Données relatives à la gestion des déchets

Tableau n° 5 : Données financières en fonctionnement (retraitées des opérations de TVA)

En €	2014	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Budget primitif
DÉPENSES	4 326 884	4 771 787	5 154 916	6 480 931	6 284 509	6 940 929	7 337 444
<i>dont SYMEVAD</i>		1 822 250	2 238 693	3 507 485	3 225 634	3 562 599	3 782 028
<i>dont marchés de collecte</i>			2 249 242	2 277 184	2 256 856	2 579 450	2 692 054
<i>dont autres charges (personnel, intérêts des emprunts,...)</i>		2 949 537	666 981	696 262	802 019	798 880	863 362
RECETTES	4 057 601	3 848 882	3 967 214	3 997 088	4 376 695	6 050 637	6 407 478
<i>dont TEOM</i>	3 553 196	3 741 569	3 798 819	3 867 512	4 254 954	5 903 480	6 287 322
<i>dont autres recettes (redevances spéciales, rembt de charges, ...)</i>	504 405	107 313	168 395	129 576	121 741	147 157	120 156
Prise en charge budget principal	269 283	922 905	1 187 702	2 483 843	1 907 814	890 292	929 966
	6,2 %	19,3 %	23,0 %	38,3 %	30,4 %	12,8 %	12,7 %

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

Tableau n° 6 : Évolution des taux de la TEOM

	2020	2021	2022	2023	2024
Zone Osartis	15,42 %	15,31 %	15,25 %	19,26 %	19,76 %
Zone Marquion	14,79 %	15,10 %			

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

Annexe n° 7. Financement des investissements (budget principal)

En €	2020	2021	2022	2023
CAF brute	- 127 660	- 1 222 880	- 487 264	1 582 208
- Annuité en capital de la dette	216 789	220 980	225 352	229 915
= CAF nette ou disponible (A)	- 344 449	- 1 443 860	- 712 616	1 352 294
Taxe d'aménagement		784 338	499 985	305 364
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	97 934	38 480	190 686	151 153
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	374 364	- 35 871	174 376	66 141
+ Produits de cession		7 622		10 400
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	472 298	794 569	865 047	533 059
= Financement propre disponible (A+B)	127 848	- 649 290	152 431	1 885 353
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	568 681	1 660 839	1 383 242	1 463 109
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	193 239	181 179	358 062	212 950
- Participations et inv. financiers nets	- 34 907	- 36 383	- 37 722	- 39 526
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits				
- Charges à répartir				
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 600	- 1 050	150	450
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 598 565	- 2 453 875	- 1 551 302	248 371
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)				
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 598 565	- 2 453 875	- 1 551 302	248 371

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

Annexe n° 8. Données relatives à la dette**Tableau n° 7 : Évolution des dettes auprès des établissements de crédits**

En €	01/01/2020	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
Budget principal	1 732 703	1 515 914	1 294 934	1 069 582	839 670
Budget annexe Aquatis	2 621 757	2 363 026	2 100 834	1 835 085	1 565 682
Budget annexe ZAL BARALLE	113 621	93 639	73 361	52 784	31 902
Total	4 468 081	3 972 579	3 469 129	2 957 451	2 437 254

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

Tableau n° 8 : Capacité de désendettement

	2020	2021	2022	2023
Budget principal				
Encours de dettes au 31 décembre*	1 523 814	1 303 884	1 078 382	848 017
CAF brute	- 127 660	- 1 222 880	- 487 264	1 582 208
Dettes/CAF	- 11,94	- 1,07	- 2,21	0,54
Données consolidées budget principal +budgets annexes				
Encours de dettes au 31 décembre*	3 992 670	3 490 270	2 980 280	2 452 787
CAF brute	319 737	- 772 457	- 109 693	2 527 277
Dettes/CAF	12,49	- 4,52	- 27,17	0,97

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

* Comptes 164 et 165.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES OSARTIS-MARQUION

(Pas-de-Calais)

Exercices 2020 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Pierre Georget, président de la communauté de communes Osartis-Marquion.

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

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



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

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>