



Rapport d'observations définitives sans réponse

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CAUDRÉSIS ET DU CATÉSIS

(Département du Nord)

Exercices 2012 et suivants

Observations délibérées le 1^{er} février 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPELS A LA REGLEMENTATION.....	4
RECOMMANDATIONS.....	4
I. PROCÉDURE	5
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	5
I - PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES.....	5
II - LA GOUVERNANCE.....	6
A - LES ORGANES.....	6
B - LES EFFECTIFS.....	6
C - LE DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES	7
III - L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE.....	7
A - LES COMPETENCES PREVUES DANS LES STATUTS.....	7
B - L'EXERCICE EFFECTIF DE CES COMPETENCES.....	8
C - L'ELABORATION D'UN PROJET DE TERRITOIRE ET D'UN NOUVEAU PACTE FINANCIER	9
D - LE SCHEMA DE MUTUALISATION	9
E - LE RAPPORT D'ACTIVITE.....	10
IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	10
A - LES ANNEXES AUX BUDGETS ET AUX COMPTES ADMINISTRATIFS.....	10
B - LES TAUX D'EXECUTION DES PREVISIONS BUDGETAIRES.....	11
V - LA FIABILITÉ DES COMPTES	11
A - LES RESTES A REALISER.....	11
B - LES RATTACHEMENTS.....	12
VI - LA SITUATION FINANCIÈRE	12
A - LE BUDGET PRINCIPAL	12
B - LES BUDGETS ANNEXES	16
C - PERSPECTIVES A L'HORIZON 2020.....	17
1 - Situation financière à la fin de l'exercice 2016	17
2 - Prospective 2017-2020	17
VII - CONSTRUCTION ET GESTION DU CRÉMATORIUM.....	19
A - LA CONSTRUCTION DU CREMATORIUM	19
B - UN COUT ELEVE POUR L'ETABLISSEMENT.....	20
1 - Montant des loyers prévus par le contrat.....	20
a - Un loyer financier	20
b - Un loyer de maintenance.....	20
c - Un loyer de gestion du contrat	20
d - Le coût total des loyers	21
2 - Montants effectivement payés.....	21
C - LA GESTION DU CREMATORIUM.....	22
1 - Le choix du mode de gestion.....	22
2 - Les résultats.....	22
ANNEXE – SITUATION FINANCIERE DES BUDGETS ANNEXES 2012-2015	23

Synthèse

La communauté de communes du Caudrésis et du Catésis (4C) a été créée le 1^{er} janvier 2010. Elle est issue de la fusion de la communauté de communes du Caudrésis et de celle du Pays de Matisse. De nouvelles fusions, en 2012, ont défini son périmètre actuel.

Elle regroupe 46 communes et 66 205 habitants. A l'exception de ses deux pôles urbains constitués par les villes de Caudry et du Cateau-Cambrésis, son territoire est essentiellement rural puisque 45 % des habitants vivent dans des communes de moins de 2 000 habitants.

L'organisation administrative révèle des faiblesses. Les services étaient dirigés par un agent de catégorie B jusqu'au 1^{er} janvier 2017 et aucun poste de catégorie A n'était pourvu à cette même date. La communauté n'a commencé à recruter des cadres, afin de se préparer à assumer ses futures compétences, que très récemment.

Les fusions successives ont doté cet établissement public de compétences très diverses. Il n'a, cependant, ni les moyens humains, ni les moyens financiers pour toutes les assumer. Un projet de territoire et un nouveau pacte financier avec les communes membres permettraient de renforcer la cohérence des missions qui lui sont déléguées.

Sa situation financière est délicate. Les produits des impôts locaux sont redistribués en totalité aux communes membres par l'intermédiaire des attributions de compensation. Sa situation pourrait encore s'aggraver, la 4C devant rembourser une dette élevée de 21,8 M€ et reprendre les compétences et les charges financières du syndicat mixte pour la construction et la gestion des espaces nautiques intercommunaux, dissous le 31 décembre 2015. Les années à venir seront difficiles si cet établissement public ne trouve pas les conditions d'un nouvel équilibre financier.

La communauté s'est dotée d'un crématorium en recourant à un bail emphytéotique administratif adossé à un contrat de mise à disposition de l'équipement par le constructeur. Cette solution, présentée, par l'établissement, comme confortable et limitant son endettement, comporte néanmoins un coût élevé. La communauté de communes devra en effet payer, pendant 28 années, plus de 7,5 M€ alors que le coût initial du crématorium est de 4,3 M€. Le recours à une maîtrise d'ouvrage publique, financée par l'emprunt, aurait été une solution moins coûteuse, moins hasardeuse et davantage maîtrisable.

La communauté de communes gère ce crématorium en régie directe. Le nombre de crémations annuelles est, toutefois, insuffisant pour couvrir les charges de cet équipement, qui accuse un déficit cumulé de 0,45 M€ depuis mars 2014.

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1. Établir et adresser aux maires des communes membres un rapport d'activité annuel, en application des dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT).		X		10
2. Présenter des annexes complétées et fiables au budget et au compte administratif, en application des dispositions des articles L. 2312-3, L. 2313-1 et R. 2311-1 du CGCT.		X		10
3. Établir l'état des restes à réaliser en dépenses et en recettes d'investissement en fin d'exercice, conformément à l'instruction M14.		X		11
4. Procéder aux rattachements des charges et produits de fonctionnement, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 afin de faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné la totalité des charges et produits qui s'y rapportent.		X		12

Recommandations				
	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page(s)
5. Renforcer le personnel d'encadrement de manière à fiabiliser davantage les procédures.		X		6 et 7
6. Établir un projet de territoire et un pacte financier et fiscal afin de définir une action communautaire, de clarifier les compétences de la 4C et de renforcer ses moyens d'action.		X		9
7. Poursuivre l'effort de mutualisation avec les communes membres.			X	9
8. Fusionner les budgets annexes relatifs au développement économique et homogénéiser la comptabilisation des budgets annexes avec l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux.			X	16

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis a été ouvert le 23 février 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Guy Bricout, président en exercice. Par lettre du même jour, M. Gérard Devaux, en sa qualité d'ancien ordonnateur jusqu'au 16 avril 2014, a été informé de l'ouverture de cet examen.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires a eu lieu le 20 septembre 2016 avec le président et le même jour avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 4 octobre 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises aux deux ordonnateurs successifs.

Par courrier enregistré au greffe le 13 janvier 2017, M. Bricout a adressé ses réponses à la chambre.

Après les avoir examinées, la chambre, dans sa séance du 1^{er} février 2017, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

La communauté de communes du Caudrésis et du Catésis (4C) a été créée le 1^{er} janvier 2010. Cet établissement public de coopération intercommunale est issu de la fusion des communautés de communes du Caudrésis et du Pays de Matisse (dont le siège était situé au Cateau-Cambrésis). Le 1^{er} janvier 2012, la communauté de communes de Haute Sambre Bois l'Evêque et la communauté de communes de l'espace Sud-Cambrésis ont fusionné avec la 4C.

La communauté, dont le siège est à Caudry, regroupe désormais 46 communes pour 66 205 habitants. Elle comporte deux pôles urbains : la commune de Caudry, qui compte 15 000 habitants, et la commune du Cateau-Cambrésis, qui a une population de 7 000 habitants. Cette double polarité emporte des conséquences sur l'implantation des grands équipements, comme les espaces nautiques ou les zones d'activités, qui sont souvent dédoublés.

Néanmoins, le territoire de la communauté de communes est essentiellement rural. En effet, 45 % des habitants résident dans des communes de moins de 2 000 habitants.

Le taux¹ de chômage des 15 à 64 ans s'élève à 20,3 %, supérieur à celui du département du Nord qui est de 16,8 %. Le revenu médian disponible par foyer fiscal s'élève à 16 594 €, contre 18 051 € pour le département du Nord. Seuls 51,2 % des foyers fiscaux sont imposables, contre 58,5 % dans le département.

¹ Données INSEE 2013.

II - LA GOUVERNANCE

A - Les organes

La 4C est présidée, depuis le 17 avril 2014, par M. Guy Bricout, qui est également maire de Caudry. Il a succédé à M. Gérard Devaux qui présidait la communauté de communes depuis sa création.

La communauté de communes est administrée par un conseil communautaire, composé de 77 conseillers communautaires. Chaque commune y est représentée à raison d'un délégué par tranche de 1 000 habitants. De ce fait, les élus des communes rurales disposent de la majorité des voix.

Le bureau se réunit une à deux fois par mois. Le règlement intérieur de la communauté de communes prévoit également l'existence d'un conseil des maires qui est chargé d'examiner les rapports soumis à l'organe délibérant.

B - Les effectifs

Les effectifs se composent de 50 agents équivalents temps plein. Les services techniques emploient 88 agents répartis en 10 fonctions. Les espaces verts et la maçonnerie sont situés sur deux sites, à Caudry et au Cateau-Cambrésis. Seuls 14 agents relèvent de la filière administrative. Ils sont affectés aux services suivants : l'accueil (1 équivalent temps plein), les finances (2 équivalents temps plein), les ressources humaines (1 équivalent temps plein), le développement économique (1 équivalent temps plein), les animations culturelles (1,8 équivalent temps plein), la communication (1 équivalent temps plein), la chargée de projet (1 équivalent temps plein) et le crématorium (5 équivalents temps plein).

L'organigramme comporte des lacunes. Ainsi, il n'existe pas de service chargé de la commande publique. Un agent est chargé, à mi-temps, de suivre les marchés. La communauté de communes a pourtant conclu un bail emphytéotique administratif pour la construction et le financement du crématorium dont le suivi requiert une grande technicité. De même, la 4C détient deux espaces nautiques gérés par un prestataire, ce qui implique également un suivi par un agent spécialisé.

Pour remédier à ces lacunes, le président de la communauté de communes indique à la chambre, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir augmenté la quote-part du temps de travail de l'agent en charge du suivi des marchés et avoir décidé de recourir à l'expertise du service en charge des marchés publics de la commune de Caudry, par le biais d'une convention, afin de sécuriser les procédures d'achats publics.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, la 4C ne comptait aucun agent titulaire de catégorie A. La faiblesse de l'encadrement avait été relevée par le précédent rapport d'observations définitives de la chambre², qui avait notamment recommandé de structurer l'organigramme et de rendre celui-ci hiérarchiquement cohérent afin d'assurer, avec une plus grande régularité et qualité, les missions administratives et comptables. Les fusions successives des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire jusqu'en 2012 ont multiplié les domaines de compétences. Pourtant, les services de la 4C n'ont pas été renforcés depuis lors, à l'exception de deux agents recrutés en 2015 et en 2016.

Par ailleurs, l'établissement va être confronté à l'obligation d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal à compter de l'année 2017, en application des dispositions de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. La communauté de communes va également devoir assumer la compétence liée à la gestion de l'eau à partir de l'année 2020, en application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ces échéances rendent indispensable un renforcement des services administratifs.

En réponse aux observations de la chambre, le président indique étudier, préalablement au renforcement des services de la communauté de communes, les différentes possibilités de gestion de ces nouvelles compétences, dont la délégation à d'autres organismes intercommunaux, ce qui n'exclura pas le renforcement de la fonction contrôle au sein de l'organisme.

C - Le directeur général des services

La règlementation³ prévoit que les services des établissements publics de 40 000 à 80 000 habitants doivent être dirigés par un agent ayant au minimum le grade de directeur territorial. Or, depuis la création de la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis, les services sont dirigés par un agent de catégorie B faisant fonction de directeur général des services. La chambre, dans son précédent rapport, déplorait déjà cette situation.

La situation est désormais régularisée suite au contrôle de la chambre puisque par une délibération de septembre 2016, le conseil communautaire a créé un emploi fonctionnel de directeur général des services et ouvert un poste de directeur territorial qui a été recruté le 1^{er} janvier 2017.

III - L'ORGANISATION COMMUNAUTAIRE

A - Les compétences prévues dans les statuts

Au titre de ses compétences obligatoires, la communauté gère des zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. Elle participe à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale par le biais du syndicat mixte du pays du Cambrésis. L'établissement assume également la compétence liée au développement économique. A ce titre, elle aménage et gère des zones d'activités ; elle met également des bâtiments-relais à disposition des entreprises.

² Ce rapport, notifié le 10 juin 2010, concernait la communauté de communes du Caudrésis, mais la 4C étant à l'époque en gestation, certaines observations de la chambre portaient sur la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis.

³ Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Depuis 2016, la collecte et le traitement des déchets ménagers sont réalisés par le syndicat inter-arrondissement de valorisation et d'élimination des déchets, dont la 4C est membre.

Au titre de ses compétences optionnelles, la 4C est chargée de la protection et de la mise en valeur de l'environnement à travers l'élaboration d'une charte de l'environnement, de la création de « brigades » chargées de l'entretien des espaces verts, de la réalisation de travaux d'aménagement hydrauliques, de l'entretien de chemins de randonnée et de la mise en œuvre d'actions concourant à la diversification des sources d'énergie.

La communauté de communes détient également la compétence liée à la gestion de la voirie d'intérêt communautaire. Elle est également chargée de l'amélioration du cadre de vie. A ce titre, elle doit assurer l'entretien des massifs fleuris autour des mairies et églises des communes membres. Elle est, en outre, compétente en matière d'action sociale d'intérêt communautaire.

La construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire font également partie de ses missions. A ce titre, elle gère des plateaux sportifs et des espaces de jeux dédiés à la petite enfance. Surtout, la communauté a la charge de la gestion des piscines intercommunales de Caudry et du Cateau-Cambrésis depuis la dissolution au 31 décembre 2015 du syndicat mixte pour la construction et l'exploitation des espaces nautiques intercommunaux.

Au titre de ses compétences facultatives, la 4C gère plusieurs sites historiques mis en valeur grâce à une « brigade » du patrimoine ; elle est compétente en matière d'éclairage public ; elle détient une compétence en matière de politique culturelle, elle participe aux actions des pôles de concertation de gérontologie, elle est compétente en matière de technologie de l'information et de la communication, elle doit mettre en œuvre un contrat local de santé. Enfin, l'établissement public a décidé de créer et de gérer un crématorium intercommunal (cf. partie VII).

B - L'exercice effectif de ces compétences

Certaines compétences statutaires relatées ci-dessus ne sont pas assurées par la communauté. C'est le cas des compétences en matière de gérontologie, de santé et de nouvelles technologies, ainsi que celles relatives au développement des énergies renouvelables. L'organigramme de la 4C ne comporte d'ailleurs aucun service dédié à ces compétences.

De même, la compétence liée à l'entretien des massifs fleuris des églises et des mairies, héritage de la fusion avec la communauté de communes du Pays de Matisse, est déléguée aux communes. La 4C a en effet décidé de minorer de 2 € par habitant les attributions de compensation qu'elle verse à ses communes membres afin que celles-ci exercent cette compétence à sa place.

Des équipements présentant un rayonnement important ne sont pas gérés par la 4C. C'est le cas du musée de la dentelle de Caudry et du musée Matisse du Cateau-Cambrésis, alors que la communauté de communes détient une compétence culturelle.

La 4C est compétente en matière de gestion des cours d'eau, d'équipements culturels et sportifs et de valorisation du patrimoine. Elle gère, à ce titre, le site du Bois l'Evêque qui s'étend sur 750 hectares. Pourtant, la base de loisirs du Val de Riot, d'une superficie de 12 hectares, est gérée par un syndicat intercommunal d'aménagement touristique associant les communes de Caudry et de Beauvois-en-Cambrésis, lesquelles sont membres de la communauté de communes.

Par ailleurs, des coopérations intercommunales existent localement, sans que la 4C y soit partie prenante. Ainsi, les communes de Caudry et du Cateau-Cambrésis mutualisent certaines de leurs activités avec la ville de Cambrai, chef-lieu de l'arrondissement. C'est le cas pour le tourisme et le spectacle vivant au sein du syndicat intercommunal à vocation unique Scènes mitoyennes chargé d'animer la programmation artistique des salles de spectacle, et de l'urbanisme au sein du syndicat intercommunal à vocation unique Murs Mitoyens chargé de préparer les décisions d'urbanisme.

C - L'élaboration d'un projet de territoire et d'un nouveau pacte financier

Les compétences de la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis se sont additionnées au fil des fusions successives de 2010 et 2012. A la fois diverses et fragmentaires, elles nécessitent une redéfinition. Certes, le projet de territoire, prévu par l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales, est une faculté pour les établissements publics de coopération intercommunale ; toutefois, l'élaboration de ce document stratégique serait l'occasion, pour la communauté de communes, de préciser son champ d'actions et de mettre en cohérence ses compétences.

La mise en œuvre du projet de territoire serait aussi l'occasion de redéfinir les relations financières entre la communauté de communes et les communes membres. La chambre considère en effet que la 4C n'a ni les moyens humains, ni les moyens financiers de mener à bien la totalité de ces compétences. Le projet de territoire pourrait donc comprendre un pacte financier et fiscal.

Jusqu'à une période récente, l'élaboration du projet de territoire n'était pas une priorité pour l'établissement.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires, vouloir procéder à un toilettage des compétences communautaires, redéfinir l'intérêt communautaire et avoir engagé la rédaction d'un projet de territoire avec un volet important sur la ruralité.

La chambre invite la communauté de communes à poursuivre cette démarche de création d'un projet de territoire et d'un pacte financier et fiscal.

D - Le schéma de mutualisation

La 4C a adopté un schéma de mutualisation avec ses communes membres. Ce document recense quelques actions comme la mise à disposition de personnels techniques, le prêt de matériel ou la création d'un groupement de commandes pour l'achat de matériaux. En revanche, il n'évoque pas la mise à disposition ponctuelle d'agents du service des pompes funèbres de la commune de Caudry au profit du crématorium intercommunal, telle qu'elle est pratiquée.

Ce schéma est sommaire et ne manifeste pas l'ambition d'élargir la mutualisation. Pourtant, la communauté de communes pourrait trouver dans la mutualisation avec certaines communes du territoire des pistes pour renforcer ses services administratifs, notamment dans le domaine de la commande publique. La chambre invite la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis à poursuivre l'effort de mutualisation engagé.

E - Le rapport d'activité

La rédaction d'un rapport retraçant l'activité de l'établissement et la mise en œuvre de ses compétences est indispensable pour l'information des élus et celle des citoyens. La 4C n'élabore pas de rapport d'activité annuel.

La chambre rappelle qu'il s'agit d'une obligation légale posée par l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales, que le président s'est engagé à respecter désormais.

IV - LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

A - Les annexes aux budgets et aux comptes administratifs

En application de l'article L. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, les budgets des collectivités de plus de 10 000 habitants doivent comporter une présentation par fonction ou par nature. Ces dispositions, qui sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale⁴, permettent d'améliorer la lisibilité des opérations financières.

La présentation par fonction du budget de la communauté n'est pas complète, l'ensemble des charges et produits étant classé dans la rubrique « administration générale ». Dès lors, il n'est pas possible de connaître la répartition financière des flux financiers. La chambre invite la communauté de communes à compléter cette présentation de manière à améliorer l'information des élus.

En vertu de l'article L. 2313-1 de ce même code, les annexes aux documents budgétaires comprennent des états de la dette. Des erreurs apparaissent dans l'annexe au compte administratif de l'année 2014 : un emprunt de 800 000 €, souscrit en 2013, y est indiqué alors que la communauté de communes n'a pas souscrit d'emprunt cette année-là.

En application des mêmes dispositions, l'annexe au compte administratif doit retracer les subventions versées aux organismes privés. La communauté de communes ne remplit pas cette obligation.

La chambre rappelle à l'établissement public de coopération intercommunale l'obligation de présenter des annexes au budget et au compte administratif qui soient complètes et fiables, en application des articles L. 2312-3, L. 2313-1 et R. 2311-1 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations, l'ordonnateur s'engage à établir une présentation fonctionnelle du budget 2017 et à produire des annexes aux budgets et aux comptes administratifs qui soient complètes et fiables.

⁴ En vertu de l'article L. 5211-36 du même code.

B - Les taux d'exécution des prévisions budgétaires

		2012	2013	2014	2015
BUDGET PRINCIPAL					
Section de fonctionnement					
Charges	Prévisions (hors virement SI)	33,94	34,77	36,76	38,94
	Dépenses réalisées	32,31	32,66	34,26	33,24
	Ratio réalisé/prévisions	95,20 %	93,93 %	93,20 %	85,36 %
Produits	Prévisions	33,04	33,54	33,58	35,23
	Recettes réalisées	33,34	34	34,18	36,35
	Ratio réalisé/prévisions	100,91 %	101,37 %	101,79 %	103,18 %
Section d'investissement					
Charges	Prévisions	5,63	4,77	6,04	6,5
	Dépenses réalisées	2,9	2,45	3,13	4,26
	Ratio réalisé/prévisions	51,51 %	51,36 %	51,82 %	65,54 %
	Restes à réaliser	0	0	0	0
	Ratio RAR/prévisions	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Produits	Prévisions (hors virement SF)	5,03	4,27	6,93	7,21
	Recettes réalisées	3,43	2,72	3,26	5,78
	Ratio réalisé/prévisions	68,19 %	63,70 %	47,04 %	80,17 %
	Restes à réaliser	0	0	0	0
	Ratio RAR/prévisions	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Les taux de réalisation des prévisions des charges et des produits de fonctionnement sont plutôt élevés. Le taux d'exécution des charges de 85,36 %, observé en 2015 – plus faible que les années précédentes – s'explique par le fait qu'une prévision de dépense de 3,7 M€ destinée à équilibrer le déficit des budgets annexes n'a pas été réalisée.

En revanche, les taux de réalisation en investissement sont peu importants en recettes comme en dépenses, même s'ils s'améliorent légèrement en 2015. L'établissement n'établit pas d'état récapitulatif des restes à réaliser, ce qui explique en partie cette situation.

V - LA FIABILITÉ DES COMPTES

A - Les restes à réaliser

Les restes à réaliser 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. Ils sont pris en compte dans l'affectation des résultats et corrigent le besoin de financement de la section d'investissement. Les restes à réaliser concourent ainsi à l'équilibre et à la sincérité du compte administratif.

La communauté de communes du Caudrésis et du Catésis n'établit aucun reste à réaliser en dépenses et/ou en recettes d'investissement. La chambre rappelle à la communauté de communes l'obligation d'inscrire à son budget les restes à réaliser, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations de la chambre, qu'un état des restes à réaliser a été élaboré à la clôture de l'exercice 2016.

B - Les rattachements

Le rattachement des charges et produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'annualité budgétaire et vise à faire apparaître, dans le résultat d'un exercice, la totalité des charges et produits qui s'y rapportent. L'absence de rattachement peut donc fausser le résultat de l'exercice.

La communauté de communes n'effectue aucun rattachement alors que de nombreux mandatements de l'année N sont relatifs à l'exercice N-1. Ainsi, la 4C a réglé sur l'exercice 2013 des factures relatives à l'année précédente pour un montant estimé à 1,41 M€. En 2014, elle a mandaté une somme d'1,38 M€ concernant des factures de l'année 2013.

La chambre rappelle l'obligation de procéder au rattachement des produits et des charges à l'exercice qu'ils concernent, en application de la l'instruction budgétaire et comptable M14.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur précise qu'un état des charges et produits rattachés a été établi à la clôture de l'exercice 2016.

VI - LA SITUATION FINANCIÈRE

La communauté de communes compte un budget principal et 16 budgets annexes.

A - Le budget principal

Tableau n° 1 – Produits de gestion

En €	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 554 102	4 783 793	4 874 239	5 714 791	7,9 %
Ressources d'exploitation	51 823	27 710	31 921	37 477	- 10,2 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 132 962	8 908 685	8 687 163	9 296 943	0,6 %
Fiscalité reversée par l'État	3 469 414	3 885 127	4 213 560	4 644 056	10,2 %
Produits de gestion	17 208 301	17 605 316	17 806 883	19 693 267	4,6 %

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les produits de gestion ont évolué de 4,6 % en moyenne annuelle entre 2012 et 2015.

Le produit des impôts locaux progresse de 0,8 M€ en 2015, résultat de l'augmentation du taux de la taxe d'habitation qui est passé de 8,07 % à 9,57 %. Ce taux reste toutefois moins important que la plupart des communautés de communes du département du Nord.

Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, la 4C a choisi d'appliquer un taux de 5,65 % plus élevé que les autres établissements publics de coopération intercommunale du département. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui est de 12,62 %, est le deuxième plus élevé du département. En ce qui concerne la cotisation foncière des entreprises, le taux, qui est de 27,70 %, se situe dans la moyenne.

La communauté perçoit également la taxe sur les surfaces commerciales, soit 0,66 M€ en 2015, et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, soit 0,29 M€ en 2015.

Tableau n° 2 – Les ressources fiscales

En €	2012	2013	2014	2015
Impôts locaux	13 794 723	14 146 744	14 079 511	14 815 389
- Restitution sur impôts locaux	15 541 086	15 485 642	15 512 730	15 514 272
= Impôts locaux nets des restitutions	- 1 746 363	- 1 338 898	- 1 433 219	- 698 883

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

La 4C se caractérise par une faible intégration fiscale. En effet, l'établissement reverse aux communes, au travers des attributions de compensation, des montants supérieurs au produit qu'elle perçoit des impôts locaux. Cette caractéristique constitue un véritable frein au développement de la communauté de communes.

La principale ressource fiscale est constituée par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui représente le tiers des produits de gestion. Le montant perçu est stable sur la période passant de 6,3 M€ en 2012 à 6,4 M€ en 2015, bien que le taux de cette taxe ait diminué de 18,11 % à 16,61 % en 2013.

La dotation globale de fonctionnement versée par l'État baisse en moyenne annuelle de 7,1 % jusqu'en 2015. Elle est passée de 7,29 M€ en 2012 à 5,84 M€ en 2015.

En revanche, la fiscalité reversée par l'État est en augmentation sur la période 2012-2015. La communauté de communes bénéficie des attributions du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Mis en place à partir de l'année 2012, il rapporte à la communauté la somme d'1,42 M€ en 2015.

Elle bénéficie, en outre, des versements du fonds national de garantie individuelle des ressources, mis en place à la suite de la réforme de la taxe professionnelle et perçoit tous les ans une somme d'environ 3,16 M€ à ce titre.

Tableau n° 3 – Charges de gestion

En €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 393 971	3 794 736	3 340 564	5 911 723	20,3 %
Charges de personnel	2 170 165	2 238 699	2 037 875	2 036 333	- 2,1 %
Subventions de fonctionnement	425 230	1 360 352	364 819	434 773	0,7 %
Autres charges de gestion	7 622 628	7 197 261	11 239 903	7 032 897	- 2,6 %
Charges de gestion	13 611 994	14 591 047	16 983 161	15 415 726	4,2 %

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les charges de gestion ont évolué, quant à elles, de 4,2 % en moyenne annuelle entre 2012 et 2015.

Les charges à caractère général connaissent une forte augmentation en 2015 liée à la dissolution du syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères de l'Est Cambrésis (SYCTOMEC). À partir du 1^{er} janvier 2015, la 4C a dû assurer elle-même cette compétence en passant des contrats de prestation de service. Les dépenses liées à ces opérations ont été imputées dans les charges à caractère général. En revanche, l'absence de versement de contribution au SYCTOMEC en 2015 vient minorer la catégorie « Autres charges de gestion » d'un montant équivalent.

Les charges de personnel sont passées d'1,3 M€ à 2,1 M€ entre 2011 et 2012 à la suite de la fusion avec les communautés de communes de Haute Sambre Bois l'Evêque et Espace Sud-Cambrésis. Les charges de personnel de la communauté de communes sont faibles et diminuent de 2,1 % en moyenne annuelle sur la période 2012-2015. Ces dépenses représentent en effet un montant légèrement supérieur à 2 M€ en 2015, soit 10,3 % des produits de gestion, alors que le taux moyen des établissements publics de coopération intercommunale du département est de 30,3 %. Avec une somme de 30 € par habitant consacrée aux dépenses de personnel, l'établissement a la masse salariale la plus faible des communautés de communes du département du Nord dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants. Ces données caractérisent une sous-administration de la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis.

Les montants de subventions de fonctionnement versées par l'établissement sont stables sur la période à 0,42 M€. En 2013, la 4C a imputé à tort au compte retraçant les subventions des sommes relatives à sa participation au syndicat mixte de gestion des espaces nautiques.

Les autres charges de gestion sont composées des versements aux organismes de regroupement. L'année 2014 se caractérise par une augmentation ponctuelle de près de 4 M€ des contributions à ces organismes. Ainsi, cette année-là, les sommes versées au SYCTOMEC sont supérieures de 2 M€ aux années précédentes du fait de régularisations liées à la dissolution de cet organisme en fin d'année. La communauté de communes a ensuite adhéré au syndicat inter-arrondissement pour la valorisation et l'élimination des déchets. Jusqu'en 2015, elle versait également des contributions au syndicat mixte pour la construction des espaces nautiques intercommunaux : 0,89 M€ en 2013, 1,93 M€ en 2014 et 1,7 M€ en 2015. La dissolution de ce syndicat à compter du 1^{er} janvier 2016 lui permettra de faire l'économie de sa participation. Néanmoins, de nouvelles charges vont apparaître dans le budget qui seront bien supérieures aux recettes. En effet, pour l'année 2015, le syndicat a supporté 2,7 M€ de charges de gestion.

Tableau n° 4 – Résultat et capacité d'autofinancement

En €	2012	2013	2014	2015
Excédent brut de fonctionnement	3 596 307	3 014 268	823 721	4 277 541
<i>En % des produits de gestion</i>	20,9 %	17,1 %	4,6 %	21,7 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 352 180	- 423 178	- 397 140	- 594 121
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	1 466 106	0	0	0
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	49 807	- 658 835	138 602	153 488
= CAF brute	1 827 829	1 932 255	565 184	3 836 907
<i>En % des produits de gestion</i>	10,6 %	11,0 %	3,2 %	19,5 %
Résultat de fonctionnement	1 029 228	1 338 734	- 79 610	3 106 653

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les charges de gestion évoluent à un rythme plus modéré que les produits de gestion, ce qui permet de dégager un excédent brut de fonctionnement important. Cet excédent représente ainsi entre 17 et 21 % des produits de gestion, année 2014 mise à part. Le montant plus élevé des charges de gestion de l'année 2014 induit un excédent brut de fonctionnement sensiblement inférieur, à 0,8 M€. Le résultat de fonctionnement de cette année est négatif.

La capacité d'autofinancement suit cette trajectoire avec un redressement notable en 2015. Néanmoins, les résultats de l'exercice 2015 sont biaisés par le fait qu'une prévision de dépense de 3,7 M€ destinée à équilibrer le déficit des budgets annexes n'a pas été réalisée.

Tableau n° 5 – Capacité d'autofinancement nette

En €	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	1 827 829	1 932 255	565 184	3 836 907	8 162 175
- Annuité en capital de la dette	1 474 594	481 222	424 158	750 889	3 130 863
= CAF nette	353 236	1 451 033	141 026	3 086 018	5 031 312

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

L'annuité en capital de la dette passe de 1,4 M€ à 0,75 M€. La capacité d'autofinancement brute est suffisante pour la couvrir sur toute la période et permet de dégager un autofinancement net cumulé de 5 M€.

Tableau n° 6 – L'investissement

En €	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	1 827 829	1 932 255	565 184	3 836 907	8 162 175
- Annuité en capital de la dette	1 474 594	481 222	424 158	750 889	3 130 863
= CAF nette	353 236	1 451 033	141 026	3 086 018	5 031 312
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	517 412	123 124	220 776	387 346	1 248 659
+ Subventions d'investissement reçues	252 472	500 085	218 070	559 939	1 530 566
+ Produits de cession	2 442	8 578	60 852	126 777	198 649
= Recettes d'investissement hors emprunt	772 326	631 787	499 698	1 074 061	2 977 873
= Financement propre disponible	1 125 562	2 082 820	640 725	4 160 079	8 009 186
- Dépenses d'équipement	1 182 938	1 569 319	2 370 082	2 786 686	7 909 025
- Subventions d'équipement versées	244 003	193 975	232 217	171 074	841 269
- Participations et inv. financiers nets	0	35 060	45 000	0	80 060
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	3 605	0	2 436	6 042
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 301 379	280 860	- 2 006 575	1 199 883	- 827 210
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	1 000 000	2 500 000	3 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 301 379	280 860	- 1 006 575	3 699 883	2 672 790

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les dépenses d'immobilisation corporelle représentent 58,3 % des charges d'équipement et concernent principalement des acquisitions de terrains nus pour 1,2 M€ et des travaux des réseaux d'électrification pour 1,9 M€.

L'effort d'équipement de la communauté est assez faible puisqu'il représente 41 € par habitant en 2014 et 47 € par habitant en 2015. À titre de comparaison, les dépenses d'équipement des cinq communautés de communes de la même strate démographique du département du Nord représentaient entre 56 € et 101 € par habitant en 2014 et de 45 € à 112 € en 2015.

La construction du crématorium, livré en 2014, n'apparaît pas dans les dépenses d'équipement du budget principal puisqu'il est financé par un bail emphytéotique administratif et des loyers imputés en section de fonctionnement du budget annexe dédié.

De 2012 à 2015, les dépenses d'équipement, d'un montant cumulé de 7,9 M€, ont été couvertes en totalité par le financement propre disponible de l'établissement public de coopération intercommunale, qui est de 8 M€. Le besoin de financement cumulé de 0,8 M€ correspond aux subventions d'équipement versées par la communauté de communes.

Néanmoins, elle a mobilisé des emprunts en 2014 et 2015 pour un total de 3,5 M€. Si l'emprunt d'1 M€ contracté en 2014 est justifié, celui de 2,5 M€ contracté en 2015 est inutile. Recourir à cet emprunt, alors que la 4C savait déjà que la dette de 21,8 M€ du syndicat mixte des espaces nautiques lui serait transférée le 1^{er} janvier 2016, constitue une erreur de gestion.

Tableau n° 7 – L'endettement

	2012	2013	2014	2015
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	0	9 151 932	8 667 105	9 242 947
- Annuité en capital de la dette	1 474 594	481 222	424 158	750 889
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0
- Var. des autres dettes non financières	0	3 605	0	2 436
+ Intégration de dettes	10 626 526	0	0	1 290 702
+ Nouveaux emprunts	0	0	1 000 000	2 500 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	9 151 932	8 667 105	9 242 947	12 280 324
Charges d'intérêts	352 180	423 178	397 140	594 121
Taux d'intérêt apparent du BP	3,8 %	4,9 %	4,3 %	4,8 %

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Au 1^{er} janvier 2012, la nouvelle communauté de communes a hérité de la dette des communautés de communes du Caudrésis et du Pays de Matisse, dont le montant cumulé était de 10,6 M€. Un stock de dettes de 1,29 M€ lui a été transféré en 2015, à la suite de la dissolution du SYCTOMEC.

L'encours de dette au 31 décembre 2015 est de 12,2 M€. 99 % de l'encours sont considérés par la chambre comme étant sans risque.

Le fonds de roulement s'élève à 7,6 M€ en 2015 ; il représente 157 jours de charges de gestion courante, niveau considéré comme très élevé. La souscription d'un emprunt en 2015, sans lien avec le besoin de financement des investissements, a contribué à cette situation.

B - Les budgets annexes

Les budgets annexes permettent un suivi individualisé des activités liées notamment aux services publics industriels et commerciaux. La communauté de communes du Caudrésis et du Catésis en compte 16, dont 15 sont actifs. Ces budgets se sont additionnés au fil des fusions successives de 2010 et 2012.

Un budget annexe est consacré au crématorium intercommunal, les autres retracent des activités liées au développement économique. Il s'agit de bâtiments industriels proposés à la location, d'ateliers relais et d'une zone d'aménagement concerté. La chambre recommande à la communauté de communes de regrouper les budgets annexes relatifs au développement économique afin d'en améliorer la lisibilité.

Six budgets annexes relèvent de l'instruction budgétaire et comptable M14⁵, les neuf autres de l'instruction M4⁶. Le choix de gestion d'un budget annexe en M14 ou en M4 n'apparaît pas clairement. La chambre recommande d'unifier la comptabilisation des budgets annexes dédiés au suivi des activités économiques en nomenclature M4, qui est celle dévolue aux services publics industriels et commerciaux.

⁵ Arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

⁶ Arrêté du 23 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux.

Seuls cinq budgets annexes sont en équilibre (cf. tableaux en annexe). Le déficit cumulé des 10 budgets déficitaires atteint 3,48 M€ fin 2015. Le déficit global des 15 budgets annexes actifs atteint 2,95 M€.

Au final, si la situation financière de la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis apparaît satisfaisante en 2015 au vu du seul budget principal, la prise en compte des budgets annexes vient fortement relativiser cette analyse.

Si elle avait apuré le déficit des budgets annexes en 2015, comme elle l'avait prévu dans son budget primitif, l'exercice se serait clôturé avec un résultat à peine positif de 0,15 M€. Cette situation appelle à la vigilance, d'autant que les perspectives sont préoccupantes.

C - Perspectives à l'horizon 2020

1 - Situation financière à la fin de l'exercice 2016

La communauté de communes a apuré le déficit des budgets annexes en 2016. Cette charge conduit à une capacité d'autofinancement brute négative.

En fin d'exercice 2016, la communauté de communes présente pour son budget principal un résultat de fonctionnement provisoire négatif de - 4,16 M€, après apurement du déficit des budgets annexes. Le déficit global provisoire est de 2,91 M€.

2 - Prospective 2017-2020

Au-delà de l'année 2016, le remboursement de la dette du syndicat mixte pour la construction et la gestion des espaces nautiques intercommunaux va peser durablement sur les finances de la communauté de communes du Caudrésis et du Catésis.

Tableau n° 8 – Scénario d'évolution - fonctionnement

En M€	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres	5 715	5 773	5 830	5 888	5 947	6 007
Ressources d'exploitation	37	43	43	44	44	45
Dotations et participations	9 297	9 381	9 477	9 572	9 668	9 668
Fiscalité reversée par l'interco et l'État	4 644	4 691	4 740	4 787	4 835	4 883
= Produits de gestion	19 693	19 887	20 090	20 291	20 494	20 603
Charges à caractère général	5 912	6 002	6 060	6 121	6 183	6 245
+ Charges de personnel	2 036	2 058	2 079	2 100	2 122	2 143
+ Subventions de fonctionnement	435	441	445	450	454	459
+ Autres charges de gestion	7 033	7 092	7 164	7 235	7 308	7 381
= Charges de gestion	15 416	15 593	15 748	15 906	16 067	16 227
Excédent brut de fonctionnement	4 278	4 295	4 342	4 385	4 428	4 375
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>21,7 %</i>	<i>21,6 %</i>	<i>21,6 %</i>	<i>21,6 %</i>	<i>21,6 %</i>	<i>21,2 %</i>
+ Résultat financier réel	- 594	- 1 606	- 1 377	- 1 366	- 1 311	- 1 390
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	<i>594</i>	<i>1 517</i>	<i>1 122</i>	<i>1 027</i>	<i>960</i>	<i>1 020</i>
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>		<i>89</i>	<i>255</i>	<i>339</i>	<i>350</i>	<i>370</i>
- Subventions exceptionnelles	0	3 770	855	855	855	855
+ Autres produits et charges exceptionnels	153	0	0	0	0	0
= CAF brute	3 837	- 1 081	2 109	2 163	2 262	2 130
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>19,5 %</i>	<i>- 5,4 %</i>	<i>10,5 %</i>	<i>10,7 %</i>	<i>11,0 %</i>	<i>10,3 %</i>

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

La chambre a élaboré un scénario prospectif pour les années 2017 à 2020 qui tient compte de la réalisation de l'année 2015 et des prévisions pour l'exercice 2016.

Un remboursement anticipé d'un montant de 4,5 M€, prévu en 2017, d'une partie des emprunts souscrits par le syndicat pour la construction et la gestion des espaces nautiques intercommunaux devrait conduire à l'incapacité pour la communauté de communes d'autofinancer les investissements.

Tableau n° 9 – Scénario d'évolution - investissement

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul	
							2015/ 2011	2020/ 2016
CAF brute	3 837	- 1 081	2 109	2 163	2 262	2 130	10 511	7 584
- Remboursement dette en capital ancienne	751	1 538	6 076	1 562	1 621	2 026	3 486	12 823
- Remboursement dette en capital nouvelle	0	0	262	517	578	644	-	2 002
= CAF nette	3 086	- 2 619	- 4 229	85	62	- 540	7 025	- 7 241
+ FCTVA	387	457	657	258	246	246	1 646	1 864
+ Subventions d'investissement	560	1 326	327	300	300	300	1 888	2 553
+ Produits de cession	127	0	0	0	0	0	199	0
Recettes d'investissement hors emprunt	1 074	1 783	984	558	546	546	3 732	4 417
Financement propre disponible	4 160	- 836	- 3 245	642	608	6	10 757	- 2 824
- Dépenses d'équipement	2 787	4 005	1 570	1 500	1 500	1 500	10 752	10 075
- Subventions d'équipement versées	171	308	0	0	0	0	1 026	308
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0	80	0
- Var. autres dettes et cautionnements	2	0	0	0	0	0	8	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 200	- 5 149	- 4 815	- 858	- 892	- 1 494	- 1 109	- 13 207
Nouveaux emprunts de l'année	2 500	5 149	4 815	858	892	1 494	4 500	13 207
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	3 700	0	0	0	0	0	3 391	0

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes.

Cette absence d'autofinancement va par là-même limiter la capacité d'investissement de la communauté de communes. Dans l'hypothèse où les dépenses d'équipement seraient limitées à 1,5 M€ par an entre 2017 et 2020, la 4C devra faire face à un besoin de financement d'un niveau supérieur à 13 M€.

Tableau n° 10 – Scénario d'évolution – endettement

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	7 605	7 605	7 605	7 605	7 605	7 605
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>173,4</i>	<i>162,2</i>	<i>162,9</i>	<i>160,8</i>	<i>159,9</i>	<i>157,8</i>
Encours de dette	12 280	37 720	36 197	34 976	33 668	32 492
dont dettes antérieurement contractées	12 280	32 571	26 495	24 933	23 312	21 286
dont dettes nouvellement contractées		5 149	9 702	10 043	10 356	11 206
Capacité de désendettement en années	3,2	- 34,9	17,2	16,2	14,9	15,3

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes.

Dans l'hypothèse où le besoin de financement serait couvert par l'emprunt, l'encours de dette restera supérieur à 32 M€ et la capacité de désendettement se situera à 15 années en 2019 et en 2020, soit un niveau très élevé.

La communauté de communes devra alors mobiliser d'autres ressources comme son fonds de roulement, ou faire appel aux communes adhérentes en diminuant les attributions de compensation qui leur sont versées au titre des charges transférées à la 4C.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique avoir conscience de l'incapacité de la communauté de communes à pouvoir financer de lourds investissements dans l'immédiat.

VII - CONSTRUCTION ET GESTION DU CRÉMATORIUM

A - La construction du crématorium

Afin de combler une lacune en équipements de ce type sur son territoire, la 4C a décidé de se doter d'un crématorium. Par délibération de mars 2008, le conseil communautaire a donc élargi ses compétences à la création et à la gestion d'un crématorium communautaire.

L'établissement a décidé de confier à un tiers la construction de l'équipement et de le louer conformément aux règles de l'article L. 1311-2⁷ du code général des collectivités territoriales qui régissent le bail emphytéotique administratif. Une délibération d'octobre 2008 valide le principe du recours à ce bail.

Pour l'établissement, ce dispositif présente deux avantages : alléger les procédures de passation de marchés publics et limiter son endettement, puisque l'équipement est loué pendant une période à l'issue de laquelle il lui revient en pleine propriété.

Un avis d'appel public à la concurrence a été publié le 23 avril 2009. Quatre sociétés ont déposé un dossier de candidature. Après analyse des offres, la commission, créée à cet effet, a classé la société Auxifip en première position. Le conseil communautaire a retenu cette société comme emphytéote par délibération du 9 novembre 2009 et a autorisé le président à négocier les modalités du bail qui portent sur le financement, la conception, la construction et la maintenance. Le crématorium sera exploité ensuite, soit en régie, soit en affermage. A ce stade, la 4C se laisse donc le choix de la réflexion sur le mode de gestion à retenir.

Dans le cadre du bail, la communauté de communes n'est pas considérée comme maître de l'ouvrage à édifier puisqu'elle ne devient propriétaire du crématorium qu'à la fin du bail. Dès lors, l'opération de construction de l'ouvrage ne peut pas être considérée, en elle-même, comme un marché de travaux devant respecter les règles de la commande publique⁸.

Le bail signé le 22 novembre 2011 prévoit que le terrain d'assiette du projet est loué à la société Auxifip, emphytéote, pour la somme symbolique d'1 € par an pendant 28 ans. L'emphytéote a ensuite conclu un contrat de promotion immobilière avec le groupe Ramery Bâtiment pour la construction du crématorium et un contrat d'entretien et de maintenance avec la société Coexia Energie, filiale du groupe Ramery. Les deux contrats sont indissociables.

Le crématorium construit par l'entreprise Ramery et préfinancé par Auxifip sera mis à disposition de la communauté pour une durée de 28 ans contre le versement de loyers. Elle commencera à payer les loyers un an après la prise de possession du bien.

⁷ L'article L. 1311-2 dudit code disposait alors « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique (...) en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence (...). Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif* ».

⁸ Conseil d'État, Section, SA Sofap Marignan Immobilier 25 février 1994 n° 144641.

Les travaux ont débuté le 15 avril 2013 pour se terminer le 15 novembre 2013. L'équipement a été livré le 27 mars 2014 et mis en service le 31 mars 2014.

B - Un coût élevé pour l'établissement

1 - Montant des loyers prévus par le contrat

Selon les stipulations du contrat, la 4C doit payer un loyer qui se décompose ainsi :

a - Un loyer financier

Ce loyer est calculé sur une assiette de financement prévisionnelle liée à la valeur du crématorium, soit 4 221 000 € HT. S'y ajoutent des frais de « montage et de maîtrise d'ouvrage » de 42 210 € HT facturés à la signature de la convention de mise à disposition. Par ailleurs, une commission d'engagement de 18 000 € TTC est facturée annuellement de la signature du bail emphytéotique administratif jusqu'à la mise à disposition du crématorium, ainsi que des frais de « préfinancement » correspondant aux intérêts capitalisés sur les factures payées par la société Auxifip au promoteur à chaque étape de la construction, jusqu'à la mise à disposition de l'ouvrage. Enfin, des coûts de portage de TVA sont également prévus : ils correspondent aux intérêts calculés sur les avances de TVA faites par la société Auxifip au promoteur.

L'assiette de financement prévisionnelle est évaluée dans le contrat à la somme de 4 410 423 € HT, soit 5 274 866 € TTC⁹. Les 112 loyers financiers trimestriels sont calculés en fonction de cette assiette et majorés d'un taux d'intérêt. Ce taux est calculé, selon les termes du contrat, sur la base du taux Swap amortissable 28 ans connu à la date de mise à disposition des biens auquel s'ajoute une marge de 2,05 %. Sur ces bases, le montant prévisionnel du loyer financier s'élèvera à la somme de 325 844 € HT par an, soit 389 709 € TTC.

b - Un loyer de maintenance

Ce loyer, payé trimestriellement, se compose d'une somme de 8 131,93 € HT pour la partie fonctionnement et de 9 580,38 € HT pour la partie gros entretien - renouvellement.

Une somme annuelle totale de 70 849,24 € HT, soit 84 736 € TTC, est donc versée à ce titre en contrepartie de l'entretien. Ce montant est indexé par référence aux indices des coûts de production dans la construction.

c - Un loyer de gestion du contrat

Ce loyer, qui est la contrepartie du « suivi et de la gestion du contrat », s'élève à 7 000 € HT par an, soit 8 372 € TTC.

⁹ A la date de signature du contrat, le taux de taxe sur la valeur ajoutée fixé par l'article 278 du code général des impôts était de 19,6 %.

d - Le coût total des loyers

En définitive, selon les termes du contrat, le total de ces loyers représente une charge annuelle de 403 693,24 € HT. Sur la période de 28 années, la 4C versera en principe la somme de 11 303 410,72 € HT, soit 13 518 879 € TTC pour l'acquisition et la maintenance du crématorium, sur la base des taux en vigueur à la date de signature du contrat, soit 3,84 %.

En ne prenant en compte que les loyers financiers, à l'exclusion des frais de maintenance, c'est une somme de 9 123 632 € HT, soit 10 911 864 € TTC qui sera payée par la 4C jusqu'à la fin de l'année 2042, pour un ouvrage dont la valeur est de 4 221 000 € HT. Cette somme représente plus du double de la valeur de l'équipement.

La solution du bail emphytéotique administratif, qui était présentée comme avantageuse par l'établissement, a donc un coût potentiellement exorbitant à long terme. Il est surprenant que ces stipulations financières aient été validées par la communauté de communes.

2 - Montants effectivement payés

Les taux ont évolué à la baisse entre la signature du bail en novembre 2011 et la mise à disposition du crématorium en mars 2014. En effet, le taux de référence des loyers est passé de 3,84 % à 2 %.

L'échéancier des paiements s'établit dorénavant à 7 608 108,448 € TTC pour le loyer financier, dont 3 304 375,51 € TTC pour les intérêts. L'échéancier se fonde sur une assiette de financement de 4,3 M€ TTC. Le loyer est payé par échéances trimestrielles d'un montant de 67 929,54 €, soit un coût annuel de 271 718,16 € TTC.

Le recours à une maîtrise d'ouvrage publique financée par l'emprunt aurait été une solution certainement moins coûteuse, moins hasardeuse et surtout davantage maîtrisable par l'établissement.

La chambre a réalisé des simulations d'emprunt sur la base du montant de 4,3 M€ TTC qui comprend le coût du crématorium et celui de la maîtrise d'œuvre. En empruntant la somme nécessaire assortie d'un taux fixe de 3,2 % (au 31 mars 2014), le crématorium aurait coûté 6,5 M€ TTC, dont 2,2 M€ d'intérêts. Avec un taux variable de 2,2 % (négocié à la même date), le crématorium aurait coûté 5,8 M€ TTC dont 1,5 M€ d'intérêts. Une économie de plus d'1,8 M€ TTC aurait pu ainsi être réalisée, sans compter la possibilité éventuelle de tirer les prix vers le bas pour chaque lot.

Le loyer de maintenance paraît également élevé. La somme de 70 849,24 € HT, prévue au contrat, paraît très importante pour un équipement neuf. En outre, ce loyer ne prend pas en compte la maintenance des fours et des installations spécifiques à l'exploitation. Ces coûts ne sont pas neutres puisqu'en 2015, les dépenses totales de maintenance payées se sont élevées à 143 146 € TTC.

C - La gestion du crématorium

1 - Le choix du mode de gestion

La communauté de communes a, dans un premier temps, envisagé la possibilité de déléguer la gestion du crématorium. Le projet de convention de délégation de service public prévoyait le versement par le futur délégataire d'une redevance de 250 000 € HT par an à la communauté, tout en garantissant des prix bas pour les usagers. Devant la complexité de la procédure de cette délégation, l'établissement a renoncé à ce projet et a opté, par une délibération de décembre 2013, pour une gestion en régie directe.

Le crématorium est donc géré par six agents de la 4C qui bénéficient de l'appui ponctuel du personnel de la régie communale des pompes funèbres pour l'application des normes sanitaires ou la tenue des cérémonies.

2 - Les résultats

Le crématorium a commencé à fonctionner le 31 mars 2014. Ce premier exercice a connu un déficit d'exploitation de 191 000 €. En outre, des dépenses d'investissement, d'un montant total de 97 683 €, couvrant l'achat du terrain et les besoins de l'exploitation qui ne sont pas couverts par le contrat liant la 4C à la société Auxifip, à savoir l'achat de fours de crémation et de mobilier, ont dû être prévues. Le déficit total de l'exercice 2014 est en définitive de 288 462 €.

En 2015, première année pleine de fonctionnement du crématorium, les produits d'exploitation se sont élevés à 385 000 € et les charges d'exploitation à un montant bien supérieur de 552 254 €. Le total des loyers versés à la société Auxifip en 2015 a représenté une dépense de 414 864 €, dont 271 718 € pour le loyer financier et 143 146 € pour la partie maintenance. Les charges de personnel se sont élevées à 66 930 €. L'exercice 2015 se solde ainsi par un déficit de 167 200 €.

Un total de 650 crémations a été réalisé en 2015. La communauté de communes considère que le nombre de crémations annuelles devrait se situer entre 800 et 1 000 pour équilibrer la section d'exploitation.

Le déficit cumulé des deux premiers exercices s'élève à 455 662 €. La situation financière de l'équipement est donc préoccupante. Selon l'établissement, les recettes d'exploitation sont plus faibles que prévues en raison de la création de plusieurs crématoriums à proximité de Caudry.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le président de la communauté de communes indique que seulement trois agents seront désormais affectés au crématorium afin de limiter, à l'avenir, le déficit de fonctionnement de cet équipement.

*

* *

ANNEXE – SITUATION FINANCIERE DES BUDGETS ANNEXES 2012-2015

budgets annexes M14	exercice 2012							exercice 2013						
	fonctionnement			investissement			fonds de roulement	fonctionnement			investissement			fonds de roulement
	recettes	dépenses	résultat	recettes	dépenses	résultat		recettes	dépenses	résultat	recettes	dépenses	résultat	
atelier relais Bertry	30 000	24 591	5 409	420 041	20 693	399 348	43 672	26 875	54 325	-27 450	20 693	32 706	-12 013	-16 484
Bâtiment relais crédit bail	35 416	4 600	30 816	28 992	30 387	-1 395	429	18 528	3 137	15 391	30 387	31 848	-1 461	-16 029
BI crédit bail Clary	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-32
BI Elincourt	1 556	321	1 235	0	0	0	31 946	91 342	84 680	6 662	0	0	0	45 286
BI plateforme logistique	0	0	0	0	0	0	0	0	5 949	-5 949	61 712	64 495	-2 783	17 890
ZAC de la vallée Hérie	179 788	31 492	148 296	0	72 489	-72 489	-1 728 835	75 660	129 492	-53 832	100 362	51 131	49 231	-1 758 138
TOTAL	246 760	61 004	185 756	449 033	123 569	325 464	-1 652 788	212 405	277 583	-65 178	213 154	180 180	32 974	-1 727 507

budgets annexes M14	exercice 2014							exercice 2015						
	fonctionnement			investissement			fonds de roulement	fonctionnement			investissement			fonds de roulement
	recettes	dépenses	résultat	recettes	dépenses	résultat		recettes	dépenses	résultat	recettes	dépenses	résultat	
atelier relais Bertry	42 478	44 208	-1 730	16 222	33 655	-17 433	-51 870	30 199	42 396	-12 197	0	31 576	-31 576	-95 643
Bâtiment relais crédit bail	7 009	9 030	-2 021	15 819	33 380	-17 561	-51 430	3 510	3 510	0	0	0	0	-51 430
BI crédit bail Clary	398 625	398 625	0	398 625	398 625	0	-32	6 987	14 093	-7 106	0	0	0	-7 138
BI Elincourt	12 753	3 418	9 335	0	0	0	54 621	12 696	7 601	5 095	778	0	778	60 494
BI plateforme logistique	0	3 040	-3 040	64 495	67 404	-2 909	-8 387	0	0	0	55 337	0	55 337	46 950
ZAC de la vallée Hérie	0	51 355	-51 355	0	54 789	-54 789	-1 864 282	68 423	138 937	-70 514	68 423	237 800	-169 377	-2 104 173
TOTAL	460 865	509 676	-48 811	495 161	587 853	-92 692	-1 921 380	121 815	206 537	-84 722	124 538	269 376	-144 838	-2 150 940

budgets annexes M4	exercice 2012							exercice 2013						
	fonctionnement			investissement			fonds de roulement	fonctionnement			investissement			fonds de roulement
	recettes	dépenses	résultat	recettes	dépenses	résultat		recettes	dépenses	résultat	recettes	dépenses	résultat	
Bâtiment relais II	167 084	-8 727	175 811	0	0	0	45 728	15 600	63 534	-47 934	144 998	50 420	94 578	-20 561
BI Ego Boniface	0	0	0	0	0	0	0	91 342	84 680	6 662	608 010	97 698	510 312	-140 059
BI Graffice packaging	347 731	53 204	294 527	0	140 117	-140 117	-128 893	119 585	138 228	-18 643	285 080	54 635	230 445	-165 119
BI Rolland emballage	0	0	0	0	0	0	0	148 697	102 629	46 068	39 840	45 154	-5 314	28 634
BI Walincourt	121 632	-110	121 742	0	6 633	-6 633	2 715	12 600	24 388	-11 788	117 276	6 958	110 318	2 761
Commerce Catillon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Crématorium	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Caudrésienne	46 903	20 639	26 264	0	31 525	-31 525	-338 153	0	19 394	-19 394	1	32 770	-32 769	-390 317
LBIC Brasserie	19 489	5 107	14 382	0	0	0	135 732	12 993	164 386	-151 393	154 924	18 386	136 538	120 877
TOTAL	702 839	70 113	632 726	0	178 275	-178 275	-282 871	400 817	597 239	-196 422	1 350 129	306 021	1 044 108	-563 784

budgets annexes M4	exercice 2014							exercice 2015						
	fonctionnement			investissement			fonds de roulement	fonctionnement			investissement			fonds de roulement
	recettes	dépenses	résultat	recettes	dépenses	résultat		recettes	dépenses	résultat	recettes	dépenses	résultat	
Bâtiment relais II	0	21 878	-21 878	10 688	26 790	-16 102	-58 541	0	62 991	-62 991	10 688	27 902	-17 214	-138 746
BI Ego Boniface	84 692	34 466	50 226	6 661	64 639	-57 978	-154 472	103 936	138 131	-34 195	64 196	67 508	-3 312	-191 979
BI Graffice packaging	108 535	32 680	75 855	9 759	0	9 759	-79 505	89 682	182 662	-92 980	97 507	86 999	10 508	-161 977
BI Rolland emballage	48 884	101 609	-52 725	45 154	50 817	-5 663	-74 908	156 000	327 204	-171 204	33 872	56 850	-22 978	-269 090
BI Walincourt	9 000	11 306	-2 306	6 251	7 299	-1 048	-593	13 750	17 419	-3 669	6 251	7 656	-1 405	-5 667
Commerce Catillon	10 215	1 136	9 079	0	0	0	9 079	11 416	1 093	10 323	0	0	0	19 402
Crématorium	141 952	332 730	-190 778	0	97 683	-97 683	-288 462	385 054	552 254	-167 200	0	0	0	-455 662
La Caudrésienne	0	18 099	-18 099	0	40 897	-40 897	-449 314	787 000	1 109 757	-322 757	1 080 250	35 410	1 044 840	272 769
LBIC Brasserie	87 312	36 624	50 688	33 258	74 319	-41 061	130 504	12 993	39 903	-26 910	37 562	6 008	31 554	135 148
TOTAL	490 590	590 528	-99 938	111 771	362 444	-250 673	-966 212	1 559 831	2 431 414	-871 583	1 330 326	288 333	1 041 993	-795 802

Source : tableau réalisé par la chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.



Rapport d'observations définitives sans réponse

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CAUDRÉSIS ET DU CATÉSIS

(Département du Nord)

Exercices 2012 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Gérard Devaux : Pas de réponse.
- M. Guy Bricout : Pas de réponse.

« 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** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).