



**Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie**

Date d'envoi à fin de notification : 28/02/2013
Date de communicabilité : 12/04/2013

ROD.0553

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

– Communauté de communes du Pays Noyonnais –

(Département de l'Oise)

SUIVI, LE CAS ÉCHÉANT, DE LA RÉPONSE DES ORDONNATEURS SUCCESSIFS

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
I. PROCÉDURE.....	4
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES.....	4
I - LES SUITES RÉSERVÉES AU PRÉCÉDENT RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DU 9 NOVEMBRE 2007.....	4
II - LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS NOYONNAIS.....	4
A - LE TERRITOIRE.....	4
B - LA POPULATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS NOYONNAIS.....	5
C - UN BASSIN ECONOMIQUE FRAGILISE.....	6
D - DES RECONVERSIONS EN COURS.....	7
E - DES ACCORDS DE « SALE AND LEASE BACK ».....	8
F - LE PROJET DE CANAL SEINE-NORD EUROPE.....	9
G - LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS NOYONNAIS.....	9
1 - Les statuts et les compétences.....	9
2 - L'administration de la communauté de communes.....	10
H - LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT) ET LES ORIENTATIONS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	12
1 - Le schéma de cohérence territoriale.....	12
2 - Les orientations en matière de développement économique.....	12
3 - Un premier bilan des interventions économiques de la CCPN.....	12
III - LA SITUATION FINANCIÈRE ET L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
A - LA FIABILITE DES COMPTES.....	14
1 - La tenue d'une comptabilité d'engagement et le principe d'indépendance des exercices (budget principal), le rattachement des charges et produits de fonctionnement à l'exercice.....	14
2 - Les restes à recouvrer et les restes à réaliser.....	14
3 - L'amortissement des immobilisations.....	15
B - LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT.....	15
C - LA TRESORERIE.....	15
D - LA DETTE.....	15
E - L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	17
1 - Les débats d'orientations budgétaires.....	17
2 - Les budgets des exercices 2006 à 2012.....	17
a -L'évolution des recettes de fonctionnement.....	17
b -L'évolution des dépenses de fonctionnement.....	19
c -Les subventions aux tiers.....	19
F - LES REGIES PERISCOLAIRES.....	19
G - L'INVESTISSEMENT.....	20
H - LA PARTICIPATION DE LA CCPN A LA REHABILITATION DES COLLEGES.....	21
I - L'EVALUATION DES POLITIQUES ENGAGEES.....	21
J - LES MARCHES PUBLICS.....	21
IV - LES RESSOURCES HUMAINES.....	22
A - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	22
B - LE REGIME INDEMNITAIRE.....	23
C - LE TEMPS DE TRAVAIL.....	23

Synthèse

La communauté de communes du Pays Noyonnais (CCPN) se compose de 42 communes à dominante rurale à l'exception de la commune centre, Noyon, qui compte près de 15 000 habitants et constitue son noyau urbain. Le territoire connaît depuis quelques années une dégradation de ses conditions économiques avec un nombre de chômeurs en constante progression. Selon les données de la communauté de communes, la désindustrialisation sur le territoire a entraîné une perte de près de 2 000 emplois industriels depuis 15 ans, dont 600 depuis 2008. La CCPN, située sur l'axe du projet de canal Seine-Nord Europe, attend de ce projet un soutien à l'activité économique locale.

Depuis sa création, la structure a évolué et élargi ses compétences. Elle a développé une activité importante dans le développement économique. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), outil stratégique d'aménagement et de développement du territoire, a été arrêté le 30 novembre 2010. Le préfet a émis un avis favorable le 18 avril 2011.

Face à un contexte économique difficile, la CCPN a arrêté une stratégie volontariste avec comme objectif le soutien aux entreprises locales et la reconversion du site militaire. Le bilan de cette politique apparaît modeste comparé aux destructions d'emplois. Son efficacité devrait être évaluée de façon plus précise afin de vérifier que l'investissement financier de la communauté de communes ne soit pas considéré comme effet d'aubaine et n'ait comme effet, au mieux, que de ralentir les pertes d'emploi, en offrant un répit aux entreprises. En dehors du SCOT, la CCPN n'a pas encore défini d'instruments d'évaluation de la gestion. La démarche évaluative est peu présente dans le processus décisionnel. Compte tenu de l'environnement économique, la mise en œuvre d'une évaluation systématique, en amont des projets, par le calcul préalable du retour sur investissement et de leurs coûts d'exploitation serait utile.

La situation financière de la CCPN est marquée par un faible endettement et une capacité d'autofinancement positive. Cependant, la dette du budget principal ne reflète pas fidèlement la réalité de la situation du fait de mauvaises imputations de certains emprunts relevant de budgets annexes. La chambre constate par ailleurs que la CCPN a recouru à deux emprunts structurés à l'occasion d'une renégociation d'une partie de sa dette. La CCPN a mis en œuvre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) en 2007 pour faire face à un manque de recettes et aider à financer le coût des ordures ménagères jusqu'alors supporté par le budget général. Depuis cette instauration, le taux de cette taxe a régulièrement augmenté passant de 1,52 % en 2007 à 10,69 % en 2011.

Pendant la période sous contrôle, trois directeurs généraux des services se sont succédé. Par ailleurs, le recrutement de l'un d'eux a été irrégulier. La chambre demande, en outre, que la CCPN se conforme à la législation en vigueur, en ce qui concerne le versement des indemnités allouées aux vice-présidents.

La chambre constate, enfin, l'absence et l'inefficacité des procédures destinées à limiter les risques en matière de gestion du personnel. Elle recommande à la CCPN de se doter d'outils aboutissant à la définition et la mise en œuvre d'une véritable gestion des ressources humaines.

I. PROCÉDURE

Le contrôle a été ouvert le 13 janvier 2012 et notifié à l'ordonnateur en fonction, M. Patrick Deguise, président depuis mars 2008 et à M. Pierre Vaurs, président de mai 2002 à mars 2008.

L'entretien préalable a eu lieu le 24 juillet 2012 avec les deux ordonnateurs.

Le rapport d'observations provisoires a été communiqué à l'ordonnateur et, pour ce qui concernait sa gestion, à l'ancien ordonnateur par courriers du 24 août 2012. Le président de la communauté de communes du Pays Noyonnais a répondu le 18 octobre 2012.

La chambre, dans sa séance du 20 décembre 2012, a arrêté les observations définitives ci-après :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - LES SUITES RÉSERVÉES AU PRÉCÉDENT RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DU 9 NOVEMBRE 2007

La chambre prend acte de la prise en compte progressive de ses précédentes recommandations lesquelles invitaient la communauté de communes à répercuter l'ensemble des coûts d'aménagement sur les budgets annexes et sur les acquéreurs de la ZAC, à corriger les discordances constatées au niveau des restes à réaliser, à régulariser les actifs consécutivement aux cessions opérées et à améliorer la rédaction des annexes budgétaires.

II - LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS NOYONNAIS

En 1970, était créé un syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) constitué de 51 communes réparties sur 3 cantons : Noyon, Guiscard, Lassigny. En janvier 1994, le SIVOM faisait place au district de la haute vallée de l'Oise. Le 8 décembre 1994, la communauté de communes de la haute vallée de l'Oise remplaçait le district puis devenait, en mars 2005, la communauté de communes du Pays Noyonnais (CCPN).

A - Le territoire

La CCPN regroupe, depuis le 1^{er} janvier 2012 autour de la commune de Noyon, 42 communes pour une population totale de 34 598 habitants. Elle est située au carrefour des trois départements de la Somme, de l'Oise et de l'Aisne. Le Noyonnais est étroitement lié aux dynamiques démographiques et économiques de l'Ile de France. Il est proche des territoires peu actifs du nord-est picard.

La CCPN appartient au Pays « Sources et Vallées », avec les communautés de communes des deux-vallées et du Pays des sources, le Pays « Sources et Vallées » développant son activité sur la promotion du tourisme.

L'équilibre du Noyonnais repose sur la place centrale de Noyon, pôle économique qui regroupe l'essentiel des services. Hormis Noyon, il n'existe pas d'autres pôles de densité de population.

B - La population de la communauté de communes du Pays Noyonnais

De 1990 à 2009, l'évolution de la population de la CCPN a connu une croissance démographique due au desserrement de l'Ile de France via le pôle de Compiègne.

La population totale couverte par la communauté de communes au 1^{er} janvier 2012 est de 34 598 habitants. En 2009, elle s'élevait à 33 797 habitants, soit une progression annuelle de 1,18 %, contre 0,37 % pour la période 1990-1999 et 0,44 % pour la période 1999-2009. On constate une reprise de la croissance de la population du Noyonnais depuis 1999, même si elle est inférieure au rythme de croissance nationale (+ 0,65 % par an). La croissance de la population depuis 1999 est à relier aux phénomènes d'attractivité résidentielle renouvelée des territoires ruraux, résultant d'une conjoncture immobilière dynamique depuis 1999, en faveur, particulièrement, du développement de la maison individuelle en périphérie d'agglomération et d'un desserrement de l'urbanisation résidentielle Compiégnoise et francilienne au profit de zones plus éloignées, bénéficiant de prix plus avantageux.

Les phénomènes de migrations et de natalité du Pays Noyonnais sont sous l'influence des comportements démographiques des territoires limitrophes. Ce sont les retraités et les familles qui ont le plus contribué aux arrivées sur le territoire, tandis que les jeunes âgés de 15 à 29 ans ont nourri le déficit migratoire (un départ sur 3, contre 1 arrivée sur 5). Selon le diagnostic du SCOT, le Noyonnais bénéficie d'un regain d'attractivité et garde une natalité élevée. Mais, les tendances migratoires franciliennes et picardes montrent aussi une préférence de plus en plus nette pour des régions littorales et/ou du Sud de la France. La « durabilité » de l'attractivité du sud-Oise, qui s'étend désormais jusqu'au nord-est du département, peut donc être rapidement remise en cause.

Le territoire se situe encore très en deçà du rythme du vieillissement français ; en effet l'indice de vieillissement (part des plus de 65 ans sur les moins de 20 ans) sur la CCPN est de 0,53, contre 0,68 en France (0,57 en Picardie et 0,48 dans l'Oise). Toutefois, la progression des + de 65 ans tend à le rapprocher des tendances nationales.

En 2009, le revenu net déclaré annuel moyen des habitants du Pays Noyonnais était de 19 542 €, ce qui était très inférieur aux revenus des isariens (23 518 €), des français (23 433 €) et des picards (21 501 €). La part des foyers non imposables est plus élevée dans le Pays Noyonnais (51,4 % des foyers fiscaux en 2009) que dans l'Oise (43 %), en Picardie (48,3 %) et en France métropolitaine (45,6 %).

Le territoire est structuré par une ville-centre, Noyon, et sa couronne périurbaine qui constituent le noyau urbain de la communauté de communes du Pays Noyonnais. Situé dans la vallée de l'Oise, à mi-chemin entre Compiègne et Saint-Quentin, ce pôle constitue le plus important bassin de vie et d'emploi du Pays Noyonnais ; l'agglomération abrite les deux tiers de la population et près de 90 % de l'activité économique du canton. De ce fait, elle exerce une attractivité sur l'ensemble des communes du territoire. Deux communes seulement comptent plus de 1 000 habitants : Guiscard (1 700 habitants) et Carlepont (1 400 habitants). Le reste du territoire est formé de communes rurales de moins de 1 000 habitants qui connaissent une arrivée de ménages mais qui sont peu dotées en équipements et services. L'influence parisienne a engendré une croissance des prix fonciers plus importante qu'en Picardie et dans l'Oise.

Le plan local de l'habitat (PLH) a programmé la poursuite des actions de restructuration des quartiers d'habitat social à Noyon (quartier du Mont Saint-Siméon et Beauséjour). Ces quartiers ont fait l'objet de la mise en œuvre d'une convention de rénovation urbaine avec l'agence de rénovation urbaine (ANRU) en 2006.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAVG) prévoit depuis 2004 une aire d'accueil d'une capacité totale de 30 places. Le SDAVG conduit à distinguer les communes de plus de 5 000 habitants qui conservent l'obligation d'assurer un accueil temporaire pour les populations nomades.

Ces dernières sont tenues de mettre en œuvre et de gérer les aires d'accueil et/ou de passage. Le PLH prévoyait la réalisation d'une aire d'accueil dans la CCPN en 2008. L'opération en est aujourd'hui au stade de l'avant-projet sommaire (APS). Le démarrage des travaux est prévu en octobre 2012, soit huit ans après que le préfet en ait arrêté le schéma départemental.

Le coût prévisionnel de cette opération, pour la CCPN, est estimé à 910 000 €HT. L'État pour 7 622 € par place, et le conseil général pour 5 %, devraient contribuer à l'opération. Le reste à charge pour la CCPN s'élèverait à 635 866 €

C - Un bassin économique fragilisé

Le territoire connaît depuis quelques années une dégradation de ses conditions économiques avec un nombre de chômeurs en constante progression. Le territoire Noyonnais a été de ce fait confronté à la fermeture et à la délocalisation d'usines et au départ du régiment de marche du Tchad.

Malgré la place très importante en Picardie de l'agriculture et de l'industrie, la communauté de communes du Pays Noyonnais est devenue très nettement un territoire de services, au sein duquel le secteur des services principalement non marchands (de santé, d'éducation et d'action sociale) est devenu le plus important. Cependant, l'emploi industriel occupe encore une place non négligeable sur le territoire du SCOT puisqu'il représente 16,4 % des emplois. Le secteur du bâtiment des travaux publics (BTP) (10,6 % des emplois) est, quant à lui, plus représenté sur le territoire de la CCPN que sur l'ensemble du département (6,7 %). Désormais, l'agriculture ne représente pas plus de 2,3 % des emplois du territoire.

Le secteur industriel demeure le secteur-clé de l'économie Noyonnaise. L'industrie abrite de grands groupes qui constituent les plus importants employeurs du territoire. Le Pays Noyonnais bénéficie également d'un tissu de petites et moyennes entreprises sous-traitantes et dépendantes d'un nombre limité de donneurs d'ordre.

La répartition des emplois sur le territoire n'est pas homogène, dans la mesure où la ville de Noyon regroupe à elle seule 71,2 % des emplois du territoire, occasionnant au passage des déplacements pendulaires importants. Le reste des emplois est localisé dans les communes les plus importantes du territoire à savoir Guiscard, Carlepont, Crisolles et Pont l'Evêque. L'emploi public constitue le premier secteur d'emploi du territoire, devant le secteur tertiaire marchand, avec 38,3 % de l'emploi total. La ville de Noyon représente environ 76 % de l'emploi public du territoire.

L'équipement commercial des communes en dehors de Noyon et de Guiscard a profondément régressé depuis 20 ans.

La situation de l'emploi du Noyonnais est dégradée. Selon les données de la communauté de communes, la désindustrialisation sur le territoire a entraîné une perte de près de 2 000 emplois industriels sur les 15 dernières années, dont 600 depuis 2008. Ainsi la situation économique et sociale reste fragile avec un taux de chômage important (23 % sur la ville de Noyon, 17 % à l'échelle de la CCPN). Près d'un tiers des demandeurs d'emploi comptabilisés par Pôle emploi l'ont été à la suite de licenciements récents.

D - Des reconversions en cours

a) Le régiment de marche du Tchad (RMT) était en garnison à Noyon jusqu'au 1^{er} juillet 2010. Les conséquences économiques de ce départ sont importantes.

Ce départ laisse un important patrimoine foncier de 47 hectares et immobilier de 72 741 m².

Un contrat de reconversion du site de Défense a été signé le 6 décembre 2011. La CCPN a des partenaires pour cette reconversion : l'Union européenne, l'Etat, les collectivités territoriales et l'agence française pour les investissements internationaux (AFII). Des missions sont également confiées à la Datar.

La reconversion du site fait l'objet d'aides publiques mobilisées au titre des crédits de contrat de reconversion du site de Défense (CRSD) pour une enveloppe d'environ 23 M€ financée par l'État à hauteur de 10 M€ auxquels s'ajoutent 4 millions par la région, 4 millions par le conseil général, 2 millions par la CCPN et 3 millions d'aides européennes.

La CCPN compte sur les ressources qui seraient générées par l'implantation d'entreprises sur le site. Par décret et arrêté du 1^{er} septembre 2009, la CCPN bénéficie d'un classement comme zone franche pour ce site.

Cette zone franche est limitée sur le périmètre du quartier militaire. Elle ne concernera que les entreprises qui s'y implanteront pour les trois premières années. Elles bénéficieront d'exonérations pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et les charges sociales. La CCPN n'a pas exonéré de la cotisation foncière des entreprises (CFE) les entreprises s'implantant sur le site.

Le premier bilan de cette reconversion fait apparaître que le montage de ce dossier, ainsi que les négociations qui l'entourent, ont été complexes tant du point de vue juridique et financier que du point de vue du calendrier. Il a fallu presque deux ans pour que le CRSD soit signé et, à ce jour, les concrétisations constatées sont modestes à l'exception du transfert du foncier, après l'acquisition du site pour 1 euro. La chambre recommande la valorisation comptable des terrains et des bâtiments image fidèle du patrimoine de la CCPN.

En avril 2012, le siège de la CCPN a rejoint le site militaire réunissant sur un même site l'ensemble des personnels de la CCPN. S'agissant de ce regroupement, les services ont été provisoirement regroupés au sein d'un bâtiment dans l'attente des résultats d'une étude qui doit permettre l'intégration de tous les services dans un autre bâtiment. La chambre s'interroge sur l'intérêt de ne pas avoir fait une opération unique et définitive pour le nouveau siège de la communauté au lieu de deux opérations, une réalisée en 2012 et une autre dont la date n'est pas fixée.

Un internat dit d'excellence a été ouvert, ainsi qu'une classe préparatoire. L'effectif de l'internat est actuellement de 150 élèves.

Aucune étude de faisabilité et de retour d'investissement sur les orientations économiques de la CCPN n'a été réalisée par l'ordonnateur qui permettrait, sur la base de la définition d'indicateurs ad hoc, d'évaluer la stratégie économique.

b) Fin 2009, le groupe Intersnack France, ex Lorenz – Bahlsen, spécialisé dans la biscotterie, la biscuiterie et la pâtisserie de conservation a délocalisé et concentré son activité industrielle sur l'usine de Vic-sur-Aisne.

Cette réorganisation a eu pour conséquence la fermeture de l'usine de Noyon et la perte de 182 emplois. Devant l'absence de repreneur, la CCPN a préempté le site. Par délibération du 26 février 2009, la communauté de communes a cédé à l'établissement public foncier local du département de l'Oise (EPFLO), le site d'Intersnack, comportant 20 000 m² de bâtiments, pour 2 800 000 €. Elle a signé avec cet organisme une convention qui a permis le « portage » par EPFLO de l'achat du bien sur une durée de cinq ans. Le transfert de la propriété est plein et entier, mais la CCPN garde la jouissance du bien et peut, à ce titre, percevoir d'éventuels loyers. Au terme des cinq ans, la CCPN s'engage à racheter le bien. La communauté de communes a versé à l'établissement public de l'Oise 84 000 € la première année, ce qui correspond à 3 % de la somme engagée.

A l'issue des cinq années de portage du foncier par l'EPFLO, la CCPN devra racheter à cet organisme les terrains pour le prix convenu. Rien ne garantit, si aucun repreneur ne se présentait, que la CCPN disposera à ce moment des ressources financières nécessaires pour racheter les terrains à l'EPFLO. Un risque financier potentiel demeure donc pour le contribuable.

Actuellement, la CCPN tente de commercialiser le site sans grand succès. Là encore, aucune étude de faisabilité et de retour d'investissement n'a été réalisée.

Sur ce point, le président de la CCPN précise qu'une réservation de ce site a été effectuée par une société en date du 20 avril 2010. Toutefois, la chambre relève que, depuis avril 2010, cette tentative de commercialisation ne s'est pas concrétisée.

c) En 2008, la fonderie Jacob Delafon a cessé son activité à Noyon. Cette fermeture a été partiellement compensée par l'installation d'une plate-forme logistique de l'entreprise Jacob Delafon (Kohler France). 145 employés ont été licenciés. La création de cette plate-forme a limité la destruction d'emplois à 45. L'opération a fait l'objet d'un échange de terrain sur le parc d'activités de Passel entre l'entreprise et la communauté de communes.

E - Des accords de « sale and lease back »

Au cours du second semestre 2007, le groupe propriétaire de la société Samas (ex Ronéo) a décidé de se séparer de sa filiale française représentant 170 emplois à Noyon.

La communauté de communes du Pays Noyonnais a signé en 2008 un accord « sale and lease back ». La communauté de communes a, d'une part, racheté le terrain et les bâtiments du site de Noyon pour 5 M€ et, d'autre part, signé avec Majencia (Samas France) un bail commercial de 9 ans, avec option de rachat par l'entreprise. Les loyers versés par la société couvrent l'emprunt contracté par la communauté de communes et les frais annexes.

Des emplois ont été maintenus et, sur les années 2010 et 2011, une trentaine de personnes ont été embauchées.

Le conseil communautaire a décidé, dans sa séance du 17 février 2011, l'extension de l'opération « sale and lease back » pour accompagner le développement de cette entreprise, et notamment le regroupement de son département recherche et développement sur le site de Noyon. Le montant de cette nouvelle tranche de « sale and lease back » s'élève à 1 630 000 € et ramène l'encours, compte tenu des remboursements déjà effectués, à 5 M€

Le conseil communautaire a décidé, dans cette même séance du 17 février 2011, la mise en œuvre d'une nouvelle opération de « sale and lease back » au profit du groupe Guitel France qui regrouperait ses activités sur le site de Crisolles. Le montant de cette opération s'élève à 1 550 000 €. Le principe est le même que pour Majencia : l'ensemble des charges générées par la

mise en œuvre de l'emprunt et des coûts doit être couvert par les loyers des entreprises qui en sont bénéficiaires. Cette opération aurait permis la création d'une vingtaine d'emplois.

F - Le projet de canal Seine-Nord Europe

Le territoire de la CCPN est situé sur l'axe du projet de canal Seine-Nord Europe. Un port multimodal et une zone d'activités pourraient être installés.

Les élus estiment que ce canal améliorerait l'accessibilité de la CCPN et les échanges avec les ports maritimes de la Basse-Seine et de la Mer du Nord, ainsi qu'avec les grands pôles de consommation d'Ile-de-France et du Nord. Ils considèrent qu'il pourrait également valoriser les potentiels agricole et industriel locaux par la réduction des coûts d'acheminement qu'il générerait.

La communauté de communes a constitué une réserve foncière de 97 hectares dédiée à la construction industrielle, dénommée parc d'activité « Cœur de Picardie », contiguë à la plate-forme. Pour la CCPN, cette plate-forme représente un enjeu majeur. Il s'agit en effet d'un projet structurant pouvant avoir des conséquences positives sur l'emploi et la création d'entreprises.

La CCPN espère de ce projet un soutien à l'activité économique locale :

- pendant sa phase de construction, en mobilisant, sur les 106 km de son tracé, 5 000 ouvriers. La réalisation de trois ouvrages d'art sur le territoire de la commune devrait fixer pendant une longue période une importante main-d'œuvre ;

- après son achèvement, notamment par la création d'une plate-forme portuaire d'activités industrielles et logistiques ayant vocation à permettre l'installation d'entreprises et la création d'emplois locaux.

Il n'existe cependant, à ce jour, aucune certitude sur l'aboutissement de ce projet de canal.

G - Le fonctionnement de la communauté de communes du Pays Noyonnais

1 - Les statuts et les compétences

La communauté de communes a été constituée par arrêté préfectoral du 8 décembre 1994. Les compétences sont prévues par les statuts de la communauté modifiés par les délibérations prises depuis 1997. La dernière révision de ses statuts date du 27 janvier 2010.

Depuis sa création, la structure a évolué et élargi ses compétences. Elle intervient dans les domaines suivants : le logement, l'économie, l'emploi, la formation, l'insertion, la protection de l'environnement, les déchets ménagers, l'assainissement, les centres sociaux, le funérarium, les équipements sportifs intérêt communautaire (uniquement le stade d'athlétisme), l'accueil d'enfants, la jeunesse, le tourisme et la diffusion culturelle en milieu rural, les transports (sauf urbains).

Par ailleurs, la communauté réalise un certain nombre de prestations pour le compte de communes : études et réalisations sous mandat de toute action ou procédure confiée à la communauté par une ou plusieurs communes adhérentes, assistance à la maîtrise d'ouvrage (prestation de services), mise à disposition de personnels et de moyens dans le cadre de conventions de partage de service. La CCPN a mis en ligne un système d'informations géographiques (SIG) permettant l'accès au cadastre des communes membres.

Il existe des conventions avec la ville de Noyon qui concernent le domaine de la culture, du transport et du sport. S'agissant des activités sportives, par délibération du 29 novembre 2011, a été approuvée la mise en place d'une convention de mutualisation d'une partie du service des sports de la ville au profit de la CCPN. Celle-ci se limite cependant à la mise à disposition, 11 heures par semaine du directeur du service sportif de la commune de Noyon à la CCPN. En ce qui concerne les activités culturelles, une convention a été établie avec la ville de Noyon qui permet la rétribution du temps passé par la directrice des affaires culturelles et son assistante de la commune pour assurer la programmation des spectacles.

2 - L'administration de la communauté de communes

La communauté de communes est administrée par un conseil communautaire composé de 75 délégués communautaires, un bureau restreint composé du président et des 10 vice-présidents, et un bureau communautaire.

Une commission locale d'évaluation des charges transférées a été créée par délibération du 15 décembre 2009. Cette commission, qui a l'importante mission d'assurer une évaluation des charges et des ressources transférées afin de fixer les attributions de compensation définitive, ne s'est jamais réunie.

Pendant la période sous contrôle, trois directeurs généraux des services (DGS) se sont succédé. Le premier en poste jusqu'à la fin 2008, le deuxième en poste du 1^{er} mai 2009 à décembre 2010 et le troisième du 1^{er} janvier 2011 au 31 mars 2012. Les longues périodes de vacances d'emploi n'ont pas fait l'objet d'une nomination d'un DGS intérimaire à l'exception de celle qui s'est ouverte en avril 2012. C'est ainsi qu'un DGS intérimaire a été nommé à compter du 1^{er} avril 2012 pour assurer une présence de 3 jours par semaine.

Fin 2008, la communauté de communes a recruté, sur la base d'un contrat, un ancien comptable de la CCPN. Celui-ci avait pour mission principale la réalisation d'une étude financière sur la transformation d'une communauté de communes en communauté d'agglomération, les transferts de compétences, le passage en taxe professionnelle unique et l'élaboration du budget. Deux contrats ont été signés : l'un du 1^{er} novembre 2008 au 28 février 2009 et l'autre du 1^{er} mars 2009 au 30 juin 2009. La CCPN n'a pas été en mesure de transmettre à la chambre des éléments relatifs aux travaux effectués par ce contractuel.

Le 1^{er} mai 2009, la communauté de communes a recruté un ingénieur territorial en chef de classe exceptionnelle, sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services. L'agent a été détaché de sa structure d'origine, la communauté d'agglomération de val et forêt. Toutefois, ce recrutement par détachement en qualité de directeur général des services de la communauté de communes du Pays Noyonnais apparaît irrégulier dans la mesure où ladite communauté comptait moins de 40 000 habitants ; elle ne satisfaisait pas à la condition de seuil fixée par l'article 5 du décret n° 90-126 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux. La CCPN avait alors pour projet une transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération. Celui-ci n'a pu aboutir du fait qu'une communauté d'agglomération doit réunir plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants, ce qui n'est pas le cas pour le territoire Noyonnais.

Le 1^{er} janvier 2011, il a été mis fin au détachement de l'agent sur cet emploi fonctionnel. L'extrait du procès-verbal de la délibération du 7 octobre 2010, attestant de l'information de l'assemblée délibérante de la fin du détachement, comporte la mention suivante : « le Président a rappelé que lors de la séance du 15 décembre 2009, M. X a informé les membres du conseil communautaire de sa volonté de quitter la collectivité. Il recherche une mutation, et a sollicité sa collectivité d'origine pour une réintégration sur son grade (...). Cette collectivité disposait d'un

emploi vacant au moment de la demande ». Un arrêté n°11-27 du 4 janvier 2011 prononce la fin du détachement de l'agent sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services à compter du 1^{er} janvier 2011 et le place en surnombre pour 1 an à compter de cette même date, de même qu'une attestation du président de la CCPN du 1^{er} juin 2010, transmise au CNFPT, explique l'obligation de mettre fin aux fonctions de l'intéressé en raison de l'échec du projet de transformation en communauté d'agglomération.

Ces éléments ne sont pas sans importance car, dans l'hypothèse du renoncement de l'intéressé et en l'absence d'emploi vacant correspondant à son grade dans sa collectivité d'origine, il aurait dû cesser d'être rémunéré et être placé en disponibilité d'office jusqu'à sa réintégration et au plus tard, jusqu'au terme initialement prévu par l'arrêté de détachement. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il aurait retrouvé les garanties de surnombre et de prise en charge¹. La contribution due au CNFPT aurait alors été versée par cette communauté d'agglomération. Par contre, dans l'hypothèse où la fin du détachement de l'agent a été prononcée par un arrêté n° 11-27 du 4 janvier 2011 sur le fondement de l'article 53, il résulte que le CNFPT n'avait pas d'autre choix que de prononcer cette prise en charge à compter du 1^{er} février 2012. C'est la communauté de communes du Pays Noyonnais qui va être redevable, jusqu'au reclassement définitif de l'intéressé, de cette contribution. Celle-ci est égale, pendant les deux dernières années, à une fois et demie le montant constitué par les traitements bruts versés au fonctionnaire, augmenté des cotisations sociales afférentes à ces traitements, puis à une fois ce montant pendant la troisième année, et aux trois quarts de ce montant au-delà des trois premières années².

De plus, la CCPN n'a adressé les éléments concernant la fin du détachement de l'agent au CNFPT qu'en début d'année 2012, ce qui a eu pour conséquence d'empêcher que le CNFPT accomplisse ses obligations durant l'année pendant laquelle l'agent a été placé en surnombre. En effet, l'article 97-I de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que, pendant cette période de surnombre, le CNFPT doit examiner les possibilités de reclassement de l'intéressé et étudier les possibilités d'activité dans une autre collectivité ou un autre établissement que celle ou celui d'origine.

Il est, dès lors, regrettable que le CNFPT ait été dans l'impossibilité de respecter cette obligation voulue par le législateur en vue d'éviter une éventuelle prise en charge, de par la transmission tardive des éléments, par la collectivité. Un contentieux devant le tribunal administratif est actuellement en cours contre la décision de non réintégration de l'agent par son employeur d'origine.

Lors du conseil communautaire du 18 avril 2008, dix vice-présidents ont été désignés. Cependant, en vertu de l'article L. 5211-10 du CGCT, le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant. L'ordre du tableau des adjoints résulte purement et seulement de l'ordre de leur élection (Conseil d'Etat, 9 octobre 1968, élection du maire de Vauclin³). En l'occurrence, il n'a pas été procédé ainsi.

Cette situation aurait comme conséquence, en cas d'empêchement du président, l'impossibilité juridique de le suppléer puisqu'aucun ordre n'a été déterminé. Il conviendrait donc que l'assemblée délibère de nouveau pour permettre, en déterminant l'ordre des vice-présidents, de garantir la pérennité du fonctionnement de l'EPCI.

¹ CE, 26 sept. 2007, n° 300035.

² Article. 97 bis de la loi du 26 janvier 1984.

³ Conseil d'Etat - 9 Octobre 1968 N° 73803 « considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 25 et 66 du Code de l'administration communale que les adjoints prennent rang dans l'ordre de leur nomination sans qu'aucune distinction puisse à cet égard être faite entre adjoints réglementaires et ceux qui occupent les postes supplémentaires. »

Selon une jurisprudence constante, un vice-président doit disposer d'une délégation effective du président (ou le remplacer dans la plénitude de ses fonctions en cas d'absence, de suspension ou de révocation de celui-ci)⁴. Or, seul le vice-président en charge du logement et de l'urbanisme est détenteur d'une délégation générale de compétence et de signature pour l'ensemble des affaires se rapportant aux services de la CCPN, en cas d'absence ou d'indisponibilité du président.

La chambre note que l'ordre du jour du conseil communautaire du 26 juin 2012 prévoyait la désignation des vice-présidents selon les modalités décrites au CGCT. Cet ordre du jour n'a pas été respecté et, alors qu'une délibération a été prise pour modifier le taux des indemnités versées au président (passant de 33,75 % à 67,50 %) et aux vice-présidents (passant de 13,50 % à 24,73 %), la décision de régularisation de la nomination des vice-présidents a été repoussée à une date ultérieure.

La chambre recommande de respecter la réglementation concernant la désignation des vice-présidents et prend acte de la volonté exprimée par son président d'inscrire à l'ordre du jour d'un prochain conseil communautaire la désignation des vice-présidents.

H - Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et les orientations en matière de développement économique

1 - Le schéma de cohérence territoriale

Le SCOT, outil stratégique d'aménagement et de développement du territoire, a été arrêté le 30 novembre 2010. Le préfet a émis un avis favorable le 18 avril 2011.

2 - Les orientations en matière de développement économique

La stratégie de la CCPN se fonde sur la volonté des élus que « le territoire ne devienne pas un territoire dortoir. L'idée du développement et d'une véritable vocation économique doit permettre au Pays Noyonnais de devenir un pôle secondaire de Compiègne, tout en préservant sa qualité de vie. »

La CCPN tente de construire un développement économique en cherchant à redevenir attractive auprès des entreprises et à relancer l'économie locale s'associant au projet de canal Seine-Nord Europe et à la plate-forme multimodale. Le SCOT présente cependant une faiblesse qui réside dans les conditions de détermination des orientations qui reposent sur des données statistiques et économiques de 2006, c'est-à-dire d'avant la crise. La chambre recommande de les actualiser.

3 - Un premier bilan des interventions économiques de la CCPN

La CCPN fonde son projet sur le développement de zones d'activités, soit existantes, soit en projet. Dans les zones d'activités existantes, une vingtaine d'hectares restent à commercialiser sur les 118 hectares de superficie d'activités totale (4 ha dans la ZI de Noyon, 10 ha dans le parc d'activités de Noyon-Passel, 8,3 ha dans la ZI de Guiscard). Les zones d'activités en projet représentent un potentiel foncier de 165 hectares supplémentaires.

Le tissu économique noyonnais reposait essentiellement sur quelques grosses unités économiques et était dominé par une mono-industrie, ce qui en a accentué la fragilité. Cette dépendance envers des activités facilement délocalisables a affaibli toute l'économie du

⁴ Réponse ministérielle n° 58926 parue au JOAN du 22 octobre 2001, page 6090 et arrêt du Conseil d'Etat du 3 juin 1996, comité syndical du SIVOM de la vallée d'Aure.

territoire. Lors des premières fermetures d'usines, c'est toute l'économie du territoire qui a souffert. Depuis 2007, les différentes restructurations et délocalisations en œuvre sur le territoire Noyonnais ont détruit 1 830 emplois.

La CCPN a du mal à faire face à la crise et à créer ou protéger les emplois existants. Face à la situation économique et à la fragilité de son bassin économique, la CCPN a engagé une politique volontariste. L'efficacité de cette politique devrait être évaluée de façon plus précise afin de vérifier que l'investissement financier de la communauté de communes ne soit pas considéré comme un effet d'aubaine pour les entreprises et n'ait comme résultat, au mieux, que de ralentir les pertes d'emploi en offrant un répit aux entreprises.

Le bilan de la politique économique déployée sur le territoire pour le maintien ou la création d'emplois apparaît modeste comparé aux destructions d'emplois. En effet, la CCPN estime à 689 la création ou le maintien d'emplois depuis 2007. Si on rapproche pour la même période les pertes et les créations ou maintiens d'emplois, le solde est négatif de 1 141 emplois (1 830 destructions – 689 maintiens ou créations).

Par ailleurs, la CCPN dispose au total, entre les disponibilités immédiates, les projets d'extension de zones d'activités existantes et les projets de création de nouvelles zones, de 185 hectares potentiellement mobilisables pour l'accueil d'activités, ce qui correspond pratiquement à deux fois l'offre actuelle. Les 185 hectares correspondent à l'ensemble des zones cumulées. Si celles de Noyon et du Mont Renaud ne disposent plus de disponibilités, celle de Passel présente 8 hectares vacants. La CCPN envisage cependant la création d'une nouvelle zone nommée « Zone Cœur de Picardie ». Par délibération en date du 26 février 2009, le conseil communautaire a décidé la création du budget annexe « pôle d'activités logistiques cœur de Picardie » lequel est destiné au stockage de terrains dans le cadre du projet de canal Seine Nord Europe et de l'implantation d'une plate-forme multimodale sur le Noyonnais.

III - LA SITUATION FINANCIÈRE ET L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le périmètre financier de la communauté de communes était constitué, en 2011, d'un budget principal et de 13 budgets annexes.

Dépenses (en euros)	2009	2010	2011
Principal	24 865 667	23 539 717	29 660 514
Contrat Rural	1 408 610	-	-
Leader +	299 758	-	-
Parc d'Activités de Passel	6 476 874	5 194 912	4 744 804
Réserve foncière	1 400 167	944 189	2 652 341
Village d'Entreprises	548 490	414 805	238 205
SPANC	102 814	61 865	91 427
Intersnack	150 000	257 721	404 694
Cœur de Picardie	83 500	130 160	46 888
Friche industrielle	1 769 914	1 471 045	1 510 084
La rosière	51 401	921 525	921 525
Samas (Majencia)	6 502 869	2 022 911	4 131 553
Guitel	-	-	1 896 500
Friches militaires	-	-	4 518 809
Total	43 660 064	34 958 850	50 817 344

Source : CCPN.

La CCPN n'est pas actionnaire de sociétés d'économie mixte locales.

S'agissant des budgets annexes, l'ensemble du personnel est rémunéré sur le budget principal puis affecté aux budgets annexes concernés. La rémunération d'un agent est basculée sur le budget annexe SPANC, celle de 20 agents en contrat unique d'insertion (CUI) est basculée sur le budget annexe friches militaires.

En 2011, des subventions ont été versées du budget principal aux budgets annexes, en section de fonctionnement et d'investissement.

	2011 (en euros)	
Subvention de fonctionnement (c/7475)	Intersnack	257 898
Subvention d'investissement (c/1328)	Village d'entreprises	97 051
	Cœur de Picardie	28 698
	Intersnack	144 176
Total		527 824

Source : comptes de gestion.

Le budget annexe parc d'activités de Passel est en déficit de 2,125 M€; la valeur des terrains à vendre sur ce budget ne couvre pas ce déficit. La communauté devra verser une subvention afin d'assurer l'équilibre mais, pour ce faire, il faut connaître la valeur des terrains restant à céder sur ce parc d'activités, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La subvention ne sera très certainement pas versée en 2012.

Certains budgets annexes de la communauté, compte tenu de leur nature ou de leur objet comprennent des stockages de terrains. Il s'agit des budgets « friche industrielle », « parc d'activités de Passel », « réserve foncière », « la Rosière ». Aucun inventaire n'a été réalisé. La chambre recommande la réalisation d'un inventaire permettant la valorisation des stocks de terrains.

A - La fiabilité des comptes

1 - La tenue d'une comptabilité d'engagement et le principe d'indépendance des exercices (budget principal), le rattachement des charges et produits de fonctionnement à l'exercice

La chambre constate que la CCPN tient une comptabilité d'engagement des dépenses. Le rattachement des produits et des charges à l'exercice est appliqué conformément aux règles de l'instruction comptable M14. La procédure des autorisations de paiements et crédits de paiements (AP/CP) n'a, cependant, pas été mise en place.

2 - Les restes à recouvrer et les restes à réaliser

La chambre constate, en 2009, une dégradation des recouvrements des recettes liées aux services périscolaires. En cours d'année 2010, des nouveaux moyens de paiement ont été instaurés. La possibilité est dorénavant offerte aux usagers de ces services d'effectuer le paiement en ligne, ainsi que le prélèvement automatique. Le service petite enfance gère la facturation des prestations de la restauration scolaire. Les titres sont établis une fois que les factures sont dites « impayées », soit un mois après l'édition et la transmission de la facture aux redevables. Les autres services sont, quant à eux, sous forme de régies. Pour les créances admises en non-valeur, des impayés « restauration scolaire » datant de 2004 et 2005 devraient en 2012 faire l'objet d'une délibération permettant l'admission en non-valeur compte tenu de l'ancienneté et du faible montant des créances. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est effectué.

La chambre constate une gestion des restes à réaliser conforme aux dispositions de l'instruction comptable M14.

3 - L'amortissement des immobilisations

En matière d'amortissement des immobilisations, la CCPN met en œuvre les préconisations de l'instruction M14.

B - La capacité d'autofinancement

La chambre relève de grandes variations de la capacité d'autofinancement brute sur la période 2006-2011. Cette situation résulte du remboursement en capital des emprunts de 2009 ayant pour origine le transfert d'un emprunt de 5 M€ du budget principal sur le budget annexe « Samas » (opération « sale and lease back » Majencia). Sur ce même exercice, un montant créditeur de 3 519 980 € est inscrit dans les opérations budgétaires du compte 1641, correspondant à la consolidation d'une ligne de trésorerie pour 2 M€ et à la levée d'un emprunt de 1 467 300 € auprès du Crédit Agricole sur le budget principal en vue de rembourser sur l'exercice 2010 les deux emprunts de 700 000 € des budgets annexes « Réserves foncières » et « Parc d'activités Passel ». Ces deux emprunts avaient été contractés en 2008 pour une durée de deux ans, avec un remboursement du capital in fine. Cela revient finalement à un transfert de dette des budgets annexes sur le budget principal. Afin de « rétablir l'équilibre entre les budgets » au sujet des emprunts de 700 000 €, les budgets annexes reversent tous les ans une somme de 100 000 € au budget principal, pour une durée de sept ans.

La chambre a comparé le montant de la dette du budget principal à celui de la CAF brute avec les précautions qui s'imposent sur le montant de la dette du budget principal.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dette au BP au 31/12	2 400 417	3 090 119	7 821 354	6 127 476	7 219 088	6 753 129
CAF brute	1 206 219	492 037	761 547	161 120	926 768	1 321 348
Dette / CAF brute	2 ans	6 ans	10 ans	38 ans	8 ans	5 ans
Ratio lissé sur trois ans (N-2 à N)			5 ans	12 ans	11 ans	8 ans

Source : comptes de gestion.

La chambre constate que la CAF est positive et couvre le remboursement du capital de la dette.

C - La trésorerie

La chambre observe que, sur la période contrôlée, la ligne de trésorerie est consolidée en fin d'exercice à hauteur de 1,5 à 4 M€ La CCPN n'est pas en gestion de trésorerie zéro.

D - La dette

La chambre note que la CCPN n'a pas rencontré de difficultés pour obtenir des crédits jusqu'en 2010. Cependant fin 2011, lors de la consultation des banques, des difficultés ont été constatées, seul un organisme bancaire ayant répondu.

La politique d'endettement ne fait pas l'objet d'un rapport ou d'une remontée d'information spécifique auprès des élus. Lors des appels aux banques, celles-ci traitent directement avec le service finances. Une fois les réponses à la consultation réceptionnées, une présentation et une proposition de choix est faite par la direction au vice-président en charge des

finances et au président pour décision. La CCPN fait appel à la société Finance Active pour analyser les propositions et les contrats définitifs. La communauté de communes, depuis 2011, recourt à une mise en concurrence formalisée. Une consultation type est désormais envoyée à au moins quatre banques et des arbitrages sont ensuite réalisés avec la société Finance Active.

La chambre constate que la dette de la CCPN apparaît comme maîtrisée. L'encours de la dette du budget principal s'élevait à 6 753 129 € au 31 décembre 2011. La dette du budget principal ne reflète pas fidèlement la réalité de la situation, comme il a été indiqué ci-dessus.

Le tableau ci-dessous décrit la réalité de la dette à la fin de chaque exercice :

(en euros)	2007	2008	2009	2010	2011
Budget principal	3 090 119	7 821 354	6 127 476	7 219 088	6 753 129
Village d'entreprises	1 435 106	1 371 877	1 025 521	973 195	918 252
Passel	0	700 000	700 000	-	
Réserves foncières	0	700 000	700 000	-	
Friches industrielles			294 366	279 347	263 576
Samas (Majencia) (salb)			4 444 444	3 888 889	4 963 333
Guitel (salb)					1 550 000
Total	4 525 226	10 593 231	13 291 808	12 360 519	14 448 291
Total sans les opérations de « sale and lease back »	4 525 226	5 593 231	8 847 364	8 471 630	7 934 957

Source : comptes de gestion.

Les emprunts sont prioritairement réalisés en taux fixes et à échéances constantes. Cependant, des renégociations ont été mises en œuvre en novembre 2008 et ont abouti à la contraction de deux emprunts structurés à la Caisse d'Epargne, pour un montant de 1 173 531 € pour le premier emprunt classé E4 sur la charte Gissler (multiplicateur de 5 dans la formule de calcul du taux d'intérêt avec un indice Libor dollar), et de 1 045 526 € pour le deuxième, classé E1 (multiplicateur de 5 avec un indice Euribor).

Ces deux emprunts structurés ont été renégociés le 25 mai 2012 par la contraction d'un nouvel emprunt à la Caisse d'Epargne, à taux fixe. Le nouvel emprunt comprend le capital restant dû des emprunts structurés (1 894 866,58 €), 2 000 000 € d'emprunt « classique » supplémentaire et la moitié de la soulte de sortie de ces emprunts, soit 185 741,15 € (le montant total de la soulte est de 371 482,30 €). Le montant du nouveau prêt est donc de 4 080 607,73 €. L'autre moitié de la soulte de renégociation est intégrée dans le taux du nouveau prêt. Le taux d'intérêt du prêt est de 3,77 %, pour une durée de onze ans et cinq mois, une commission d'engagement de 4 000 € et un taux effectif global de 3,83 %.

La renégociation de ces deux emprunts structurés, bien que très couteuse (plus de 371 000 €), était inévitable au regard de l'exposition forte de la collectivité à des risques incontrôlables. En effet, les conséquences de ces emprunts auraient pu être désastreuses, et la chambre s'interroge sur les raisons qui ont pu conduire la CCPN à contracter ce type d'emprunts en 2008, alors que leur nocivité était déjà bien connue et que les formules d'intérêts écrites dans les contrats ne laissent aucun doute sur le risque encouru.

La chambre considère que, compte tenu des enjeux financiers, la CCPN aurait à gagner à renforcer ses moyens de contrôle, d'accompagner les projets de budget d'un rapport sur la dette présentant la stratégie suivie et les résultats attendus ainsi que les caractéristiques des produits souscrits.

E - L'exécution budgétaire

1 - Les débats d'orientations budgétaires

L'article L. 5211-36 du CGCT dispose « qu'un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci... ». Ce débat permet à l'assemblée délibérante de discuter des orientations budgétaires de l'exercice à venir ainsi que des engagements pluriannuels envisagés et d'être informée de l'évolution de la situation financière de la communauté de communes. Il n'a aucun caractère décisionnel.

Des informations sont données sous forme de notes et de tableaux qui exposent le contexte général et les orientations de la préparation budgétaire. Les conseillers communautaires disposent d'une information, survolant les différentes problématiques.

La chambre estime, cependant, que pour le débat d'orientation budgétaire (DOB), les conseillers communautaires gagneraient à disposer d'une information donnant une vue d'ensemble de la situation de l'EPCI qui gagnerait à être complétée en matière d'emprunts et d'engagements pluriannuels.

2 - Les budgets des exercices 2006 à 2012

a - L'évolution des recettes de fonctionnement

La communauté de communes dispose de ressources fiscales propres, perçues directement auprès du contribuable, qu'elle détermine librement. Elle perçoit aussi des dotations qui ont augmenté avec l'élargissement de ses compétences.

L'évolution des dotations de l'Etat de 2007 à 2011 a été la suivante :

(en euros)	2007	2008	2009	2010	2011
dotation de base	161 097	165 511	172 524	240 329	190 991
dotation de péréquation	351 183	360 323	370 978	534 386	423 621
majoration	64 007	58 577	64 465		
garantie	6 775				206 047
bonification				328 776	273 144
Total	583 062	584 411	607 967	1 103 491	1 093 803

Source : CCPN.

L'évolution de ces dotations reflète celle des transferts de compétences.

Le tableau suivant décrit l'évolution des produits de la fiscalité entre 2009 et 2011 :

Produits en euros	2009	2010	2011
TH	1 332 548		2 624 759
TFB	1 999 923		
TFNB	193 679		48 270
TP	1 524 539		
Compensation relais		5 970 842	
Alloc compensatrices			238 018
IFER			95 547
CVAE			1 039 139
DERTP			58 314
GIR			85 250
Fiscalité unique professionnelle			1 768 105
TEOM	757 176	1 225 194	2 443 339
TOTAL	5 807 865	7 196 036	8 400 741

Source : états 1259.

Les taux de taxe d'habitation et des deux taxes foncières n'ont pas varié entre 2007 et 2009. Ils se situaient à 4,98 % pour la taxe d'habitation (TH), 8,85 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), et 19,31 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB). Pendant la même période, le taux et le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ont été les suivants :

	2008	2009	2010	2011
Taux de TEOM	1,52 %	3,52 %	5,52 %	10,69 %
Produit	312 960	757 176	1 225 194	2 443 339

Source : CCPN.

La CCPN a mis en œuvre la TEOM en 2007 pour faire face à un manque de recettes et financer le coût de l'enlèvement des ordures ménagères jusqu'alors supporté par le budget général. Les premiers effets de cette décision se sont manifestés en 2008. Depuis cette instauration, le taux a régulièrement été augmenté, passant de 1,52 % en 2007 à 10,69 % en 2011.

Dans le document préparatoire au DOB 2012, l'ordonnateur explique : « Le résultat positif de cette année a été rendu possible grâce à l'augmentation de la TEOM. L'engagement pris par les élus de ne pas augmenter la pression fiscale dans les trois ans à venir nous oblige à subvenir à nos propres moyens et à construire notre propre autonomie financière par des recettes nouvelles. L'espace d'innovation INOVIA devrait produire à terme une recette locative de 1 200 000 € »

La chambre constate que la CCPN a instauré la taxe professionnelle unique (TPU) fin 2009 pour une prise d'effet au 1^{er} janvier 2010. L'objectif de cette décision était de bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée destinée à accroître les recettes. Ce choix est venu télescoper la décision de supprimer la TP prise par l'État.

La CCPN visait un lissage sur 12 ans de la taxe professionnelle afin qu'elle soit identique sur chacune des 17 communes.

La chambre constate les difficultés rencontrées par la CCPN pour appréhender les effets de la suppression en 2010 de la taxe professionnelle, à moyen et long termes. Cette suppression a complexifié la préparation budgétaire puisque la CCPN ne pouvait pas s'appuyer sur l'antériorité de ses recettes fiscales basées jusqu'en 2009 sur une taxe additionnelle aux 4 taxes communales.

S'agissant de la stratégie entre la fiscalité et l'endettement, la CCPN avait pour objectif de dégager des excédents grâce à la fiscalité dans le but de limiter le financement par l'emprunt. Cependant, depuis 2009, c'est l'endettement qui a été privilégié. Depuis 2011 et l'augmentation de la TEOM, c'est la fiscalité qui est utilisée pour essayer d'accroître les ressources.

Après une phase assez tendue, le passage en TPU dès le 1^{er} janvier 2010 a donné de nouveaux moyens à la CCPN, notamment grâce à la DGF bonifiée qui est venue améliorer les résultats de fin d'exercice de l'année 2010. Par ailleurs, l'augmentation des recettes liées à l'évolution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en 2011 a contribué à renforcer les résultats positifs qui permettent de dégager une épargne de gestion positive qui favorisera l'autofinancement des nombreux investissements à venir.

b - L'évolution des dépenses de fonctionnement

Les dépenses ont fortement augmenté en 2010 consécutivement au passage en TPU, et aux reversements de fiscalité qui ont suivi.

(en euros)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses de fonctionnement	8 037 494	8 466 947	8 718 112	10 076 279	14 037 985	14 736 898

Source : comptes de gestion.

Les dépenses de personnel représentaient, en 2011, 30 % des dépenses de fonctionnement.

Années	Dépenses du chapitre 012	Évolution annuelle	Évolution sur la période
2007	3.145.356 €		41,42 %
2008	3.347.947 €	6,44 %	
2009	3.551.002 €	6,06 %	
2010	3.911.206 €	10,14 %	
2011	4.448.186 €	13,73 %	

Dépenses Prévisionnelles

2012	5.025.185 €	13 %
------	-------------	------

Source : DRH CCPN.

La chambre constate que la masse salariale a connu pendant la période sous contrôle une hausse très importante (41,42 % en l'espace de 5 ans). Celle-ci s'explique, pour partie, par le développement des services « enfance, petite enfance » qui s'est traduit par la création de l'équivalent temps plein de 76 emplois. Les salaires versés sont partiellement compensés par les participations de la Caisse d'allocations familiales et de celles des familles.

c - Les subventions aux tiers

La CCPN mène une politique de subvention des associations, uniquement liée à certains domaines de ses compétences (affaires scolaires, environnement, développement économique). Des conventions pour les subventions supérieures à 23 000 € ont été établies.

F - Les régies périscolaires

Avant la création en 2008 de ces régies centrales, il existait une régie par site de restauration. La création de ces régies avait pour objectif une gestion globale des sites d'activités s'appuyant sur un logiciel permettant également la facturation. La CCPN souhaitait ainsi uniformiser le service sur son territoire et faciliter la rédaction des bilans destinés à la Caisse d'allocations familiales. Cette gestion centralisée s'est accompagnée de la mise en place d'une tarification en fonction des ressources des usagers.

La mise en place de ces régies en janvier 2008 a abouti à l'émission de titres en octobre 2008 et à des retards d'encaissement. La chambre considère que l'instauration de ces régies a été insuffisamment préparée, notamment en ce qui concerne le système d'information. Cela a conduit à de nombreux retards de paiement. Depuis, les outils informatiques sont opérationnels et ont permis la mise en place du prélèvement automatique et du paiement en ligne. Malgré ces améliorations, des difficultés demeurent qui, selon l'ordonnateur, seront traitées avec le comptable afin de réduire les retards de paiement. La chambre recommande la fiabilisation rapide des encaissements en régie.

Malgré les difficultés rencontrées par le Noyonnais, la CCPN a poursuivi une politique d'investissements et de soutien aux entreprises afin de maintenir l'activité économique du territoire, notamment grâce à l'important programme du CRSD et de son volet financier établi à 23 M€ La chambre constate une situation financière marquée par un faible endettement et une CAF positive dans un contexte économique incertain.

G - L'investissement

Le tableau suivant décrit l'évolution de l'investissement :

(en euros)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses d'équipement	1 628 331	1 278 700	4 767 756	2 020 313	2 436 897	3 703 637

Source : *comptes de gestion.*

En 2008, le budget principal a subi l'effet de l'opération Samas/Majencia. En effet, un mandat a été émis au compte 21318 pour 4 000 000 € consécutivement à l'opération immobilière « sale and lease back » décidée par le conseil communautaire les 9 septembre et 23 octobre 2008. La création du budget annexe n'est intervenue qu'en 2009 par délibération du 26 février 2009. Les écritures de régularisation ont été faites au cours dudit exercice. La forte variation constatée en 2011 est due à la réalisation des opérations suivantes : stade d'athlétisme (2 274 484,56 €), micro-crèche de Guiscard (265 806,16 €), transport (41 172,30 € comprenant l'étude de mise en œuvre du service et l'acquisition de panneaux), réfection de la toiture de la maison de l'emploi (146 410,20 €). La chambre recommande la mise en place d'un suivi rigoureux de la comptabilisation des opérations d'investissement.

La CCPN a pour projet la création d'un centre aqua ludique sur son territoire. Cet équipement doit venir remplacer la piscine existante à Noyon, « jugée vieillissante et ne répondant plus aux besoins actuels, qu'il s'agisse des besoins scolaires, grand public ou associatif. » Une mission d'étude a été confiée au groupement spécialisé par le biais d'une maîtrise d'ouvrage déléguée à la SAOISE qui comprend deux phases : une étude de programmation (initialisation de l'étude, pré programme, programme technique détaillé) et une étude juridique du mode de réalisation, d'exploitation, d'entretien et de financement de l'ouvrage (comparaison des différents modes de réalisation et d'exploitation, simulations financières en coût global). Le montant prévisionnel de cet investissement s'élève à 19 231 000 € TTC (en valeur 2012), ce qui est une opération très importante au regard du périmètre financier de la CCPN.

Le conseil communautaire a présenté aux élus, le 24 juin 2012, les différents montages possibles :

- délégation de service public sous forme concessive (DSP) sous réserve de vérification de l'existence d'un risque d'exploitation en gardant à l'esprit que les recettes complémentaires doivent être en lien avec le service ;

- contrat de partenariat et régie/affermage ;

- maîtrise d'ouvrage publique (financement, conception, construction/réalisation et maintenance/entretien/GER) et régie/affermage (exploitation) ;

- appel à une société commerciale au capital en tout ou partie public.

La chambre recommande une grande prudence dans le montage juridique et financier sur un projet important et coûteux dont la nature est par définition risquée en matière d'exploitation. Par ailleurs, il est nécessaire que la CCPN délibère pour déterminer l'intérêt communautaire de cet équipement.

H - La participation de la CCPN à la réhabilitation des collèges

Le 2 octobre 1998, une convention a été signée entre la communauté de communes et le département de l'Oise portant « définition du montant total des dépenses d'investissement mises globalement à la charge de la CC pour la réhabilitation du collège Louis Pasteur de Noyon ». Le montant prévisionnel de la participation a été fixé à 7 186 981 F à l'époque, avec comme modalité de versement, 479 132 F, soit 73 043,20 € pendant 15 ans.

La somme de 1 095 648 € est mise globalement à la charge de la CCPN pour la réhabilitation du collège Pasteur. Les travaux ayant débuté tardivement, la première annuité a été réglée au cours de l'exercice 2005. A ce jour, la CCPN a payé 7 annuités (de 2005 à 2011). Cette somme a été inscrite dans la liste des restes à réaliser 2011 et a fait l'objet d'un mandatement sur le budget 2012. Cette participation devrait s'arrêter en 2013, qui serait le dernier exercice concerné. La chambre s'étonne de cette participation qui n'entre a priori pas dans les compétences de la communauté.

I - L'évaluation des politiques engagées

La mise en place d'un dispositif de « suivi-évaluation » a pour vocation d'être un gage de transparence et constitue un outil d'aide à la décision. Ces évaluations doivent permettre de mesurer, puis d'expliquer les écarts constatés entre objectifs et réalisations et, ainsi, apporter une base d'analyse fiable pour proposer d'éventuels correctifs aux programmes mis en œuvre.

L'évaluation de la politique suivie nécessite la définition préalable des objectifs territoriaux de cette politique par la CCPN. Le projet de SCOT prévoit, pour sa mise en œuvre, un suivi pour lequel des indicateurs ont été définis, pour l'ensemble des champs couverts par le SCOT.

En dehors du SCOT, la CCPN n'a pas encore défini d'instruments d'évaluation de la gestion, comme par exemple des ratios de dépenses de personnel/service rendu (fréquentation, nombre d'enfants pris en charge, nombre d'entrées...) afin d'évaluer la pertinence du service. Depuis 2012, la CCPN dispose d'un logiciel de gestion permettant l'élaboration de programme pluriannuel d'investissement. Cette possibilité n'est pas aujourd'hui exploitée.

Globalement, il apparaît que le lancement des opérations relève principalement de « l'empirisme et du volontarisme ». La démarche évaluative est peu présente dans le processus décisionnel. Les études préalables (faisabilité, retour d'investissement) ne sont pas systématisées. Compte tenu de l'environnement économique, il serait utile de mettre en œuvre une évaluation systématique en amont des projets, par le calcul préalable du retour d'investissement et des coûts d'exploitation. Ceci permettrait de décider en pleine connaissance de cause du caractère éventuellement déficitaire d'un projet et d'intégrer l'effet des décisions dans les comptes. La chambre recommande le développement de l'évaluation et la définition d'indicateurs de gestion.

J - Les marchés publics

La collectivité passe environ 80 % des marchés en procédure adaptée, contre 20 % en marchés formalisés.

La chambre observe que les marchés passés par la CCPN et vérifiés par elle n'appellent pas d'observation.

IV - LES RESSOURCES HUMAINES

A - La gestion des ressources humaines

La chambre observe que la gestion des ressources humaines est marquée par une absence de procédures destinées à limiter les risques en matière de gestion du personnel. La CCPN ne dispose pas de compétences permettant de garantir une bonne qualité de la gestion des ressources humaines. Les faiblesses d'organisation et une absence d'outils expliquent cette absence de pilotage de la fonction RH. Deux agents sont affectés à la GRH pour 300 salariés.

La chambre constate une augmentation des effectifs de 81 postes (hors contrats aidés et apprentis) sur la période 2007-2012. Si cette hausse importante s'explique notamment par les recrutements liés au service « enfance, petite enfance », la chambre considère néanmoins que la CCPN gagnerait à s'engager dans une mutualisation des moyens.

La CCPN ne dispose pas de documents prospectifs permettant une analyse des activités sur la période demandée.

La chambre recommande la création de la fonction RH et sa structuration : ces dernières doivent s'accompagner du développement des outils de gestion prévisionnelle (définition de profils de postes, détermination des compétences et de leur évolution, formation...).

La CCPN n'a mis en place qu'à partir de 2011 un suivi de l'évolution des dépenses de personnel grâce à un tableau de bord mensuel. Jusqu'à cette date, aucun indicateur ne permettait à la CC d'avoir un suivi interne efficace des dépenses de personnel et d'évolution du personnel. La chambre préconise également de recueillir les informations sur l'absentéisme afin de pouvoir procéder à leur analyse.

La chambre relève que, depuis 2008, la CCPN ne met plus en œuvre aucune procédure de notation, pourtant obligatoire, et d'entretien à cette occasion. L'évaluation est inexistante. La gestion des carrières favorise, le plus souvent, l'avancement d'échelon à la durée minimale.

La CCPN est soumise à l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés⁵. La CC n'est pas actuellement en mesure de fournir son taux d'emploi de travailleurs handicapés. Elle a été soumise à la contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique à hauteur de 22 274 € en 2009, 35 280 € en 2010 et 24 275 € en 2011. La chambre constate que la CCPN ne respecte pas ses obligations d'emploi de personnes handicapées et recommande le respect des exigences en la matière.

S'agissant de la formation, pendant la période sous revue, il a été constaté qu'aucune politique de formation n'a été mise en place. Le livret individuel de formation dont la distribution est obligatoire depuis 2007 a été remis aux agents en janvier 2012. La chambre recommande que soit établi un plan de formation s'appuyant sur les orientations stratégiques de la CCPN et soumis à l'avis du comité technique paritaire.

⁵ Articles L. 5211-1 et suivants du code du travail.

B - Le régime indemnitaire

Si les agents de la CCPN bénéficient d'un régime indemnitaire favorable, les contrôles effectués par la chambre en la matière n'ont pas révélé d'anomalie.

C - Le temps de travail

Le temps de travail est constaté par des tableaux de service établis et validés par le responsable de service. La CCPN ne dispose d'aucun dispositif de suivi et de contrôle du temps de travail. Le suivi du temps de travail repose exclusivement sur une procédure déclarative. Sur ce point, le président de la CCPN a précisé à la chambre qu'une forme de badgeage automatisé est à l'étude.

La chambre constate que compte tenu du nombre de jours de congés et en l'absence d'un réel contrôle du temps de travail des salariés de la CCPN, il est peu probable que le temps de travail effectif de 1 607 heures annuelles soit pleinement effectué.

Cinq comptes épargne temps (CET) ont été ouverts entre 2007 et 2011. L'un d'entre eux a été soldé à l'occasion d'un départ. L'ensemble des jours épargnés sur les 4 CET restant représentent 117 jours.

La chambre recommande la mise en place d'outils de contrôle de la durée du temps de travail.

*
* *



Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie

ROD.0553

RÉPONSE(S) AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

– Communauté de communes du Pays Noyonnais –

(Département de l'Oise)

Ordonnateurs en fonction pour la période examinée :

- M. Pierre Vaurs : Pas de réponse.
- M. Patrick Deguise : 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).