



Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le 18/09/2017

Réf. : GR / 17 / 1949

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Nord du Bassin de Thau.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : crcgreffe@lr.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport, auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

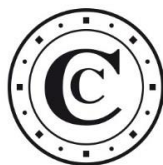
Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

André PEZZIARDI

Monsieur François COMMEINHES
Président de la communauté d'agglomération du bassin de Thau
4 Avenue d'Aigues - BP 600
34110 FRONTIGNAN



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU NORD DU BASSIN DE THAU (Hérault)

Exercices 2010 et suivants

Rapport d'observations définitives n° GR/17/1949 du 18/09/2017

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	6
1. L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC INTERCOMMUNAL ET SON ENVIRONNEMENT	7
1.1. Genèse et caractéristiques géographiques et socio-économiques.....	7
1.2. Une organisation structurée et une communication active	8
2. UN TERRITOIRE, DES LIENS HISTORIQUES ET UNE STRATÉGIE	8
2.1. Des collectivités engagées dans des liens anciens et des relations actives.....	8
2.2. Le projet territorial, une stratégie de développement ambitieuse mais tardive	9
3. COMPÉTENCES, MUTUALISATION ET FUSION	9
3.1. Un mouvement d'extension continue des compétences statutaires	9
3.1.1. L'intérêt communautaire, une définition tardive et lacunaire.....	11
3.1.2. Les modalités d'exercice des compétences sont variées.....	12
3.2. L'intégration communautaire révèle la faiblesse de l'engagement intercommunal	12
3.2.1. Le coefficient d'intégration fiscale, une volonté insuffisante de transfert...	12
3.2.2. Le transfert des personnels et des biens, un mouvement marginal.....	13
3.2.3. L'évaluation et la pertinence des charges transférées.....	14
3.2.4. Les fonds de concours, un abondement substantiel de l'attribution de compensation	14
3.2.5. Une mutualisation parcimonieuse des services entre les collectivités.....	15
3.3. La fusion de la communauté de communes du Nord du bassin de Thau.....	16
3.3.1. Une volonté de regroupement différée de près d'une dizaine d'années	16
3.3.2. La fusion est mise en œuvre au 1 ^{er} janvier 2017.....	17
4. LA GOUVERNANCE	17
4.1. Un conseil communautaire actif	17
4.2. La fonction exécutive du président.....	18
4.3. Les indemnités de fonction et le remboursement des frais	20
4.3.1. Les indemnités de fonction des élus communautaires.....	20
4.3.2. Le dispositif de prise en charge des frais de déplacements des élus.....	21
4.3.3. Les frais de réception	22
5. LES RESSOURCES HUMAINES	23
5.1. L'absence d'une stratégie de gestion des ressources humaines.....	23
5.2. Les modalités de gestion des personnels	23
5.2.1. L'organisation et le fonctionnement du service reposaient sur un agent.....	23
5.2.2. Le suivi des personnels était perfectible	24
5.2.3. Les caractéristiques des personnels employés	24
5.2.4. Le rapport sur l'état de la collectivité, un document rarement établi	25
5.2.5. La formation et la prévention des risques professionnels.....	26

5.2.6. Les conditions de recrutement des personnels.....	27
5.2.7. Le régime des avancements d'échelon	30
5.2.8. L'action sociale et l'amicale Oïkossienne	31
5.2.9. Le temps de travail et l'absentéisme	33
5.2.10. Le versement des heures supplémentaires	34
6. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	35
6.1. La gestion budgétaire.....	35
6.1.1. Les régies des budgets annexes à caractère industriel et commercial	35
6.1.2. L'exécution budgétaire	36
6.2. La gestion comptable	37
6.2.1. La gestion de l'actif immobilisé	37
6.2.2. Les comptes d'attente et l'indépendance des exercices.....	38
7. LA SITUATION FINANCIÈRE	38
7.1. Une situation financière consolidée de bonne tenue.....	39
7.2. La situation financière positive du budget principal.....	40
7.2.1. Des paramètres de référence favorables	40
7.2.2. Une exploitation décroissante mais synchrone	40
7.2.3. Une politique d'investissement fortement décroissante	44
7.2.4. Une structure bilancielle très confortable	44
ANNEXES.....	46
GLOSSAIRE.....	48

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la communauté de communes du Nord du bassin de Thau (CCNBT) pour les exercices 2010 et suivants.

La CCNBT a été créée par arrêté préfectoral du 21 décembre 2000. Établissement public de coopération intercommunale de 27 293 habitants, elle comprenait six communes du département de l'Hérault dont la ville-centre de Mèze (10 739 habitants).

La CCNBT a fusionné le 1^{er} janvier 2017 avec une agglomération voisine, dénommée Thau Agglo, en application du schéma départemental de coopération intercommunale arrêté le 26 mars 2016 par le préfet de l'Hérault. Le nouvel établissement public s'étend sur 14 communes accueillant environ 125 000 habitants, et constitue le deuxième regroupement intercommunal le plus peuplé après la métropole de Montpellier.

La CCNBT disposait d'un périmètre de compétences important qu'elle exerçait principalement en régie et, pour certaines d'entre-elles, par délégation de service public ou par octroi de subventions. Toutefois certaines compétences ont été peu mises en œuvre. Elle n'a pas veillé à définir correctement ses compétences et leur intérêt communautaire, et sa stratégie n'a été arrêtée qu'une dizaine d'années après sa création. Elle a manqué en conséquence d'une épine dorsale de référence pour la conduite de ses activités.

La CCNBT n'a pas bénéficié d'une dynamique de coopération intercommunale suffisante de la part de ses communes adhérentes pour répondre aux enjeux et aux finalités de l'intercommunalité. Son coefficient d'intégration fiscale était inférieur à la moyenne nationale de sa strate. Les mutualisations et les transferts étaient faibles. Les communes-membres sont apparues soucieuses de conserver un niveau important de ressources grâce, notamment, à la répartition des fonds de concours communautaires.

La sous-administration de la gestion des ressources humaines a conduit à des approximations et à des décisions contestables, notamment en matière de recrutement, de temps de travail, d'octroi des heures supplémentaires et de gestion des œuvres sociales confiée à une association.

La gestion comptable et budgétaire de la CCNBT, satisfaisante dans l'ensemble, nécessitait des rectifications.

Dotée d'un bilan dont les grandes masses étaient stabilisées, la CCNBT présentait une situation financière consolidée de bonne tenue.

À l'aune du budget principal, son exploitation décroissante ne compromettait pas son caractère positif en raison d'un effort de réduction des charges de gestion. Compte tenu de la chute des investissements sur la période (- 96 % entre 2010 et 2016), la croissance de l'endettement avait été contenue. La capacité d'autofinancement nette de 826 k€ en 2016 a crû de 158 % depuis 2010.

RECOMMANDATIONS

1. Le nouvel établissement public créé en 2017 devra formaliser un régime de temps de travail conforme aux textes. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Nord du bassin de Thau a été ouvert le 9 août 2016 par lettre du vice-président adressée à Monsieur Yves Pietrasanta, ordonnateur alors en fonction.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1^{er} mars 2017.

Lors de sa séance du 24 mars 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Monsieur François Commeinhes. Monsieur Yves Pietrasanta, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 20 juillet 2017, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC INTERCOMMUNAL ET SON ENVIRONNEMENT

1.1. Genèse et caractéristiques géographiques et socio-économiques

La communauté de communes du Nord du bassin de Thau (CCNBT), située au sud du département de l'Hérault, avait la forme d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Elle s'inscrivait dans un territoire à dominante rurale et maritime, implanté entre vignes et étangs au nord du bassin de Thau. La CCNBT avait compétence sur un territoire de 14 197 hectares et une population de 27 293 habitants dont la densité était de 193 habitants au km². Le territoire communautaire comprenait un bassin de vie principal avec la ville-centre de Mèze, et relevait du bassin d'emploi de Sète.

L'économie locale repose sur les activités de commerce, de services, de tourisme (13 235 vacanciers en contact en 2015), du secteur public, de l'agriculture (orientée sur la viticulture) et des activités propres au bassin de Thau (conchyliculture, pêche). Selon l'INSEE, la médiane du revenu disponible était de 18 853 € en 2013 (18 888 € en Occitanie) et la part des foyers fiscaux imposés représentait 51,6 % (58,8 % en Occitanie et 64 % en France métropolitaine). Le taux de chômage localisé a atteint 18,4 % en 2013 (22 % pour la zone d'emploi de Sète) et le taux d'activité s'est élevé à 68,1 %.

La CCNBT a été créée le 21 décembre 2000, à partir de la transformation du syndicat intercommunal du Nord du bassin de Thau (SINBT) souhaitée par les élus à la suite de la loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999. Elle a exercé des compétences reprises au syndicat intercommunal (ordures ménagères, assainissement, aménagement et urbanisme, développement touristique et archéologie) et de nouvelles compétences comme le développement économique.

L'établissement public intercommunal comprenait six communes : Bouzigues, Loupian, Mèze, Montbazin, Poussan et Villeveyrac. Selon les statistiques de la direction générale des collectivités territoriales (BIS n° 109, mars 2016), sa population plaçait au-dessus de la moyenne des communautés de communes (14 100 habitants) et du nouveau seuil de 15 000 habitants fixé à l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Toutefois, le nombre des communes adhérentes le situait bien en deçà de la moyenne (16 communes).

Le budget principal 2016 s'élevait à 18 635 k€ (12 438 k€ en section de fonctionnement et 6 196 k€ en section d'investissement). Le budget primitif 2016 consolidé était de 46 474 k€.

Selon le site internet de la CCNBT, le territoire couvert par l'établissement public disposait d'un « capital environnemental majeur grâce à la bonne qualité de l'eau de l'étang de Thau qui maintient une grande diversité d'espèces et des activités traditionnelles atypiques, d'un capital paysager constitué d'une mosaïque de paysages ouverts, ruraux, pittoresques ou portuaires, et dont certains présentent un caractère sauvage indemne et d'un capital économique non négligeable : Bouzigues, Mèze et Loupian sont les fers de lance de la conchyliculture qui représente 2 197 emplois et 87 M€ de chiffre d'affaires sur le bassin de Thau ».

Le schéma départemental de coopération intercommunale, adopté le 14 mars 2016 par la commission départementale de la coopération intercommunale, a proposé la fusion de la CCNBT avec la communauté d'agglomération de Thau, dénommée Thau Agglo. Ce schéma a été arrêté le 25 mars 2016 par le préfet de l'Hérault qui a décidé de sa mise en œuvre dans le cadre des dispositions des articles 35 et 40 de la loi Notré du 7 août 2015.

La fusion des deux établissements publics de coopération intercommunale est intervenue le 1^{er} janvier 2017. Depuis, le nouvel établissement public de coopération intercommunale a pour nom la communauté d'agglomération du bassin de Thau (CABT). Son siège social est situé à Frontignan.

1.2. Une organisation structurée et une communication active

Le siège de la CCNBT était situé à Villeveyrac, dans la partie administrative du complexe Oïkos, depuis son inauguration en septembre 2011.

En 2016, les services étaient organisés en six pôles rattachés, au niveau intermédiaire au directeur général adjoint (administration générale, aménagement du territoire, archéologie et patrimoine) et au directeur des services techniques (services déchets, moyens généraux, assainissement), et placés sous la responsabilité du directeur général des services.

Selon les états du personnel IV-C1 annexés aux budgets primitifs 2016 (principal et annexes), la communauté de communes employait 129 personnels en équivalent temps-plein dont 122 titulaires. La fonction d'administration générale employait 17 agents.

2. UN TERRITOIRE, DES LIENS HISTORIQUES ET UNE STRATÉGIE

2.1. Des collectivités engagées dans des liens anciens et des relations actives

Les collectivités locales du bassin de Thau sont associées depuis plusieurs années dans diverses entités afin d'assurer les compétences publiques dont elles ont la charge.

Les six communes-membres de la CCNBT faisaient partie du syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères créé en 1974. Les compétences de ce syndicat ont été élargies jusqu'en 2000, année où les élus ont décidé de sa transformation en une communauté de communes.

La création de la communauté d'agglomération du bassin de Thau, en décembre 2002 par huit communes, a favorisé un rapprochement avec la CCNBT qui a conduit à la création du syndicat mixte du bassin de Thau (SMBT) le 14 janvier 2005. Au travers de ce syndicat, toutes les communes étaient parties prenantes des décisions prises pour coordonner les programmes d'action concernant l'ensemble du territoire de Thau, en matière de planification de l'aménagement du territoire (SCOT) et de gestion du bassin versant de la lagune de Thau (mise en œuvre du SAGE), et pour collecter et traiter les sous-produits de la conchyliculture (contrat qualité de la lagune de Thau).

La fusion intervenue en 2017 conduit à s'interroger sur le devenir du syndicat mixte du bassin de Thau.

Les deux établissements publics intercommunaux travaillaient également directement en matière de déchets (convention de co-financement du centre de tri), d'assainissement (traitement des eaux usées de Poussan et Bouzigues par Sète) et sur des projets spécifiques dans le cadre d'une

entente du bassin de Thau (plan de déplacement urbain, schéma d'urbanisme commercial, transport, traitement des eaux pluviales) impliquant l'intervention du syndicat mixte du bassin de Thau.

Il faut toutefois observer que le bilan financier de cette coopération thématique multiforme et active n'a pas été réalisé par la CCNBT.

Enfin, le syndicat intercommunal du Bas-Languedoc, établi à Marseillan, a compétence dans le domaine de l'eau potable (production, adduction, distribution) et ravitaille les 24 communes situées entre l'étang de Thau et la périphérie de Montpellier.

2.2. Le projet territorial, une stratégie de développement ambitieuse mais tardive

La CCNBT s'est dotée d'un document stratégique de développement le 9 février 2010.

La stratégie retenue visait l'excellence environnementale et sociale en veillant à un développement économique équilibré. Elle comportait deux éléments favorables.

Le premier point positif était que les axes stratégiques constituaient des repères pour le développement des six communes-membres. En matière environnementale, les domaines couverts étaient nombreux (déchets, assainissement, respect de la biodiversité, énergies renouvelables avec le potentiel éolien, photovoltaïque et la biomasse). Dans le domaine économique, les objectifs ont porté sur la réalisation d'un schéma agricole, la consolidation de la conchyliculture et de la pêche, la requalification des zones d'activités économiques, l'élaboration d'un schéma touristique et le développement d'une économie sociale et solidaire. Enfin, en matière sociale, le projet a entendu favoriser le développement raisonné des villages, revoir le schéma d'urbanisme commercial, promouvoir les opérations de rénovation, développer la formation, la culture, les activités sportives et les loisirs, organiser une politique des transports et réaliser une aire de grand passage pour les gens du voyage.

Le second aspect positif était que le projet de territoire a permis à chaque commune de disposer d'une orientation principale pour son développement. Ainsi pour la commune de Mèze, il s'agissait de la formation et de la pratique sportive, pour la commune de Poussan de la culture et de l'échange économique, pour Villeveyrac et Montbazin, de l'engagement environnemental comme vitrine du terroir, et pour Loupian et Bouzigues, de la mise en valeur patrimoniale.

La création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale en 2017 devrait conduire à inscrire au rang des priorités la définition de son projet territorial.

3. COMPÉTENCES, MUTUALISATION ET FUSION

3.1. Un mouvement d'extension continue des compétences statutaires

Les compétences statutaires de la CCNBT ont été étoffées depuis sa création le 21 décembre 2000.

Toutefois, il faut observer qu'elle ne semblait plus disposer des statuts proprement dits, prévus à l'article L. 5211-5-1 du CGCT, qui auraient dû être amendés au fur et à mesure des modifications apportées aux compétences et être approuvés par arrêté du représentant de l'État.

L'arrêté préfectoral n° 2013-1-801 du 25 mars 2013 a récapitulé les différentes compétences de la CCNBT en les classant selon leur caractère (obligatoire, optionnel et supplémentaire).

Les compétences obligatoires comprenaient l'aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, aménagement rural, zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire, mise en place d'une agence intercommunale d'urbanisme chargée d'apporter une assistance technique et juridique en matière d'urbanisme et de travaux de voies et réseaux) et le développement économique (aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire, actions de développement économique et touristique d'intérêt communautaire).

Les compétences optionnelles se composaient de la protection et la mise en valeur de l'environnement et du soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, de l'assainissement, de la politique du logement social et du cadre de vie et la voirie d'intérêt communautaire.

Les compétences supplémentaires portaient sur la capture des animaux errants et la création d'une fourrière animale, le diagnostic et la fouille archéologique préventive, l'archéologie et la conservation du patrimoine, la zone de développement de l'éolien, l'élaboration du schéma directeur des eaux pluviales, et la mise en œuvre du schéma départemental des aires d'accueil des gens du voyage sur le territoire communautaire.

Il ressort de l'arrêté préfectoral du 25 mars 2013 que plusieurs compétences étaient intégralement attribuées à la CCNBT.

Ces compétences étaient les suivantes : schéma de cohérence territoriale et de secteur, agence d'urbanisme, octroi d'aides aux entreprises des ZAE intercommunautaires, mise en place d'outils de promotion et d'implantation d'entreprises et réalisation d'équipements (pépinières ou maisons d'entreprises), actions en faveur des activités économiques liées à l'agriculture et l'élevage, actions de développement du tourisme, entretien des ruisseaux et rives de l'étang de Thau, protection du bassin versant, collecte-traitement-valorisation des déchets ménagers et professionnels, agricoles et conchylicoles, maîtrise de l'énergie, assainissement, et toutes les compétences supplémentaires.

L'exercice des autres compétences reposait sur une déclaration *a priori* de l'intérêt communautaire de certaines activités ou zones (sentiers piétons et parcours VTT intéressant au moins deux communes, gîtes ruraux, ZAC d'intérêt communautaire, ZAE d'intérêt communautaire, logement social et cadre de vie, voirie).

Il convient d'observer ici que l'attribution de la totalité d'une compétence ou d'une compétence déclarée *a priori* d'intérêt communautaire, sans avoir au préalable défini les compétences transférées et la notion d'intérêt communautaire, n'est pas conforme aux textes.

3.1.1. L'intérêt communautaire, une définition tardive et lacunaire

Par une délibération du 30 octobre 2002, la collectivité a défini l'intérêt communautaire sous la forme d'une énumération d'actions, d'équipements ou de projets.

La CCNBT a délibéré plusieurs années après, à deux reprises en septembre 2016, sur ses compétences.

Par une délibération du 9 septembre 2016, elle a mis ses compétences en conformité avec la loi Notré en procédant à leur reclassement dans les nouvelles catégories. Celles qui avaient un caractère obligatoire (aménagement de l'espace, développement économique, aménagement d'aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets), celles qui étaient optionnelles (environnement, assainissement, équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire), et celles qui étaient facultatives (logement et cadre de vie, voirie, prévention des inondations) et supplémentaires (archéologie, gestion des eaux pluviales et des espaces naturels sensibles, brigade de police rurale, capture d'animaux errants). Cette délibération a donné lieu, à l'issue du processus de consultation des communes-membres, à un arrêté préfectoral du 8 décembre 2016.

Dans une seconde délibération du 29 septembre 2016, la CCNBT a procédé à la définition de l'intérêt communautaire de ses compétences.

Il faut observer que les délibérations du 30 octobre 2002 et du 29 septembre 2016, relatives à l'intérêt communautaire, se limitent à une liste d'actions, précises ou générales, ou à la désignation de zones d'activités, de voiries ou d'espaces naturels, ce qui ne constitue pas une définition proprement dite de l'intérêt communautaire.

L'article L. 5214-16 du CGCT prévoyait, dans sa version antérieure à la loi Notré du 7 août 2015, que l'exercice des compétences était subordonné à la notion d'intérêt communautaire pour toutes les compétences obligatoires et optionnelles. Il disposait que « III.- La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté » et que « IV.- L'intérêt communautaire des compétences exercées au sein des groupes mentionnés aux I et II est déterminé à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté de communes. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée ».

La loi Notré a légèrement réduit la portée de l'intérêt communautaire pour les compétences obligatoires mais n'a pas supprimé l'application de cette notion.

La notion d'intérêt communautaire, introduite par la loi du 6 février 1992 dite loi ATR, a pour objet de délimiter concrètement, sur un territoire donné, les compétences respectives des communes et de la communauté de communes, en appliquant les deux principes de spécialité et d'exclusivité qui concernent tous les établissements publics de coopération intercommunale.

L'importance attachée à la définition précise de l'intérêt communautaire découle de la nécessité de garantir la sécurité juridique des actions des collectivités concernées et de favoriser l'émergence d'une règle de conduite assurant l'efficacité des actions menées.

Ceci justifie de recourir à des critères objectifs de nature financière (seuils d'intervention, données sur la fréquentation), physiques (superficie, lots) et géographiques.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que la communauté de communes n'a pas procédé régulièrement à la définition proprement dite de l'intérêt communautaire applicable sur son territoire.

La création du nouvel établissement public en 2017 devrait conduire à définir précisément et rapidement son intérêt communautaire.

3.1.2. Les modalités d'exercice des compétences sont variées

La CCNBT mettait en œuvre la plupart de ses missions directement (développement économique, gestion des déchets, préservation du milieu, mise en valeur du patrimoine, urbanisme).

Certaines compétences étaient exercées indirectement. En matière d'assainissement, elle a eu recours à une délégation de service public confiée à Suez environnement. Le soutien aux initiatives locales l'a conduite à accorder des subventions comme en matière de création ou reprise d'entreprises locales ou à collaborer avec d'autres acteurs locaux comme en matière d'appels à projets (programme agritouristique national, programme européen pour les métiers de la mer).

Si la quasi-totalité des compétences communautaires ont été pleinement exercées, d'autres ne l'ont pas été comme en matière de logement social et d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire ou étaient à l'état de l'élaboration d'un schéma de secteur (parc logistique à Poussan) ou d'une étude de faisabilité technique et financière (réalisation d'un ensemble réunissant un office de tourisme intercommunal, une maison du terroir et des logements sociaux à Bouzigues).

Enfin la CCNBT n'a établi aucun bilan exhaustif de son action communautaire au cours des dix dernières années. Le contexte de la fusion de 2017 justifiait pourtant la réalisation d'un tel bilan.

3.2. L'intégration communautaire révèle la faiblesse de l'engagement intercommunal

L'exercice des compétences déléguées a permis à la communauté de communes de bénéficier de ressources variables. L'appréciation du niveau de regroupement des compétences découle du coefficient d'intégration fiscale et de l'existence d'une politique de mutualisation.

3.2.1. Le coefficient d'intégration fiscale, une volonté insuffisante de transfert

Le coefficient d'intégration fiscale, qui rapporte la fiscalité levée par la communauté de communes à la totalité des impôts perçus par cette dernière et les communes-membres, donne une mesure économique du niveau d'intégration intercommunale. Il permet d'appréhender l'importance des compétences transférées ainsi que les ressources nécessaires à leur exercice. Il permet également d'évaluer le type de relations intercommunales que les acteurs ont construit.

Le coefficient d'intégration fiscale de la CCNBT a progressé sur la période examinée (25,31 % en 2010, 26,47 % en 2011, 27,25 % en 2012, 31,21 % en 2013, 31,70 % en 2014,

32,44 % en 2015, 32,71 % en 2016) mais il est resté inférieur de plusieurs points au coefficient moyen national de la catégorie (31,73 % en 2010, 34,81 % en 2011, 33,36 % en 2012, 34,73 % en 2013, 35,18 % en 2014, 35,44 % en 2015, 35,56 % en 2016).

La progression du coefficient d'intégration fiscale a permis à la CCNBT de bénéficier d'une dotation d'intercommunalité croissante jusqu'en 2013 (863 k€ en 2010, 912 k€ en 2013) puis décroissante à partir de 2014 compte tenu de sa contribution au redressement des finances publiques (818 k€ en 2014, 533 k€ en 2015, 231 k€ en 2016).

Toutefois, en se situant en-dessous de la moyenne de sa catégorie, l'évolution du coefficient d'intégration fiscale était le signe d'une faible volonté de transfert et d'intégration des communes-membres. Les compétences transférées ou prises en charge par la communauté de communes ainsi que le volume des dépenses corrélatives qu'elle assurait ont eu finalement peu d'effet sur le degré d'intégration de ses collectivités adhérentes.

Elle s'est traduite aussi par un affaiblissement de son autonomie financière. En effet, la structure de répartition des ressources fiscales a conduit à une redistribution financière importante au profit des communes adhérentes au détriment de l'EPCI.

Le nouveau panier de recettes issu de la réforme de 2010, qui s'est concrétisé par une augmentation significative du produit fiscal (3 599 k€ en 2010 et 7 834 k€ en 2015), aurait dû entraîner une augmentation plus importante du coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes. Or, la conjonction du versement d'une attribution de compensation significative aux communes-membres (1 735 k€) et de la contribution importante au fonds national de garantie individuelle des ressources, chaque année depuis 2011 (2 107 k€ en 2011, 1 997 k€ en 2015), a eu un effet inverse en diminuant le produit fiscal disponible.

Le coefficient d'intégration fiscale a une incidence sur le calcul de la dotation globale de fonctionnement puisque son montant augmente à proportion du renforcement de l'intégration fiscale. De ce point de vue, l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (cf. § 7.2.2.3) de la communauté de communes a révélé une légère baisse sur la période hors contribution à l'effort de réduction des finances publiques.

Enfin, la collectivité ne s'est appuyée sur aucun indicateur ou référence pour apprécier le niveau et l'évolution de son coefficient d'intégration fiscale par rapport à d'autres collectivités du même type au niveau régional ou national, ce qui ne lui a pas permis de modifier une situation qui a abouti à la restitution aux communes-membres d'environ 22,65 % de la fiscalité du groupement.

3.2.2. Le transfert des personnels et des biens, un mouvement marginal

Le transfert de compétences à un établissement public de coopération intercommunale emporte le transfert du service, ou de la partie du service, chargé de sa mise en œuvre conformément à l'article L. 5211-4-1 du CGCT.

Il en résulte que les personnels qui remplissent en totalité leurs fonctions dans les services transférés sont eux-mêmes transférés, et que les biens, équipements et services nécessaires à l'exercice des missions transférées sont de plein droit mis à disposition de la collectivité bénéficiaire. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal contradictoire.

Les compétences exercées par la CCNBT provenant majoritairement du syndicat intercommunal du Nord du bassin de Thau, les opérations de transfert avec les communes-membres ont été marginales.

Elles ont porté sur les zones d'activités économiques, les réseaux et stations d'assainissement et les moyens matériels (immobilier, mobilier) attachés à la mise à disposition de la Villa Loupian et du musée de l'étang de Thau à Bouzigues. Les personnels transférés relevaient des musées.

Il convient d'observer que la convention relative à la Villa Loupian, approuvée par délibération du 16 novembre 2001, ne donnait aucune évaluation des biens mis à disposition, dont paradoxalement le musée proprement dit était exclu, et ne fixait aucune obligation d'entretien et de remise en état au bénéficiaire.

La communauté de communes n'a pu communiquer aucun procès-verbal contradictoire de mise à disposition établissant la liste des biens, leur consistance, leur état et leur évaluation.

3.2.3. L'évaluation et la pertinence des charges transférées

Les charges transférées à la communauté de communes dans le cadre de l'instauration de la taxe professionnelle unique en 2003 ont été évaluées par la commission locale d'évaluation des charges transférées sur la base des trois derniers comptes administratifs des communes.

Deux communes ont fait l'objet d'une réfaction de la taxe professionnelle par ailleurs intégralement restituée aux adhérents, Mèze (51 k€) et Loupian (4 k€).

Les membres de la commission locale d'évaluation des charges transférées se sont ensuite réunis à trois reprises (en 2009 et 2010) pour examiner l'évaluation des charges transférées depuis 2003. Les charges du musée de Bouzigues (7 600 €) transférées en 2008 ont conduit à actualiser le montant de l'attribution de compensation en le portant au total de 1 735 k€.

En l'absence de tout nouveau transfert de charges, le montant de l'attribution de compensation n'a pas évolué depuis.

Toutefois, lors de la réunion du 28 octobre 2010, les membres de la commission locale d'évaluation des charges transférées ont exprimé des interrogations sur la réalité de la solidarité intercommunale et la pondération effective des charges collectives assurées par certaines communes.

Les échanges ont eu pour objectifs le partage des ressources fiscales et la volonté de débattre des fonds de concours.

3.2.4. Les fonds de concours, un abondement substantiel de l'attribution de compensation

La solidarité financière intercommunale permettant de corriger une situation désavantageuse pour les communes-membres peut amener à répartir une partie du supplément de

taxe professionnelle en instituant une dotation de solidarité communautaire ou en recourant au dispositif des fonds de concours.

La CCNBT a choisi le mécanisme des fonds de concours.

L'article L. 5214-16-V du CGCT prévoit que pour « financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes-membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

La communauté de communes a versé aux communes-membres un montant total de 1 202 k€ entre 2010 et 2015 soit 200 k€ en moyenne annuelle. Les délibérations du conseil communautaire ont décliné les montants alloués à chaque commune pour chaque exercice. Un montant total de 206 k€ a été accordé aux communes adhérentes en 2014 et 2015.

La mise en œuvre de ce dispositif appelle plusieurs observations compte tenu de ce que le versement des fonds de concours par un établissement public de coopération intercommunale constitue une dérogation aux principes d'exclusivité et de spécialité.

D'abord, la CCNBT n'a pas adopté de règlement d'attribution des fonds de concours fixant les critères d'éligibilité et de répartition de ces fonds.

Les délibérations communautaires ne comportaient à ce titre qu'une proposition du président visant un montant total et une répartition communale.

Ensuite, les conditions fixées par l'article L. 5214-16-V du CGCT n'ont pas été mises en œuvre. Le fonds de concours a pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement et ne peut excéder la part du financement assuré, hors subvention, par le bénéficiaire.

Les délibérations ne comportaient aucune indication sur les équipements financés (objet, coût, modalité de financement, régime de TVA) permettant de vérifier le bienfondé du fonds de concours, ce qui a conduit à un mécanisme de répartition *a priori* d'un financement communautaire sans examen préalable des projets d'équipement.

L'octroi des fonds de concours a pu s'apparenter, dans ces conditions, à un abondement de l'attribution de compensation, comme la délibération du 3 décembre 2015 le donnait à penser en mentionnant que le montant retenu permettait de « rééquilibrer la répartition sans qu'aucune commune ne subisse de perte ».

3.2.5. Une mutualisation parcimonieuse des services entre les collectivités

La mutualisation des services est une mise en commun de moyens matériels et en personnels entre les collectivités dans le cadre d'un regroupement.

Elle peut revêtir deux formes : la mutualisation proprement dite, ascendante conformément à l'article L. 5211-4-1-II du CGCT, ou descendante en application de l'article L. 5211-4-1-III du même code, et le partage de services communs dans le cadre de l'article L. 5211-4-2 du code mentionné.

Au-delà du transfert des compétences des communes adhérentes à la CCNBT, les collectivités n'ont pas eu recours aux possibilités de partage des services prévues à l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

Cet article dispose que les collectivités concernées peuvent se doter de services communs chargés de missions opérationnelles ou fonctionnelles (gestion du personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, expertise fonctionnelle).

Un début de mutualisation a été initié en matière de groupement de commandes (gestion des marchés, conseil juridique aux communes), d'urbanisme (conseils en droit des sols aux communes), de brigade territoriale et d'observatoire fiscal.

Toutefois, à l'exception de l'urbanisme qui a donné lieu à la mise à disposition conventionnelle par les six communes d'un agent à temps plein ou à mi-temps pour l'instruction des dossiers, la mutualisation n'a pas eu d'implication en termes de personnels, de matériels et de charges de gestion comme le confirme l'absence de convention de mutualisation et de fiche d'impact décrivant les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents.

Enfin, il faut observer que la communauté de communes n'a pas établi le rapport relatif aux mutualisations de services prévu à l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Ce rapport, qui doit comporter un projet de schéma de mutualisation des services, devait être adopté au cours du mandat ayant débuté en 2014.

3.3. La fusion de la communauté de communes du Nord du bassin de Thau

3.3.1. Une volonté de regroupement différée de près d'une dizaine d'années

La carte des établissements publics à fiscalité propre du département de l'Hérault (2016 source préfecture de l'Hérault) soulignait un certain émiettement des structures intercommunales (1 métropole, 4 communautés d'agglomération, 17 communautés de communes).

Les deux établissements publics à fiscalité propre du bassin de Thau (la communauté d'agglomération du bassin de Thau et la communauté de communes du Nord du bassin de Thau) ont en commun l'espace naturel, économique et touristique de ce territoire qui présente des enjeux environnementaux spécifiques (protection de la lagune, urbanisme, assainissement, gestion de l'eau potable, gestion des eaux pluviales).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a précisé les conditions d'une procédure de fusion entre établissements publics de coopération intercommunale. Les périmètres créés doivent représenter des espaces de solidarité afin de construire et conduire un projet commun de développement urbain et d'aménagement des territoires. La Cour des comptes précisait, dans son rapport de 2005, que « cela suppose que le territoire des communautés corresponde aux réalités économiques et sociales ».

Un premier rapprochement avait été initié entre les deux établissements publics par la création en 2005 du syndicat mixte du bassin de Thau, conçu comme un outil de réflexion et de planification (SCOT, SAGE).

Par la suite, deux projets de fusion, l'un avec la communauté d'agglomération de Montpellier, l'autre avec la communauté d'agglomération du bassin de Thau, avaient été envisagés mais n'avaient pas abouti. Un autre projet de périmètre avait été défini par le préfet de région, par arrêté du 17 septembre 2009, pour constituer une nouvelle communauté d'agglomération en fusionnant les deux EPCI avec la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée. Ce projet n'a pas été adopté.

Selon l'ancien ordonnateur de la communauté de communes du Nord du bassin de Thau, le regroupement aurait été différé en raison des changements de stratégie de l'État au cours de la période.

3.3.2. La fusion est mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017

En octobre 2015, le préfet de l'Hérault a demandé aux communes concernées de se prononcer sur la perspective d'une fusion à la fin de l'année 2016.

Au niveau du territoire de la CCNBT, cinq communes (Loupian, Mèze, Bouzigues, Montbazin, Poussan) se sont déclarées opposées à la fusion. La commune de Villeveyrac a donné son accord. La communauté de communes s'est prononcée contre le calendrier proposé en faisant valoir qu'il convenait de prendre le temps d'examiner préalablement tous les effets des nouvelles compétences transférées par la loi Notré. Les présidents des intercommunalités du bassin de Thau souhaitaient une fusion en 2020.

Le schéma départemental de coopération intercommunale de l'Hérault, adopté par arrêté du 25 mars 2016 du préfet de l'Hérault, était favorable à la fusion de la CCNBT avec la communauté d'agglomération de Thau pour le 1^{er} janvier 2017. Au terme de la procédure de consultation des collectivités impliquées (les deux groupements intercommunaux et les communes-membres), l'arrêté préfectoral du 14 septembre 2016 portant fusion de la communauté d'agglomération et de la communauté de communes précitées a été notifié aux collectivités et publié le même jour.

La fusion emporte création d'une nouvelle communauté d'agglomération et dissolution des deux établissements publics de coopération intercommunale. La nouvelle communauté d'agglomération du bassin de Thau comprend les 14 communes appartenant aux établissements publics intercommunaux fusionnés.

Elle est substituée de plein droit pour l'exercice de ses compétences aux anciens établissements publics et reprend notamment tous les budgets annexes de la CCNBT. Les biens, droits et obligations des anciens établissements publics sont transférés à la nouvelle communauté d'agglomération et les personnels sont réputés en relever dans les conditions de statut et d'emploi d'origine.

4. LA GOUVERNANCE

4.1. Un conseil communautaire actif

La CCNBT était administrée par un organe délibérant composé de délégués des communes-membres. Le conseil communautaire comprenait 33 conseillers depuis les élections de 2014.

Conformément à l'article L. 5211-6-1 du CGCT, les sièges avaient été répartis en fonction de la population municipale de chaque commune, chacune disposant d'au moins un siège et aucune ne bénéficiant de plus de la moitié des sièges. La répartition des sièges donnait 13 délégués pour Mèze, 7 pour Poussan, 4 pour Villeveyrac, et 3 pour chacune des trois autres communes (Montbazin, Loupian, Bouzigues).

Au cours de la période examinée, le conseil communautaire s'est réuni chaque année à plusieurs reprises (entre six et dix fois). Le rythme des réunions ainsi que l'examen des feuilles de présence aux séances du conseil soulignent l'implication des élus.

Le règlement intérieur du conseil communautaire a été adopté par délibération du 16 octobre 2014 conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT. Il prévoyait, notamment, les modalités d'expression des conseillers communautaires sur le bulletin d'information et le site internet, conformément à l'article L. 2121-27-1 du même code.

Le conseil communautaire disposait d'un bureau comprenant le président, les vice-présidents et les conseillers délégués. Le bureau, organe d'impulsion et de coordination, n'avait pas de délégation du conseil communautaire.

4.2. La fonction exécutive du président

Le président a été chargé de la fonction exécutive de l'établissement public pendant la période de contrôle. Il a été régulièrement désigné par le conseil communautaire à la suite de chaque renouvellement électoral en 2008 et 2014.

Le président a bénéficié d'une délégation de pouvoirs du conseil communautaire sur toute la période contrôlée avec la possibilité d'être suppléé ou subdélégué dans l'exercice de ses compétences.

L'article L. 5211-9 du CGCT dispose qu'il est « seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau. Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service. La délégation de signature donnée au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président en application de l'article L. 5211-10, sauf si cet organe en a décidé autrement dans la délibération déléguant ces attributions au président. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées ».

L'examen des délégations de fonction et de signature accordées par le président de la CCNBT sur la période de contrôle souligne qu'elles étaient étendues.

Ainsi, pour la période la plus récente, à partir de 2014 des délégations de fonction et de signature ont été accordées aux six vice-présidents en matière de développement économique, de tourisme, de patrimoine, d'archéologie, de musées, de déchets, de relations avec les collectivités territoriales, de brigades territoriales, de marchés publics, de groupements de commandes,

d'urbanisme, de SCOT et de finances. Une délégation permanente de fonction et de signature a été donnée à un conseiller communautaire dans les domaines de l'assainissement, des travaux et de l'eau.

Par ailleurs, diverses délégations de signature ont été faites au directeur général des services, au directeur général adjoint, à la responsable du service des marchés, à la responsable du service patrimoine et archéologie et au responsable du groupement des commandes.

Cet ensemble de délégations de fonction et de signature appelle des observations.

Il ressort de la loi et de la jurisprudence que les délégations doivent être limitées et précises.

La jurisprudence administrative mentionne que les arrêtés de délégation de fonction doivent définir « avec une précision suffisante les limites de la délégation consentie à l'intéressé » (CE, 16 novembre 2005, *Commune de Nogent-sur-Marne*).

Or, les délégations qui ont été accordées conduisaient à couvrir l'intégralité des affaires communautaires puisque les délégataires traitaient de toutes les questions liées aux compétences déléguées, bénéficiaient d'une délégation permanente de signature de tous documents relatifs à ces affaires et étaient aussi, généralement, chargés d'assurer les attributions d'autres délégataires en cas d'absence ou d'empêchement.

Dans ces conditions, les délégations consenties ne se sont pas inscrites dans les termes de l'article L. 5211-9 du CGCT qui prévoit que le président est « seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions ».

Le tableau général ressortant des délégations accordées conduisait à une dispersion des délégations, à des redondances (fonctionnement, marchés, personnels), à l'absence d'une priorité d'intervention claire et limitée des délégataires, et à la difficulté pour le président de mettre pratiquement en œuvre le contrôle et la responsabilité attachés aux délégations consenties.

L'ancien ordonnateur indique que le travail collégial était une caractéristique de la collectivité et explique l'étendue des délégations accordées, et qu'elle était conçue comme un élément de motivation. Il ajoute que le bureau constituait l'organe réel de gouvernance mais que le président et le conseil communautaire étaient juridiquement décisionnaires.

La chambre souligne toutefois que la volonté de recourir au travail collégial n'exclut pas de se conformer aux dispositions précises en matière de délégations de pouvoir et de signature.

Elle précise que si le bureau ne disposait pas de délégation du conseil communautaire, il ne pouvait pas constituer un organe effectif de gouvernance.

4.3. Les indemnités de fonction et le remboursement des frais

4.3.1. Les indemnités de fonction des élus communautaires

Les articles L. 5211-12 et R. 5214-1 du CGCT fixent le régime juridique des indemnités de fonction des élus communautaires ayant la qualité de président et de vice-président ayant reçu délégation.

Le conseil communautaire devait délibérer, dans les trois mois de son installation, pour fixer les indemnités de fonction des élus concernés. Cette délibération, qui devait être transmise au représentant de l'État conformément à l'article L. 5211-3 du CGCT, devait être accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.

En effet, l'article L. 5211-12 du même code dispose que « le membre d'un organe délibérant d'établissement public de coopération intercommunale titulaire d'autres mandats électoraux, ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du Centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut recevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires ».

Au cours de la période sous revue, le conseil communautaire de la CCNBT a adopté deux délibérations, l'une le 15 avril 2008 et l'autre le 17 avril 2014, destinées à établir les taux maximums des indemnités de fonction. Ces indemnités ont été fixées pour le président et les vice-présidents à respectivement 67,5 % et 24,73 % de l'indice brut 1015 de la fonction publique.

Ces délibérations appellent deux observations.

D'abord, aucune ne comporte le tableau annexe mentionnant la liste des bénéficiaires des indemnités de fonction et le montant global et individuel de l'ensemble des indemnités allouées. L'absence de ce tableau ne permettait pas d'assurer l'objectif de transparence poursuivi par le législateur ni de vérifier le respect du plafond indemnitaire pour cumul d'indemnités de fonction alors que des élus étaient titulaires d'autres mandats électifs ou fonctions que ceux exercés à la CCNBT.

Ensuite, la délibération du 15 avril 2008 a décidé d'allouer l'indemnité de fonction au président, aux vice-présidents ainsi qu'à deux conseillers communautaires délégués. Ces deux conseillers communautaires ont perçu une indemnité individuelle égale à celle d'un vice-président au cours des exercices 2010 à 2014. Le total des indemnités versées aux deux conseillers s'est élevé à 78 667,32 €.

L'ancien ordonnateur de la CCNBT indique que le conseil communautaire avait décidé de faire bénéficier les élus délégués dans des secteurs importants (finances, ressources humaines) des indemnités de fonction. Il ajoute que le contrôle de légalité n'avait pas fait d'observation et que l'enveloppe maximale n'avait pas été dépassée.

La chambre rappelle que le conseil communautaire ne peut prendre de décision en la matière qu'en se conformant aux textes qui régissent l'allocation des indemnités de fonction et que l'absence d'observation du contrôle de légalité ne vaut pas conformité juridique de la délibération.

L'allocation de l'indemnité de fonction aux conseillers communautaires, même bénéficiant de délégation, n'est pas autorisée par les articles L. 5211-12 et R. 5214-1 du CGCT.

La chambre invite la nouvelle entité à procéder au recouvrement des indemnités indûment versées aux deux intéressés.

4.3.2. Le dispositif de prise en charge des frais de déplacements des élus

Par une délibération du 15 avril 2008, le conseil communautaire a fixé le régime des frais de déplacements des élus pour des missions effectuées au sein du territoire communautaire en se prononçant pour l'application du « régime forfaitaire administratif basé sur les frais kilométriques ».

Or, le remboursement des frais aux élus n'est possible que dans le cadre de déplacements effectués hors du territoire communautaire.

Il en résulte que les frais engagés par les élus sur le territoire communautaire, et dans le cadre de leurs activités courantes ou en vertu d'une obligation législative ou réglementaire expresse (CE, 24 mars 1950, *Maurice*), ne pouvaient être pris en charge par le budget communautaire que pour les seuls élus ne bénéficiant pas d'indemnité de fonction, et lorsque de tels frais étaient engagés pour assister à des réunions dans des instances situées dans une autre commune que celle qu'ils représentaient. La dépense devait être mise à la charge de l'instance qui organisait la réunion lorsque l'élu y représentait l'établissement public, conformément à l'article L. 5211-13 du CGCT.

Par une délibération du 12 décembre 2011, le conseil communautaire a fixé le régime de « remboursement des frais liés aux déplacements des agents et des élus » pour des missions effectuées notamment à l'extérieur du territoire communautaire.

La délibération prévoyait le remboursement forfaitaire des frais de mission des élus réalisés en dehors du territoire communautaire dans les conditions définies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission pour les personnels civils de l'État. Le remboursement des dépenses de transport était prévu sur présentation d'un état de frais.

Le conseil communautaire a ainsi délibéré de manière générale sur la prise en charge des frais des élus alors que les textes ne prévoient le remboursement des frais de déplacement et de séjour que dans des cas spécifiques.

En effet, l'application combinée des articles L. 5211-14, L. 2123-18 et L. 2123-18-1 du CGCT ne permet le remboursement des frais de mission des élus que dans le seul cadre des déplacements effectués pour l'exercice d'un mandat spécial correspondant à un intérêt communautaire conféré par l'organe délibérant, précis dans son objet et sa durée, ou pour assister à une réunion dans des instances où l'élu représente la collectivité ès-qualité.

Par ailleurs, la délibération ne déterminait pas le taux de remboursement forfaitaire des frais d'hébergement ainsi que les réductions appliquées aux indemnités de déplacement lorsque les bénéficiaires avaient la possibilité de se rendre dans un restaurant administratif ou d'être hébergés dans une structure dépendante de l'administration.

Or, l'article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 modifié prévoit que « l'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, en métropole, le barème des taux du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement (...) dans la limite du taux maximal prévu aux premier et deuxième alinéas de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006 ».

L'examen des dépenses remboursées aux élus sans indemnité de fonction montre qu'un conseiller communautaire délégué aux travaux, à l'eau et à l'assainissement, a bénéficié entre le 23 août 2013 et le 10 septembre 2015 de remboursements de frais de déplacement au sein et à l'extérieur du territoire communautaire s'élevant au total de 13 646,58 €.

Or, les pièces justifiant le remboursement, communiquées par les services de l'ordonnateur, ne comportent aucune délibération accordant à cet élu un mandat spécial d'intérêt communautaire ni aucune indication précise sur l'objet des réunions ou sur les instances où l'écu devait représenter la communauté de communes.

L'ancien ordonnateur fait valoir que le conseiller communautaire concerné avait suivi de près les opérations de sortie d'une délégation de service public et celles relatives à la mise en place d'une nouvelle délégation. Le défraiement de ses charges avait donné lieu à une délibération.

Le conseiller concerné fait valoir qu'il s'est pleinement engagé dans les travaux de la collectivité, qu'il ne disposait pas d'indemnité de fonction et que la délibération n'avait pas été contestée par le contrôle de légalité. Il souligne que son engagement financier excéderait le montant des remboursements dont il a bénéficié.

La chambre rappelle que les règles de prise en charge des frais de déplacement des élus sont précises et ne peuvent pas s'appliquer pas à des situations qui leur sont étrangères. L'écu communautaire ne doit pas se substituer à l'action des services. Par ailleurs, l'absence d'observation du contrôle de légalité ne vaut pas conformité juridique de la délibération.

La chambre invite la nouvelle entité à procéder au recouvrement des remboursements indus.

4.3.3. Les frais de réception

Si les frais de réception, imputés au compte 6257 « Réceptions » du budget principal, ont baissé sur la période, ils représentent des montants notables (7 884,11 € en 2010, 10 189,25 € en 2011, 6 423,20 € en 2014, 3 274,30 € en 2015), puisqu'il s'agit des frais de réception qui ne sont pas exposés pour des fêtes et cérémonies. Des frais identiques ont aussi été imputés aux budgets annexes (par exemple, musée 168 € en 2015, déchets 220,84 € en 2015, tourisme 498,20 € en 2015).

L'examen des documents communiqués par les services de la collectivité pour les frais de réception de 2015 montre qu'il s'agit de factures ou tickets de caisse de restaurants, situés sur le territoire communautaire, correspondant à plusieurs couverts. Les participants aux repas et le signataire engageant la dépense ne sont pas indiqués.

L'ancien ordonnateur fait valoir que les dépenses de restaurant auraient été engagées sur bons de commande mentionnant les participants, la date, le motif et le lieu de la réunion de travail. Ces repas s'inscriraient dans la stratégie politique de la collectivité pour bénéficier de financements de diverses instances (intercommunalités voisines, services de la région, de l'État). Il serait, selon lui, essentiel que les partenaires financiers constatent sur le terrain la motivation et la réalité des projets d'investissements, leur réalisation et leur qualité.

La chambre relève que les pièces communiquées par la collectivité ne comportent pas les mentions indiquées par l'ancien ordonnateur qui n'a produit aucun justificatif. En tout état de cause, l'engagement des frais de restauration relève d'une délibération qui n'existe pas en l'occurrence, et qui ne saurait conduire à allouer des frais de représentation à des fonctionnaires ou à des élus, en contradiction avec les textes.

Les élus et les personnels communautaires ne peuvent engager des dépenses de représentation de la collectivité. Le remboursement des frais de restauration liés à des déplacements répond à des conditions réglementaires différentes. Enfin, selon la collectivité, aucune délibération du conseil communautaire n'avait été adoptée en matière d'avantages en nature.

La régularisation de ces dépenses par les signataires est nécessaire.

5. LES RESSOURCES HUMAINES

5.1. L'absence d'une stratégie de gestion des ressources humaines

La CCNBT ne s'est pas dotée d'un schéma directeur fixant les objectifs en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Aucune analyse prévisionnelle pluriannuelle n'a été conduite afin d'identifier les besoins d'ensemble de la collectivité ainsi que ceux de chacun des services.

La progression des effectifs et la gestion des carrières a obéi à des nécessités de court terme.

5.2. Les modalités de gestion des personnels

5.2.1. L'organisation et le fonctionnement du service reposaient sur un agent

Le service des ressources humaines était confié à un seul agent ayant une ancienneté de 15 années dans la collectivité.

Cette personne a assuré l'intégralité des procédures du service (recrutement, paie, gestion des carrières, gestion des absences, prévention des risques, hygiène et sécurité). En dépit de l'importance du poste et de la lourdeur des tâches, la demande formulée par cet agent d'un renfort de personnel d'un demi-poste n'a pas été satisfaite.

Les dysfonctionnements relevés ont notamment pour origine l'insuffisance de l'effectif affecté au service.

5.2.2. Le suivi des personnels était perfectible

Le suivi des effectifs tel qu'il est prévu par l'instruction budgétaire et comptable M14 n'a pas été satisfaisant.

Les tableaux annexes IV-C1 figurant aux comptes administratifs n'ont pas été correctement remplis sur la période examinée. Les informations relatives aux contractuels (indices, montants en euros, articles de référence du contrat selon la loi du 26 janvier 1984) ont été omises pour tous les exercices, y compris pour les budgets annexes. Des emplois non titulaires ont été mentionnés au titre des emplois pourvus alors qu'ils ne figuraient pas dans les emplois budgétaires (par exemple budget principal 2015, budget annexe fouilles 2015). Les personnels mis à disposition des budgets annexes par la collectivité de rattachement ne figuraient pas dans les états C 1.2 (par exemple budget annexe ZAE 2014, budget annexe assainissement 2014, budget annexe fouilles 2014 et 2013).

Le récolement des données des tableaux annuels des effectifs et des tableaux annexes IV-C1 des comptes administratifs révèle des écarts permanents tant au niveau des emplois budgétaires (7 en 2010, 10 en 2011, 18 en 2012, 4 en 2013, 22 en 2014) que des emplois pourvus (17 en 2010, 6 en 2012, 3 en 2013).

Par ailleurs, la collectivité a procédé au recrutement de nombreux contractuels pour des durées souvent courtes dans le cadre, notamment, des activités des musées et des déchets afin de remplacer un salarié titulaire en congé maladie, de pallier un surcroît temporaire d'activité ou de faire face à des besoins saisonniers.

Ces personnels n'ont pas été comptabilisés dans les tableaux annexes des documents budgétaires ni dans les tableaux des effectifs. Plus d'une cinquantaine de recrutements ont été effectués entre 2011 et 2016. Ils ont été réalisés sous la forme d'arrêtés administratifs ou de contrats. L'adossement de ces recrutements à des postes budgétaires créés ou disponibles aux tableaux des effectifs n'a pu être établi compte tenu du caractère laconique des arrêtés de recrutement et de l'absence de référence aux délibérations de création des postes.

Cette carence a porté notamment atteinte à l'information exhaustive à communiquer au conseil communautaire.

L'ancien ordonnateur fait valoir que les tentatives de remise en cause de la collectivité pendant une douzaine d'années n'ont pas facilité la gestion à moyen terme des ressources humaines. Il reconnaît que les moyens humains affectés à la gestion de ce service étaient sous-dimensionnés mais soutient que l'information du conseil communautaire a toujours été exhaustive en matière d'effectifs.

La chambre relève toutefois que les documents communiqués par la collectivité témoignent d'un suivi insatisfaisant des effectifs et qu'aucune pièce n'a été transmise pour infirmer ce constat.

5.2.3. Les caractéristiques des personnels employés

En tenant compte des réserves formulées ci-dessus, la croissance des emplois budgétaires toutes catégories confondues a atteint 25 % entre 2010 et 2016 (176 en 2016 et 141 en 2010), selon

les données des tableaux des effectifs. Dans le même temps, celle des emplois pourvus s'est élevée à 18 % (109 en 2016 et 129 en 2010).

L'écart entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus a augmenté sur la période de 47 % (32 emplois en 2010, 42 en 2013, 47 en 2016). Au regard du niveau des emplois pourvus, les besoins effectifs de la collectivité se situaient autour de 120 postes. La collectivité disposait en 2016 de 47 emplois budgétaires non occupés, soit 27 % d'emplois créés sans objet.

La gestion des postes nécessaires aux activités de la collectivité a été déficiente. Les recrutements ont porté principalement sur des emplois de catégorie C ou des contrats temporaires sans reposer sur une analyse des besoins effectifs à moyen terme et sur la résorption des écarts entre les emplois budgétaires et pourvus.

L'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée confie à l'assemblée délibérante la compétence de création d'emplois budgétaires. Tous les emplois créés devaient correspondre à des crédits budgétaires votés par l'assemblée délibérante. Or, seuls les emplois pourvus ont fait l'objet de dotations annuelles de crédits.

Cette situation a contrarié l'équilibre des pouvoirs respectifs du conseil communautaire et de l'exécutif. L'autorité territoriale a disposé d'une marge importante de recrutement déconnectée des besoins réels annuels de la collectivité. À l'aune des règles de bonne gestion, cette politique n'était pas en phase avec la nécessité d'un pilotage actif et réaliste des ressources humaines.

L'évolution des effectifs pourvus selon les filières montre de fortes augmentations pour les filières police rurale (100 %) et administrative (43 %) et des taux de croissance inférieurs pour les filières culturelle (9 %) et technique (8 %).

La répartition des emplois pourvus par catégorie en 2016 était de 11 % pour la catégorie A (9 % au niveau national), 5 % pour la catégorie B (14 % au niveau national) et 84 % pour la catégorie C (76 % au niveau national) en raison du nombre d'agents affectés aux services déchets et assainissement. Toutes les catégories ont augmenté sur la période (catégorie A + 17 %, catégorie B + 5 % et catégorie C + 66 %) au détriment de l'encadrement intermédiaire dont le taux est resté faible (source statistique : fonction publique chiffres clés 2016 DGAFP).

Les lacunes relevées dans le suivi des effectifs ne permettent pas de préciser la proportion des non titulaires et la part des personnels à temps non complet ainsi que leur évolution.

5.2.4. Le rapport sur l'état de la collectivité, un document rarement établi

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit à l'article 33 que « l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité (...). Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité (...). Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat ».

Les informations que ce rapport doit comprendre sont précisées par le décret n° 97-443 du 25 avril 1997. Il doit être notamment enrichi, depuis la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, du rapport sur la situation comparée des femmes et des hommes.

Le rapport sur l'état de la collectivité doit être ensuite transmis au centre départemental de gestion ainsi qu'à la préfecture (dans un délai de trois mois suivant l'examen par le comité technique).

La CCNBT n'a pas établi régulièrement le rapport sur l'état de la collectivité.

Au cours de la période sous-revue, le dernier rapport social date de l'année 2011. Il fait état d'un effectif global de 182 agents dont 116 fonctionnaires et 55 agents occupant un emploi non permanent. Le taux d'emploi des travailleurs handicapés est de 1,69 %. 47 agents ont bénéficié d'un avancement d'échelon. Le temps complet représente 97 % du temps de travail. Les absences, toutes raisons confondues, des agents occupant un emploi permanent, sont évaluées à 25,4 jours en moyenne par agent (18,8 jours pour maladie ordinaire). Le nombre de jours moyen de formation par agent occupant un emploi permanent est de 1,6. Le coût de l'action sociale atteint 106 € par agent permanent.

5.2.5. La formation et la prévention des risques professionnels

La gestion de la formation appelle des observations.

La formation des personnels n'a pas fait l'objet d'un suivi précis permettant de retracer les différentes actions de formation, les personnels bénéficiaires et les coûts annuels globaux et par agent.

Les actions de formation ont été dispensées sans reposer sur un plan de formation pluriannuel résultant d'une analyse des besoins par poste et par service ainsi que des évolutions des carrières. Aucun bilan des actions de formation n'a été réalisé afin de vérifier leurs modalités d'exécution et leur adéquation aux objectifs poursuivis et aux besoins identifiés.

La collectivité n'a pas mis en œuvre le droit à la formation des élus prévu aux articles L. 5214-8 et L. 2123-12 du CGCT. Il en est résulté que le conseil communautaire n'a pas délibéré dans les trois mois de son renouvellement sur l'exercice du droit à la formation afin d'en déterminer les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Les tableaux annexés aux comptes administratifs n'ont pas été renseignés et aucun débat annuel sur la formation des membres du conseil communautaire n'a eu lieu.

La communauté de communes disposait d'un comité technique paritaire jusqu'en 2013, puis d'un comité technique et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail à partir de 2015.

Toutefois, la collectivité n'a pas établi le programme annuel de prévention des risques professionnels ni le rapport annuel dressant le bilan de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail ainsi que des actions menées dans le cours de l'année achevée comme prévu par la réglementation.

Ces documents auraient été toutefois utiles au regard des données sur l'absentéisme, notamment pour accident de travail.

Les rapports annuels d'activité de la communauté de communes, les rapports d'activité du comité technique puis du comité technique paritaire ainsi que le bilan social de 2011 ont confirmé ces manquements en ne faisant aucune mention des documents relatifs aux risques professionnels.

5.2.6. Les conditions de recrutement des personnels

L'examen des dossiers des personnels appelle des observations sur les modalités de recrutement et de gestion mises en œuvre.

5.2.6.1. Le recrutement de contrats aidés

La CCNBT a employé des contrats aidés qui n'ont été mentionnés ni dans les annexes budgétaires ni dans les tableaux des effectifs. Le nombre total de contrats aidés conclus sur la période n'a pas pu être indiqué.

L'examen de deux dossiers de contrats aidés a révélé l'absence des documents nécessaires pour apprécier la validité du recrutement et la régularité de sa mise en œuvre (délibération de création de l'emploi, copie de l'attestation d'expérience professionnelle remise au salarié un mois avant la fin du contrat, bilan des actions réalisées en matière d'accompagnement et de formation en cas de prorogation de l'aide, et signalement de la rupture du contrat intervenue avant la fin de la période de l'aide pour l'un des deux contrats).

Les demandes d'aides formulées par la collectivité, préalablement au recrutement des salariés, mentionnaient des actions de formation et d'accompagnement (aide à la prise de poste, aide à la recherche d'emploi, acquisition de nouvelles compétences, évaluation des capacités et des compétences, etc.) qui conditionnaient l'octroi de l'aide publique.

Or, la mise en œuvre de ces actions n'est pas retracée aux dossiers, ce qui n'a pas permis d'établir que la collectivité ait dispensé aux salariés sous contrat aidé les actions de formation et d'accompagnement destinées à favoriser leur accès rapide à un emploi durable.

Il est rappelé que l'article R. 5134-54 du code de travail prévoit qu'« en cas de non-respect par l'employeur des dispositions de la décision d'attribution de l'aide à l'insertion professionnelle, cette aide n'est pas due et les sommes versées font l'objet d'un remboursement (...) ».

5.2.6.2. Le recrutement direct en catégorie C

La communauté de communes a procédé à deux recrutements directs en catégorie C (agent territorial du patrimoine, adjoint administratif) par deux arrêtés de recrutement de stagiaires (arrêtés n° 175 du 7 janvier 2002 et n° 8770 du 1^{er} août 2014).

Dans le premier cas, la délibération du 20 décembre 2001 prévoyait la création du poste d'agent territorial du patrimoine au 1^{er} janvier 2002. La déclaration de vacance d'emploi était visée à l'arrêté avec mention de la date du 2 janvier 2002 mais ne figure pas au dossier.

Toutefois la création du poste et la procédure de recrutement n'ont pas pu faire l'objet d'une publicité et d'une ouverture suffisantes aux postulants intéressés dès lors que l'arrêté de nomination prenait effet au 1^{er} janvier 2002.

L'arrêté de titularisation n'est pas dans le dossier de l'agent.

Dans le deuxième cas, l'arrêté de nomination de stagiaire vise sans précision le tableau des effectifs et la déclaration de vacance.

L'agent nommé stagiaire a été recruté sous contrat aidé entre le 7 mars 2013 et le 6 mars 2015 mais désigné stagiaire le 1^{er} août 2014 avant la fin du contrat aidé.

Plusieurs documents ne figurent pas au dossier personnel (tableau des effectifs, déclaration de vacance, signalement de la rupture du contrat aidé).

La chambre rappelle que le recrutement direct aux grades d'adjoint administratif et d'agent territorial du patrimoine suppose au préalable de répondre à une offre d'emploi.

5.2.6.3. Le recrutement et la carrière de la responsable du service des marchés

La responsable du service des marchés publics a été recrutée par un contrat du 1^{er} octobre 2012, pour une durée de trois ans, sur le fondement de l'article 3, 5^{ème} alinéa de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, au grade d'attaché territorial de 6^{ème} échelon (indice brut 542 et indice majoré 461). Le recrutement d'un contractuel a été justifié par le bon fonctionnement du service des marchés publics.

La transmission de ce contrat au contrôle de légalité n'a pas été établie.

Un avenant au contrat a été conclu le 1^{er} juillet 2013. Il a conduit à une augmentation de rémunération classant l'agent au 9^{ème} échelon (indice brut 653 et indice majoré 545) du grade d'attaché territorial. La transmission de l'avenant au contrôle de légalité fait défaut.

Le premier contrat a été renouvelé le 1^{er} octobre 2015 par un second contrat de trois ans pris en application de l'article 3-3-2^o de la loi du 26 janvier 1984. L'intéressée a été alors classée au 12^{ème} échelon de son grade (indice brut 801 et indice majoré 658). Ce renouvellement a été justifié par le bon fonctionnement du service des marchés publics et les impératifs de la mutualisation nés de la loi Notré du 7 août 2015. Il a été communiqué au contrôle de légalité.

Avant son recrutement par la CCNBT, cet agent avait le grade d'adjoint administratif de 1^{ère} classe à la commune de Baillargues. À la suite d'une procédure de recrutement d'un responsable du service marché public de catégorie A, organisée par la communauté de communes, l'agent a demandé sa mise en disponibilité pour convenances personnelles auprès de son administration d'origine et a été recruté à la communauté de communes au grade d'attaché territorial de 6^{ème} échelon indice brut 542 et indice majoré 461.

Par deux lettres des 9 novembre et 18 décembre 2015, le contrôle de légalité a formulé des observations à la suite de la transmission du second contrat en rappelant « qu'un emploi est vacant, notamment, dès que le contrat d'un agent non titulaire est arrivé à son terme sauf s'il remplace momentanément un agent titulaire. Vous ne pouviez pas donc pas vous exonérer des formalités obligatoires en matière de recrutement, quand bien même votre choix final se soit porté sur la même candidate ».

L'examen du dossier de cet agent appelle plusieurs observations.

Le premier contrat de catégorie A se fondait sur l'article 3, 5^{ème} alinéa de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit que « par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du

13 juillet 1983 précitée et sous réserve de l'article 34 de la présente loi, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : (...) 5° Pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants et des groupements de communes de moins de 10 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité ou à l'établissement en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public. Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans. Si, à l'issue de cette durée, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée ».

Le choix de l'article 3, 5^{ème} alinéa de la loi du 26 janvier 1984, pour fonder le recrutement, ne répond pas à la catégorie de la collectivité, à son autonomie, au type de poste et à la motivation retenue.

Le renouvellement reposait sur l'article 3-3-2° de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit que « par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et sous réserve de l'article 34 de la présente loi, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : (...) 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ».

Or, dans le cadre du renouvellement, la collectivité n'a réalisé aucune procédure de recrutement élargie pour que le poste soit pourvu par un titulaire. Le poste n'a pas fait l'objet d'une déclaration de vacance et aucune publicité n'a été réalisée.

Par ailleurs, quel que soit l'alinéa mis en œuvre, tout recrutement d'un contractuel au titre de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 est subordonné à une délibération de l'assemblée délibérante créant l'emploi ou autorisant l'autorité territoriale à recourir à un contractuel (article 40 de la loi du 26 janvier 1984) qui doit comporter des mentions obligatoires (grade afférent à l'emploi, motif du recrutement, nature des fonctions, niveau du recrutement, diplômes, expérience, rémunération et fixation d'un plafond de rémunération).

Dans le dossier de la responsable des marchés publics, aucune délibération du conseil communautaire n'est visée dans les contrats. Le dossier personnel ne comprend aucune délibération.

La rapidité de la progression de carrière de l'intéressée est en décalage complet avec l'échelle indiciaire du grade d'attaché territorial.

Selon l'échelle indiciaire d'attaché territorial, la cadence minimale est de 14 années pour passer du 6^{ème} échelon au 12^{ème} échelon.

La responsable du service des marchés est passée du 6^{ème} échelon (indice brut 542 et indice majoré 461) en octobre 2012 au 9^{ème} échelon (indice brut 653 et indice majoré 545) en juillet 2013 puis au 12^{ème} échelon, l'indice terminal du grade (indice brut 801 et indice majoré 658) en trois ans.

Cette progression inédite de carrière a été accordée alors que l'agent était en congé parental à temps partiel entre le 4 février 2014 et le 1^{er} novembre 2016.

L'ancien ordonnateur argue que l'on ne peut parler de « carrière » pour un agent contractuel et que le risque lié au non-renouvellement n'a pas été pris en compte dans la comparaison à un agent titulaire. Il ajoute que le domaine des marchés publics étant complexe, la collectivité a tenu à conserver une sécurité juridique maximum.

La chambre constate que la croissance importante et rapide de la rémunération accordée témoigne précisément de l'organisation d'une carrière puisque l'intéressée est passée très rapidement du 6^{ème} à l'échelon terminal du grade d'attaché territorial et que cette progression a manifestement intégré le risque de non-renouvellement alors que s'agissant d'un agent contractuel il n'existe pas de droit au renouvellement automatique.

5.2.7. Le régime des avancements d'échelon

Selon les tableaux tenus par le service des ressources humaines, le régime des avancements d'échelon reposait principalement sur l'avancement à l'ancienneté minimale.

Ainsi, sur les avancements d'échelon intervenus sur la période (39 en 2010, 52 en 2011, 53 en 2012, 48 en 2013, 63 en 2014, 38 en 2015, 33 en 2016) qui ont représenté entre 26 % et 48 % des emplois pourvus des exercices concernés, plus de 70 % des avancements soumis à la commission administrative paritaire ont été réalisés à la cadence minimale, les années 2013 à 2016 se caractérisant par de fortes proportions (92 % en 2015, 88 % en 2016).

L'avancement d'échelon a été effectué en accordant une accélération de quatre ou de six mois aux salariés.

Une telle modalité de gestion de l'avancement à l'ancienneté minimale quasi-systématique appelle des observations.

D'abord, l'article 78 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 prévoit que « l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie ». L'appréciation de l'autorité territoriale sur la valeur professionnelle des personnels de la collectivité devait ressortir de leur fiche de notation ou d'un compte-rendu d'entretien professionnel.

Or, l'examen des dossiers des personnels a révélé qu'ils ne comportaient ni notation ni compte-rendu d'entretien professionnel pour toute la période sous-revue. Selon le directeur général des services, des entretiens professionnels ont été réalisés mais tous les documents semblent égarés.

Ensuite, la possibilité reconnue par la loi d'un avancement minimal ne saurait être assimilée à un avancement de droit. La pratique de la CCNBT d'un avancement prépondérant à l'ancienneté minimale ne correspond ni au texte ni à l'esprit de la loi.

De plus, le régime d'avancement minimal, par son caractère systématique, était plus favorable pour les agents dans leur ensemble, mais il ne permettait pas de distinguer les plus méritants.

Par ailleurs, cette modalité de gestion des personnels a eu un coût pour les finances de la communauté de communes qui n'a pas été évalué par le service gestionnaire, et qui l'a conduite à

se priver d'un moyen de gestion des ressources humaines reposant sur les résultats atteints par les agents.

Enfin, il n'a pas pu être établi si le taux de promotion, prévu à l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 en matière d'avancement, avait été déterminé par délibération après avis du comité technique.

5.2.8. L'action sociale et l'amicale Oïkossienne

Par délibération annuelle (8 avril 2010, 31 mars 2011, 5 avril 2012, 21 mars 2013, 12 février 2014, 19 mars 2015, 5 avril 2016), la CCNBT a accordé une subvention de fonctionnement annuelle de 13 000 € à l'association dénommée Amicale Oïkossienne.

L'allocation de cette subvention repose sur une demande, qui n'est ni signée ni enregistrée, formulée annuellement aux mois de février ou de mars par le président de l'association, auprès du président du conseil communautaire. Les demandes étaient apparemment accompagnées d'un bilan moral et financier qui n'a pas été communiqué par les services.

Les comptes rendus financiers transmis à l'établissement public ont la forme de tableaux intitulés « bilan financier » ou « bilan » qui indiquaient, en 2010 uniquement, le montant de la subvention accordée, et pour tous les exercices les dépenses effectuées (tickets piscine, journées de visite, tickets cinéma, repas thématiques, tickets déjeuner, voyages fin de semaine). Aucune participation des membres de l'association ne figure dans les comptes d'emploi qui sont déficitaires (5 257,38 € en 2010, 15 694,87 € en 2011, 14 994,6 € en 2012, 14 687,5 € en 2013, 12 981,9 € en 2014, 17 457 € en 2015 et 13 200,5 € en 2016).

Les statuts de l'association mentionnent qu'elle a son siège à la communauté de communes et qu'elle a pour objet l'organisation de sorties, soirées, loisirs et autres pour les employés de la CCNBT. Les adhérents sont soumis à un droit d'entrée et à une cotisation annuelle. Les ressources de l'association comprennent les cotisations, les subventions, les recettes de manifestations exceptionnelles et les ventes aux membres. L'association est administrée par un conseil de douze membres élus par l'assemblée générale.

La composition du conseil d'administration, au 10 février 2016, fait état de neuf membres qui sont tous des agents du personnel de la CCNBT. La communauté de communes mettait à disposition gracieusement une salle de réunion chaque trimestre pour une heure trente, en dehors des horaires de travail.

Lors des comités techniques paritaires des 8 juin 2012 et 30 octobre 2015, la demande visant à remplacer l'intervention de l'amicale Oïkossienne par un comité des œuvres sociales a été examinée mais repoussée, les salariés n'ayant pas été consultés et le président faisant valoir que « cette question relève de la seule compétence du conseil communautaire qui vote le budget et l'affecte librement auprès, soit d'un organisme national de type COS, soit d'une association locale comme l'Amicale Oïkossienne. L'intervention du COS n'apporte aucune garantie que les salariés utilisent les sommes évaluées à ce jour à 28 000 € par an. L'attribution d'une subvention à une association locale laisse les salariés libres de l'utilisation qu'ils veulent en faire et le coût annuel est aujourd'hui de 13 000 € ».

Les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de l'association appellent des observations.

Conformément à l'article L. 2321-2 alinéa 4 bis du CGCT, les prestations d'action sociale constituent des dépenses obligatoires. L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 précise que « l'action sociale (...) vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ».

L'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée prévoit que « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre ».

L'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que « les fonctionnaires participent (...) à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent (...). Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale. (...) Les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes ».

Compte tenu de ces dispositions, la CCNBT n'a pas adopté de délibération fixant le type de prestations sociales financées et les modalités précises de leur mise en œuvre.

Les bilans financiers ne sont pas conformes au compte rendu financier prévu par le quatrième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 qui a pour objet de décrire les « opérations comptables qui attestent de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention », et il ressort de ces bilans financiers que les bénéficiaires n'apportaient pas de participation proportionnelle à leurs ressources et à leur situation familiale, que la mise à disposition d'une salle de réunion dans les locaux de la communauté de communes n'était pas valorisée et que les déficits d'exploitation de l'association n'étaient pas couverts.

Par ailleurs, même si l'ancien ordonnateur soutient que l'association a toujours bénéficié d'une autonomie réelle et totale de gestion, la fixation de son siège social au siège de la communauté de communes et la composition de son conseil d'administration comprenant uniquement des membres du personnel de l'EPCI, y compris au niveau de la présidence et du trésorier, contredisent cette assertion.

Il indique également que l'amicale Oïkossienne a transmis ses bilans financiers à la collectivité. Cette déclaration est toutefois contredite par le président de l'amicale Oïkossienne qui a communiqué des bilans à la juridiction en soulignant qu'ils sont différents de ceux qui ont été remis à la collectivité.

Enfin, l'examen des documents transmis par le président de l'amicale Oïkossienne souligne qu'il ne s'agit pas de documents officiels signés et approuvés. Ils ne comportent aucun état de trésorerie. Le poste cotisation est indiqué globalement sans mention du montant unitaire de la cotisation et du nombre de cotisants. Enfin, le solde d'exécution annuel repris au bilan suivant est erroné à chaque exercice.

5.2.9. Le temps de travail et l'absentéisme

En ce qui concerne la durée légale de travail, la délibération du 8 mars 2002 a fixé la durée hebdomadaire de travail à 35 heures et la durée annuelle à 1 600 heures.

Or, si la durée du temps de travail a été décomptée sur la base d'une durée annuelle de 1 600 heures par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000, elle a été portée à une durée annuelle de 1 607 heures par le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 (entré en vigueur au 1^{er} janvier 2005), à la suite des dispositions de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

La durée de travail appliquée à la CCNBT ne prenait pas en compte ces dernières dispositions et était dès lors inférieure à la durée légale annuelle en vigueur depuis 2005.

Par ailleurs, la collectivité n'a mis en place aucun dispositif de contrôle effectif du temps de travail par secteur géographique ou service, ce qui ne permettait pas de vérifier le respect des délibérations sur le temps de travail.

L'examen des données du bilan social 2011, des comptes rendus du comité technique paritaire et du comité technique ainsi que les tableaux du service des ressources humaines soulignent un absentéisme important.

Le nombre de journées d'absence pour maladie ordinaire, accident du travail et maternité a été élevé sur toute la période (2 245 jours en 2010, 1 984 jours en 2011, 3 028 jours en 2012, 3 577 jours en 2013, 4 174 jours en 2014, 4 463 jours en 2015 et 5 030 jours en 2016). La progression continue des jours d'absence, malgré une légère décroissance en 2011, atteignait 124 % en 2016 en fin de période.

Les absences pour maladie ordinaire (hors CLM et CLD, accidents de travail) ont représenté 3 336 jours en 2016, soit 25,86 jours par agent, ce qui est plus élevé que la moyenne nationale de 21,8 jours d'absence pour raison de santé par agent (source : synthèse nationale des bilans sociaux 2011).

Selon l'ancien ordonnateur, la durée de travail aurait été augmentée et comptabilisée à la minute. Il ajoute que l'absentéisme a donné lieu à une étude spécifique concernant le service déchets qui concentre la quasi-totalité des jours d'absence, et que des mesures ont été prises pour moduler le régime indemnitaire en fonction du nombre de jours d'absence.

La chambre constate qu'aucune délibération attestant l'augmentation de la durée de travail n'a été communiquée et invite le nouvel établissement public créé en 2017 à formaliser un régime de temps de travail conforme aux textes.

Recommandation

1. Le nouvel établissement public créé en 2017 devra formaliser un régime de temps de travail conforme aux textes. *Non mise en œuvre.*

5.2.10. Le versement des heures supplémentaires

La CCNBT a versé des heures supplémentaires à plusieurs agents.

Le dispositif reposait sur la délibération du 8 mars 2002 relative au protocole d'accord pour la mise en place des 35 heures prévoyant que « la récupération est le mode d'apurement des dépassements horaires (...) les heures supplémentaires doivent avoir un caractère exceptionnel, être autorisées préalablement à leur exécution et donner lieu à vérification mensuelle. Elles sont limitées à 25 heures par mois et par agent. Si dans un service le recours aux heures supplémentaires devient régulier, une ou plusieurs embauches devront être prévues ».

Il faut observer, d'une part, que la délibération du 8 mars 2002 n'avait pas fixé la nature des fonctions justifiant des dépassements d'horaires et, d'autre part, que la délibération qui devait déterminer, par cadre d'emplois et fonctions, la liste des missions exercées qui pouvaient ouvrir droit aux heures supplémentaires, n'avait pas été adoptée.

L'examen des heures supplémentaires allouées souligne que les personnels de certains services percevaient régulièrement un nombre important d'heures supplémentaires. Ainsi en 2014 des salariés relevant des services déchetterie (trois salariés), police rurale (un salarié), tri (trois salariés), exploitation (un salarié) et patrimoine (un salarié) ont bénéficié de nombreuses heures supplémentaires.

La situation de la responsable du service de l'archéologie et du patrimoine est à cet égard spécifique et appelle des observations.

Cette responsable percevait mensuellement un montant correspondant à plus de 19 heures supplémentaires majorées (dimanches et jours fériés), soit généralement un montant brut mensuel de 430,51 € en sus de son indemnité mensuelle de sujétion spéciale de 49,73 €.

En 2014, elle a perçu le montant annuel le plus élevé d'heures supplémentaires, soit 5 278,32 € représentant 17,22 % des montants alloués cette année.

Elle percevait aussi chaque année l'indemnité pour travail régulier dominical de 1 300 € dont le cumul avec l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires n'est pas autorisé par les textes.

Les conditions du protocole d'accord relatives à l'exceptionnalité, la récupération sous forme de repos compensateur et l'absence de régularité n'étaient donc pas mises en œuvre.

Par ailleurs, la carence d'instrument automatisé de décompte du temps de travail dans la collectivité et de modalité alternative de contrôle des présences ainsi que l'inexistence d'un système d'autorisation préalable effectif et traçable ne permettaient pas de s'assurer de la validité des heures supplémentaires déclarées et payées.

L'ancien ordonnateur souligne l'engagement professionnel des chefs de service, et particulièrement celui de la responsable du service patrimoine archéologie. Il précise que le recrutement d'un autre agent n'aurait pas été possible compte tenu des horaires décalés et du cumul de trois responsabilités. Il mentionne que le nombre d'heures accomplies est supérieur à la rémunération perçue.

La responsable du service de l'archéologie et du patrimoine fait état d'arguments similaires en ajoutant qu'elle aurait communiqué un emploi du temps hebdomadaire au directeur général des services et qu'elle s'était engagée à présenter des concours de catégories B et A.

La chambre souligne que l'engagement professionnel de la responsable du service de l'archéologie et du patrimoine ne peut justifier une application erronée des textes conduisant à un décompte très élevé d'heures supplémentaires et à l'allocation d'une indemnité irrégulière.

6. LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

6.1. La gestion budgétaire

6.1.1. Les régies des budgets annexes à caractère industriel et commercial

La mise en œuvre du principe d'unité budgétaire postule la récapitulation dans un document unique de toutes les dépenses et recettes annuelles de la collectivité. La tenue de budgets annexes est une dérogation à ce principe prévue par l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2).

Les activités de service public de la communauté de communes étaient retracées dans le budget principal et les huit budgets annexes suivants :

- fouilles archéologiques (SPIC),
- photovoltaïque (SPIC),
- service d'assainissement (SPIC),
- office de tourisme intercommunal,
- zones d'aménagement,
- gestion d'immeubles,
- gestion des musées,
- service de collecte et traitement des déchets.

L'individualisation comptable de ces activités dans des budgets annexes était justifiée pour les activités de service public administratif ou industriel et commercial mais la gestion des services publics industriels et commerciaux appelle des observations car elle n'était pas conforme aux textes en vigueur.

En effet, contrairement à ce qui a été indiqué par les services, les budgets annexes gérés en régie directe n'étaient pas des « services personnalisés » et ne disposaient pas tous d'une « autonomie financière ». Selon les comptes de gestion, deux régies avaient un compte au Trésor, celle du tourisme et celle du photovoltaïque.

Les régies directes sont des régies simples sans personnalité morale, ce qui explique que les décisions de gestion sont prises par le conseil communautaire et le président comme pour les autres services communautaires. Les relations comptables entre le budget général et les budgets annexes sont traduites par des imputations sur un compte de liaison puisque les budgets annexes ne disposent pas de l'autonomie financière.

La gestion budgétaire et comptable a été modifiée en 2015 en affectant directement aux budgets annexes leurs charges de personnel et d'autres frais qui étaient jusque-là supportés par le budget principal puis refacturés aux budgets annexes.

Il reste que les relations entre le budget principal et les budgets annexes des services industriels et commerciaux auraient dû donner lieu à des modifications complémentaires.

L'article L. 1412-1 du CGCT dispose que « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie (...) ». L'article L. 2221-3 du même code prévoit que « les conseils municipaux déterminent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et arrêtent les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur de ces services ». Enfin, l'article L. 2221-4 du CGCT indique que « les régies mentionnées aux articles L. 2221-1 et L. 2221-2 sont dotées 1° soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal (...) en a ainsi décidé ; 2° soit de la seule autonomie financière ».

Il résulte de ces dispositions que les services industriels et commerciaux de la CCNBT ne pouvaient pas être gérés sous la forme d'une régie directe.

Il convenait de choisir entre les deux formes juridiques de l'article L. 1412-1 du CGCT, celle de la régie avec personnalité morale et autonomie financière, et celle de la régie avec la seule autonomie financière, ce qui nécessitait dans les deux cas de procéder à l'ouverture d'un compte au Trésor pour les deux budgets annexes à caractère industriel et commercial qui n'en avaient pas, le budget de l'assainissement et celui des fouilles.

6.1.2. L'exécution budgétaire

La collectivité disposait d'un logiciel de traitement comptable et budgétaire comprenant un volet d'aide à la décision qui était paramétré pour suivre les engagements budgétaires et fournir notamment les éléments d'un tableau de bord de gestion financière.

Or, l'examen des données budgétaires du budget principal entre 2010 et 2015, afin de disposer de séries annuelles complètes, appelle une observation.

Pour la section de fonctionnement, sans tenir compte des restes-à-réaliser, les taux de la période examinée sont généralement inférieurs à 90 % en recettes (80,27 % en 2012, 87,64 % en 2013, 80,96 % en 2014, 76,89 % en 2015) comme en dépenses (89,47 % en 2010, 78,10 % en 2011, 81,07 % en 2013, 75,02 % en 2014).

Pour la section d'investissement, hors restes-à-réaliser, les taux d'exécution sont généralement inférieurs à 50 % tant en recettes (39,61 % en 2011, 17,42 % en 2013, 22,29 % en 2014, 12,04 % en 2015) qu'en dépenses (45,62 % en 2010, 15,97 % en 2012, 32,40 % en 2013, 23,39 % en 2014).

La prise en compte des restes-à-réaliser en investissement ne se traduit pas le plus souvent par une amélioration significative des taux qu'il s'agisse des recettes (43,29 % en 2011, 17,42 % en 2013, 22,29 % en 2014) ou des dépenses (17,98 % en 2012, 35,04 % en 2013, 25,55 % en 2014).

L'établissement public de coopération intercommunal n'a dès lors pas mis en œuvre les moyens destinés à donner aux autorisations budgétaires toute leur fiabilité.

L'ancien ordonnateur indique que l'exécution budgétaire a été contrariée par des contraintes environnementales ou réglementaires qui l'ont amené à renoncer à la mise en œuvre de certains projets. Il précise que le report incessant de la fusion a conduit à afficher une politique sans la mettre en application.

La chambre souligne que la procédure budgétaire doit intégrer en amont toutes les contraintes prévisibles qui peuvent influencer les opérations, et dresser des priorités par exercice en adoptant des budgets supplémentaires.

Par ailleurs, l'affichage d'une politique ambitieuse que l'on sait ne pas vouloir mener à bonne fin n'est pas conforme au bon usage des fonds publics.

6.2. La gestion comptable

La comptabilité de la CCNBT est soumise aux instructions budgétaires et comptables M14 (budget principal et budgets annexes à caractère administratif), M49 (service de l'assainissement) et M4 (budgets annexes à caractère industriel et commercial).

Les contrôles ponctuels réalisés au niveau du budget principal (amortissements, gestion des subventions, suivi des intérêts courus non échus, cessions d'immobilisation) n'ont pas révélé de discordances.

6.2.1. La gestion de l'actif immobilisé

La gestion de l'actif immobilisé est partagée entre l'ordonnateur et le comptable public. L'ordonnateur a la charge de la tenue de l'inventaire physique des biens et de l'inventaire comptable. Le comptable public assure la tenue de l'actif immobilisé et de la comptabilité générale patrimoniale. La conciliation entre les divers documents doit être assurée.

Le suivi des actifs par l'ordonnateur relevait du service comptable de la CCNBT en liaison avec les services du comptable public.

À cet effet, il a disposé de deux principaux documents qui ont été communiqués, un état de l'actif actualisé (au 19 décembre 2016) et un registre d'inventaire physique actualisé (au 19 décembre 2016). Compte tenu des multiples activités de l'établissement public de coopération intercommunale, le service comptable tient plusieurs fichiers (immeubles de rapports, musée, tourisme, déchets, assainissement, photovoltaïque, etc.).

Le suivi des actifs par budget a constitué une bonne pratique.

La fiabilité de ce suivi a été testée de manière aléatoire en privilégiant les données du budget principal, ce qui conduit à formuler diverses remarques.

Les tableaux ne comportaient aucun total, ce qui nuit à la lisibilité des documents. Certaines rubriques essentielles (montant initial, amortissement constaté, amortissement cumulé, valeur

nette comptable) nécessitent en conséquence des tris multiples pour assurer les contrôles de cohérence entre les documents de suivi, les annexes budgétaires et la balance du compte de gestion.

Il en résulte que le contrôle inopiné des immobilisations ne permet d'opérer aucune corrélation directe entre l'inventaire et l'état de l'actif tenus par les services. Compte tenu du décalage dans l'actualisation des données transmises au comptable public, cette situation crée une incertitude sur la valorisation et la consistance du patrimoine.

Par ailleurs, la collectivité n'a pas tenu d'état de récolement, daté et signé, entre l'inventaire physique et l'état de l'actif actualisé alors qu'il permettrait d'identifier les écarts entre les deux documents et faciliterait le suivi des cessions et des destructions.

Les contrôles réalisés ont conduit à relever une différence de valeur nette comptable à l'état de l'actif, tenu par le service comptable, qui s'élève à 20 104 547,96 € alors qu'elle est de 20 229 547,96 € au tableau de l'inventaire physique. L'écart est toutefois faible.

En conclusion, les modalités de suivi des actifs appellent des améliorations dans la cohérence des données suivies.

6.2.2. Les comptes d'attente et l'indépendance des exercices

La gestion des comptes d'attente et de régularisation, en recettes comme en dépenses, était mise en œuvre par un apurement généralement régulier.

Au niveau du budget principal, l'examen des soldes des comptes 471 « Recettes à classer ou à régulariser » et 472 « Dépenses à classer ou à régulariser » indique qu'ils sont d'importance irrégulière en recettes (9 292 € en 2012, 246 086 € en 2014, 106 061 € en 2016) et moins élevés en dépenses (99 290 € en 2014 et 61 227 € en 2016). Ils représentent un faible pourcentage des produits et des charges de gestion.

La communauté de communes procédait au rattachement des charges et des produits. Elle n'a déterminé aucun seuil minimal de rattachement.

Le rattachement des recettes était rare (119 € en 2013) contrairement à celui des dépenses (198 k€ en 2012, 229 k€ en 2013, 111 k€ en 2014, 98 k€ en 2015).

Les montants rapportés aux produits et charges de gestion n'étaient pas importants mais témoignaient d'une pratique conforme aux normes comptables.

7. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'examen de la situation financière porte sur les exercices 2010 à 2016 (en données provisoires pour 2016). Il repose sur l'outil d'analyse financière « ANAFI » des chambres régionales des comptes dont les données proviennent des comptes de gestion. Les éléments fiscaux ont été communiqués par la collectivité.

L'analyse financière porte principalement sur le budget principal. Elle est précédée d'une présentation financière consolidée afin d'appréhender globalement les finances communautaires.

La comptabilité de la communauté de communes s'organisait autour d'un budget principal auquel étaient rattachés huit budgets annexes (cf. § 6.1.1) dont trois budgets annexes industriels et commerciaux (fouilles archéologiques, photovoltaïque, assainissement).

Les principales données financières du budget principal figurent dans des tableaux annexés au présent rapport.

7.1. Une situation financière consolidée de bonne tenue

En 2016, la majorité des recettes de fonctionnement ou d'exploitation des budgets annexes était faible (27 k€ pour les fouilles archéologiques, 44 k€ pour le photovoltaïque, 215 k€ pour l'office du tourisme, 241 k€ pour les zones d'aménagement, 314 k€ pour la gestion d'immeubles, 458 k€ pour la gestion des musées). Les recettes les plus importantes provenaient des budgets annexes de l'assainissement (3 809 k€) et des déchets (6 088 k€).

Les résultats de clôture de 2015 étaient positifs pour certains (+ 685 k€ pour l'assainissement, + 575 k€ pour les ordures ménagères, + 180 k€ pour l'office du tourisme, + 105 k€ pour le photovoltaïque) et négatifs pour d'autres (- 604 k€ pour les zones d'aménagement, - 23 k€ pour les fouilles, - 61 k€ pour la gestion des immeubles, - 30 k€ pour la gestion des musées). Les déficits étaient généralement faibles.

Les relations financières et comptables entre le budget principal et les budgets annexes étaient principalement retracées par le compte de liaison (compte 181), le compte de rattachement (compte 451), le compte de subvention de fonctionnement du budget principal aux services publics administratifs (comptes 657 et 747) et ceux qui traduisent la mise à disposition de personnels facturée aux budgets annexes (comptes 70841 et 6215).

Compte tenu de la déduction des flux réciproques, le résultat consolidé tous budgets (308 k€ en 2010 et 9 835 k€ en 2016) a varié au rythme annuel moyen de 78 % sur la période. Le montant consolidé des recettes budgétaires a évolué de 12 369 k€ en 2010 à 20 350 k€ en 2016 (variation annuelle moyenne de 8,7 %) tandis que celui des dépenses budgétaires est passé de 12 520 k€ en 2010 à 16 828 k€ en 2016 (variation annuelle moyenne de 5 %). L'écart de progression a été nettement favorable aux recettes.

La variation annuelle moyenne de la dette consolidée a été de - 3 % (22 935 k€ en 2010 et 19 110 k€ en 2016). La capacité d'autofinancement brute consolidée a augmenté de 28 % (1 153 k€ en 2010 et 5 067 k€ en 2016) conduisant à une capacité de désendettement de 3,7 années en 2016 (4,49 années en 2015). Le niveau d'endettement des budgets annexes était faible, trois budgets annexes seulement étant concernés (en 2015, 808 k€ d'annuité pour les déchets, 544 k€ pour l'assainissement et 44 k€ pour le musée).

La consolidation financière restreinte aux budgets à caractère administratif, les plus nombreux (budget principal, budget zones d'aménagement, budget office du tourisme, budget des musées, budget gestion des immeubles, budget des déchets), confirme la bonne tenue de la situation financière d'ensemble.

En effet, l'évolution des produits de gestion (+ 3,6 %) et des charges de gestion (0,6 %) a permis une importante progression de 12,4 % de l'excédent brut de fonctionnement sur la période (1 878 k€ en 2010 et 3 788 k€ en 2016). La capacité d'autofinancement brute consolidée a

augmenté de 16 % (1 376 k€ en 2010 et 3 412 k€ en 2016) conduisant à une capacité de désendettement de quatre années en 2016 (4,6 années en 2015).

7.2. La situation financière positive du budget principal

7.2.1. Des paramètres de référence favorables

Entre 2010 et 2016, le territoire communautaire a enregistré une croissance de sa population de 11,26 % (27 293 habitants au 1^{er} janvier 2016). Cette croissance et celle des services à rendre n'a pas altéré l'évolution positive des indicateurs de référence.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), indicateur de maîtrise des missions de service public, a évolué de 1 352 k€ en 2010 à 1 593 k€ en 2016 (+ 2,8 %) faisant preuve d'une bonne stabilité et d'une augmentation de sa pondération par rapport aux produits de gestion (15,8 % en 2010 et 30,1 % en 2016).

Le résultat de fonctionnement est passé de 160 k€ en 2010 à 1 002 k€ en 2016, ce qui représente une variation annuelle moyenne de 35,7 % sur la période.

La capacité d'autofinancement mesure l'excédent de fonctionnement disponible pour les dépenses d'investissement. En brut, sa variation annuelle moyenne a atteint 4,6 % (1 021 k€ en 2010, 1 339 k€ en 2016) et son niveau en 2016 représentait 25,3 % des produits de gestion. En net, elle est passée de 319 k€ en 2010 à 826 k€ en 2016, soit une croissance de 158,92 % sur la période.

Il convient toutefois de relever que la série positive des différents paramètres décrits ci-dessus a enregistré une décroissance significative ponctuelle en 2015 (EBE - 977 k€, CAF brute - 1 361 k€, CAF nette - 2 093 k€) en raison de l'affectation d'une subvention importante (2 950 k€) au budget annexe des zones d'aménagement.

7.2.2. Une exploitation décroissante mais synchrone

L'exploitation de la communauté de communes a été orientée à la baisse sur la période examinée. Les produits de gestion ont décliné de 7,7 % (8 568 k€ en 2010 et 5 299 k€ en 2016) et les charges de gestion ont baissé de 10,5 % (7 216 k€ en 2010 et 3 706 k€ en 2016).

Toutefois, le rythme de décroissance n'a pas compromis le caractère positif de l'exploitation.

7.2.2.1. L'évolution de la typologie des produits de gestion

Conformément à l'outil d'analyse financière « ANAFI », les recettes de fonctionnement peuvent être classées en deux types : les produits flexibles pour lesquels la collectivité dispose d'une certaine maîtrise et les produits rigides où elle a peu de marge de manœuvre.

Les produits flexibles comprennent les impôts locaux et les ressources d'exploitation. Leur proportion parmi les recettes de fonctionnement était devenue prépondérante (80,64 % en 2010 et 112 % en 2016) compte tenu de l'effondrement des produits rigides.

Les ressources fiscales propres (4 253 k€ en 2010 et 5 929 k€ en 2016) représentaient plus de 99 % en 2016 des produits flexibles en raison d'une chute équivalente des ressources d'exploitation (2 657 k€ en 2010 et 6 k€ en 2016) en 2016. Elles comprenaient les impôts locaux nets des restitutions (1 864 k€ en 2010 et 5 927 k€ en 2016) et les taxes diverses (sur activités de service, sur environnement et urbanisation DMTO par exemple) passées de 2 389 k€ (2010) à 2 k€ (2016).

À la suite de la réforme fiscale de 2010, la fiscalité directe des établissements publics de coopération à fiscalité professionnelle unique comprend les trois taxes « ménages » (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe foncière non bâti) et les impositions économiques.

Le rendement du produit fiscal avant reversement (3 599 k€ en 2010 et 7 663 k€ en 2016) ressortait de la combinaison d'une progression des bases et de l'évolution des taux d'imposition. Le taux de variation annuelle moyenne du produit total des impôts locaux de 13,4 % était majoritairement imputable à la progression des bases.

La communauté de communes a fixé des taux qui ont peu évolué sur la période (11,3 % en 2011 puis 12,65 % à partir de 2012 pour la taxe d'habitation, 0,70 % en 2011 puis 1,20 % à partir de 2012 pour le foncier bâti, 6,24 % en 2011 puis 6,98 % en 2012 pour le foncier non bâti, 34,10 % en 2011 puis 34,88 % à partir de 2012 pour la cotisation foncière des entreprises). Ces taux sont inférieurs aux taux moyens nationaux de la strate de référence qui s'élevaient en 2015 à 26,79 % pour la taxe d'habitation, à 24,91 % pour le foncier bâti, à 63,13 % pour le foncier non bâti et à 26,56 % pour la cotisation foncière des entreprises.

L'augmentation des bases sur la période 2011 à 2015 s'est élevée à 15,97 % pour la cotisation foncière des entreprises, 19,04 % pour la taxe d'habitation, 12,98 % pour le foncier bâti et 6,47 % pour le foncier non bâti.

Les ressources d'exploitation proprement dites ont fortement baissé (- 99,77 %). Ce mouvement, initié en 2015, s'est poursuivi en 2016. Il ne traduit pas entièrement une perte de recettes mais reflète la restructuration des imputations budgétaires entre le budget principal et les budgets annexes, avec la création d'un budget annexe des déchets et l'imputation directe aux budgets annexes de leurs frais ainsi que de leurs recettes.

Les produits rigides se composent des dotations et participations et de la fiscalité reversée. La part des dotations et participations a diminué de 3,2 % sur la période (1 658 k€ en 2010 et 1 361 k€ en 2016). La dotation globale de fonctionnement a baissé de 10,3 % (1 527 k€ en 2010 et 797 k€ en 2016). Les autres dotations et participations ont progressé de 27 % (120 k€ en 2010 et 506 k€ en 2016).

La fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État comprend principalement les versements du FPIC (30 k€ en 2012, 19 k€ en 2013) et les contributions annuelles depuis 2011 de la communauté de communes au fonds national de garantie individuelle des ressources (1 997 k€ en 2016).

7.2.2.2. Un potentiel fiscal inférieur à la moyenne

Le potentiel fiscal par habitant de la communauté de communes, qui permet d'évaluer la capacité contributive des ménages et des entreprises du territoire communautaire, était inférieur à la moyenne de sa catégorie.

Ce potentiel se situait à 113 € (229 €) en 2010, 112 € (227 €) en 2011, 140 € (264 €) en 2012, 155 € (270 €) en 2013, 156 € (276 €) en 2014, 159 € (278 €) en 2015 et 170 € (278 €) en 2016. Cette évolution révèle un écart constant entre le potentiel fiscal de la collectivité et la moyenne de la strate de plus de cent points sur la période.

La capacité contributive du territoire communautaire est restée inférieure à la moyenne de sa catégorie après la suppression de la taxe professionnelle en 2010, malgré une croissance du potentiel fiscal de 25 % en 2012.

Toutefois, l'écart par rapport à la moyenne s'est réduit sur la période (- 6,9 %) et cette diminution s'est accentuée entre 2012 et 2016 (- 12,9 %), en raison de la croissance du potentiel fiscal de 50,44 % sur la période (+ 21,43 % depuis 2012).

Il résulte en tout état de cause de cet indicateur qui a un impact sur la dotation globale de fonctionnement que la marge de manœuvre fiscale de la CCNBT n'était pas importante en dépit de son augmentation.

7.2.2.3. La dotation globale de fonctionnement et le redressement des finances publiques

La dotation globale de fonctionnement est passée de 1 527 k€ 2010 à 797 k€ en 2016 en raison de la contribution au redressement des finances publiques. Ses deux principales composantes ont évolué de 864 k€ en 2010 à 232 k€ en 2016 (- 73,14 %) pour la dotation d'intercommunalité, et de 664 k€ en 2010 à 565 k€ en 2016 (- 14,89 %) pour la dotation de compensation.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement allouée par l'État dépend de la combinaison des trois facteurs constitués par la population DGF, le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale.

La population DGF est passée de 25 872 habitants en 2010 à 28 786 habitants en 2016 (11,26 %).

Hors contribution de la collectivité au redressement des finances publiques, l'évolution de la dotation globale de fonctionnement a été orientée à la hausse sur la période, mises à part deux baisses ponctuelles en 2011 (- 1,98 %) et en 2015 (- 0,35 %).

La croissance du potentiel fiscal par habitant (50,44 % sur la période) et celle de la population DGF (11,26 % entre 2010 et 2016) expliquent que la dotation globale de fonctionnement (- 1,87 % entre 2010 et 2016), hors contribution au redressement des finances publiques, a peu diminué malgré un coefficient d'intégration fiscale constamment inférieur à la moyenne.

L'éventail des compétences exercées par la communauté de communes lui a permis de bénéficier, conformément à l'article L. 5214-23-1 du CGCT, d'une bonification de la dotation

globale de fonctionnement dont le montant atteignait 251 k€ en 2016 (+ 29,48 % sur la période), soit 27 % de la dotation d'intercommunalité hors contribution au redressement des finances publiques.

La collectivité n'a pas bénéficié de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) mise en place par l'article 78 de la loi de finances pour 2010 afin de garantir la compensation des pertes de recettes subies par rapport à leurs ressources fiscales de l'année 2010.

À l'inverse, la communauté de communes a contribué au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) depuis 2012 (- 2 108 k€). Le total des versements au fonds de garantie s'est élevé à 10 096 k€ pour les exercices 2012 à 2016. Cette contribution traduit le caractère favorable de la réforme de la taxe professionnelle pour les finances communautaires puisque le FNGIR est alimenté par les collectivités qui ont bénéficié de la réforme de la taxe professionnelle de 2010.

La contribution à l'effort de redressement des finances publiques a entraîné une forte réduction de la dotation globale de fonctionnement de 47,82 % sur la période. Cette contribution, décomptée à partir de 2014 (- 120 k€), a atteint un montant cumulé de 1 234 k€ en 2016 (- 412 k€ en 2015 et - 701 k€ en 2016).

7.2.2.4. La décomposition de la baisse des charges de fonctionnement

La CCNBT s'était donné pour objectif de réduire les dépenses de fonctionnement pour assurer un certain niveau d'investissement et limiter le recours à l'impôt et à la dette. Cette stratégie a porté sur tous les postes et s'est notamment traduite par l'affectation directe aux budgets annexes de leurs charges.

Les charges de gestion ont baissé de 48,64 % entre 2010 et 2016, ce qui représente une variation annuelle moyenne négative de 10,5 %. Cette évolution s'explique par un double mouvement de réduction, celle des charges à caractère général initiée en 2015 et approfondie en 2016, et celle des charges de personnel en 2015.

Les charges de gestion se composaient principalement des dépenses de personnel (4 317 k€ en 2010 et 2 068 k€ en 2016 soit - 11,5 %) qui représentaient plus de 55,80 % des charges en 2016, des charges à caractère général (2 310 k€ en 2010 et 615 k€ en 2016, soit - 73,37 %) et des subventions de fonctionnement (254 k€ en 2010 et 727 k€ en 2016, soit + 186,22 %).

L'inflexion des charges de personnels ne s'est concrétisée qu'en 2015 (- 44,61 %) compte tenu de la prise en charge directe par les budgets annexes de leurs dépenses de personnel. En tenant compte de la suppression du remboursement des mises à disposition, en 2015, les dépenses de personnel ont diminué de 40,36 % (3 468 k€ en 2010 et 2 068 k€ en 2015) sur la période. Le poids des charges de personnel nettes, en pourcentage des produits de gestion, a baissé d'un point (40,5 % en 2010 et 39 % en 2016).

Les charges de personnel concernaient à 93,22 % en 2016 le personnel interne (titulaire et non titulaire). La rémunération du personnel titulaire a baissé de 2 652 k€ en 2010 à 1 320 k€ en 2016 (- 50,21 %). La rémunération du personnel non titulaire a diminué de 483 k€ en 2010 à 107 k€ en 2016 (- 77,84 %).

Les dépenses de subvention qui s'élevaient à 727 k€ en 2016 (variation annuelle moyenne de 19,1 %) et les autres charges de gestion qui atteignaient 295 k€ en 2016 (variation annuelle moyenne de - 2 %) ont suivi une tendance opposée, à la hausse pour les premières et baissière pour les secondes. L'augmentation des subventions aux budgets annexes (160,72 %) et aux associations (176,7 %) explique la croissance des subventions.

7.2.3. Une politique d'investissement fortement décroissante

Tous emplois confondus, les investissements ont baissé de 87,38 % entre 2010 (8 211 k€) et 2016 (1 035 k€).

7.2.3.1. L'importante réduction des dépenses d'équipement sur la période

Les dépenses d'équipement proprement dites ont représenté une proportion de ces emplois allant de 91,48 % (2010) à 21,02 % (2016). Elles ont chuté de 96,99 % sur la période (7 239 k€ en 2010 et 217 k€ en 2016).

Les dépenses d'équipement réalisées ces dernières années ont été principalement consacrées aux travaux du centre de tri, au bâtiment administratif du siège Oikos et aux équipements de traitement des déchets ménagers.

La couverture des dépenses d'équipement a été réalisée en recourant à diverses ressources hors emprunt (3 055 k€ de subventions cumulées, 2 118 k€ de reversements cumulés du fonds de compensation de la TVA, cessions d'immobilisations) ainsi qu'à l'endettement en 2010, 2011 et 2012, avec ou sans ponction du fonds de roulement.

7.2.3.2. La diminution de l'endettement atteint un palier

L'encours de la dette au 1^{er} janvier est passé de 6 980 k€ en 2010 à 9 292 k€ en 2016 (+ 33,12 %) avec une progression annuelle moyenne de 4,9 %. Il se situe sur la période à un niveau supérieur à la moyenne de la strate (340 €/habitant en 2013 pour une moyenne de 167 €/habitant, source Collectivités locales en chiffres 2015). Les principaux prêteurs sont le Crédit Agricole et la Caisse d'Épargne. Les taux d'intérêts sont majoritairement à taux fixes.

La dépense d'amortissement de la dette a diminué en moyenne annuelle de 5,1 % entre 2010 et 2016. Elle représentait 512 k€ en 2016 (702 k€ en 2010). La collectivité n'a procédé à aucun remboursement anticipé sur la période. Les charges financières sont passées de 347 k€ en 2010 à 281 k€ en 2016 (- 19 %) avec une variation annuelle moyenne négative de 3,5 %.

L'évolution marginale de la capacité de désendettement ces dernières années constitue le signe qu'un seuil a été atteint (11 années en 2010, 9,8 années en 2011 et 6,8 depuis 2012).

7.2.4. Une structure bilancielle très confortable

Les catégories du bilan fonctionnel n'appellent pas d'observation.

Au niveau du haut du bilan, les emplois immobilisés (30 256 k€ en 2010 et 28 011 k€ en 2016) et les ressources stables (32 522 k€ en 2010 et 34 759 k€ en 2016) étaient stabilisés au regard des variations annuelles moyennes marginales relevées (- 1,3 % pour les emplois et + 1,1 % pour les ressources).

Le fonds de roulement a augmenté sur toute la période examinée (2 266 k€ en 2010 et 6 748 k€ en 2016, soit une variation annuelle moyenne de 19,9 %) et représentait en 2016 près de 617 jours de charges courantes.

Le besoin en fonds de roulement majoritairement positif en début de période (269 k€ en 2010, 2 564 k€ en 2011, 2 601 k€ en 2013, 2 387 k€ en 2014) était devenu négatif depuis (- 1 870 k€ en 2011, - 1 012 k€ en 2012, - 1 425 k€ en 2013) mais son sens n'a pas porté préjudice au niveau de trésorerie élevé et fortement croissant (1 996 k€ en 2010, 8 173 k€ en 2016).

En conclusion, la tenue des comptes et des données budgétaires était satisfaisante, mais appelait des corrections ciblées, notamment en matière de prévision et d'exécution budgétaires.

Dotée d'un bilan dont les principaux volets étaient stabilisés, la CCNBT présentait une situation financière consolidée de bonne tenue.

À l'aune du budget principal, son exploitation bien que décroissante ne compromettait pas son caractère positif, en raison d'un effort sensible de réduction des charges de gestion.

Compte tenu de la chute des investissements relevée sur la période, la croissance de l'endettement était maîtrisée. Disposant d'une capacité d'autofinancement nette positive, et fortement croissante depuis 2010, la trésorerie abondante aurait permis une reprise des investissements.

ANNEXES

Annexes (tableaux financiers du budget principal)

annexe 1 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la CAF brute

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 253 587	6 881 963	8 187 644	8 644 062	9 028 629	6 688 383	5 929 599
+ Ressources d'exploitation	2 656 628	3 222 178	2 986 313	2 602 447	2 174 281	1 429 197	6 080
= Produits "flexibles" (a)	6 910 215	10 104 141	11 173 957	11 246 509	11 202 910	8 117 580	5 935 679
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 658 226	2 085 545	2 115 039	2 225 966	2 177 308	1 623 534	1 361 689
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	-2 107 836	-1 964 325	-1 978 602	-1 958 149	-1 997 804	-1 997 804
= Produits "rigides" (b)	1 658 226	-22 291	150 714	247 364	219 159	-374 270	-636 115
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (a+b+c = A)	8 568 441	10 081 850	11 324 671	11 493 873	11 422 069	7 743 310	5 299 564
Charges à caractère général	2 310 268	2 388 319	2 331 864	2 189 940	2 304 655	1 966 936	615 015
+ Charges de personnel	4 317 758	4 548 656	4 721 709	4 866 801	5 014 467	2 777 188	2 068 629
+ Subventions de fonctionnement	254 283	846 762	542 106	679 129	695 817	3 572 012	727 479
+ Autres charges de gestion	334 235	586 420	480 293	449 178	430 151	404 321	295 246
= Charges de gestion (B)	7 216 544	8 370 156	8 075 971	8 185 049	8 445 091	8 720 458	3 706 369
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 351 897	1 711 694	3 248 699	3 308 824	2 976 979	-977 148	1 593 195
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>15,8%</i>	<i>17,0%</i>	<i>28,7%</i>	<i>28,8%</i>	<i>26,1%</i>	<i>-12,6%</i>	<i>30,1%</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-343 699	-386 186	-586 600	-712 611	-638 015	-389 058	-277 338
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	-52 778	-3 289	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	13 034	83 180	11 199	15 219	4 866	4 423	23 779
= CAF brute	1 021 233	1 408 688	2 673 297	2 558 654	2 340 541	-1 361 783	1 339 636
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,9%</i>	<i>14,0%</i>	<i>23,6%</i>	<i>22,3%</i>	<i>20,5%</i>	<i>-17,6%</i>	<i>25,3%</i>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

annexe 2 : Évolution de la structure des coûts des charges de gestion

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Structure moyenne
Charges à caractère général	2 310 268	2 388 319	2 331 864	2 189 940	2 304 655	1 966 936	615 015	25,2%
+ Charges de personnel	4 317 758	4 548 656	4 721 709	4 866 801	5 014 467	2 777 188	2 068 629	50,5%
+ Subventions de fonctionnement	254 283	846 762	542 106	679 129	695 817	3 572 012	727 479	13,0%
+ Autres charges de gestion	334 235	586 420	480 293	449 178	430 151	404 321	295 246	5,3%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	347 699	390 777	590 692	715 711	641 115	392 158	281 338	6,0%
= Charges courantes	7 564 242	8 760 933	8 666 663	8 900 760	9 086 206	9 112 616	3 987 707	
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>57,1%</i>	<i>51,9%</i>	<i>54,5%</i>	<i>54,7%</i>	<i>55,2%</i>	<i>30,5%</i>	<i>51,9%</i>	
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>4,6%</i>	<i>4,5%</i>	<i>6,8%</i>	<i>8,0%</i>	<i>7,1%</i>	<i>4,3%</i>	<i>7,1%</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

annexe 3 : Évolution de la CAF brute et du résultat de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
CAF brute	1 021 233	1 408 688	2 673 297	2 558 654	2 340 541	-1 361 783	1 339 636	4,6%
- Dotations nettes aux amortissements	917 200	1 071 760	1 518 201	1 538 047	1 508 890	389 456	385 984	-13,4%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	56 368	58 436	308 803	312 594	314 398	23 708	48 767	-2,4%
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Résultat section de fonctionnement	160 401	395 365	1 463 900	1 333 202	1 146 049	-1 727 532	1 002 419	35,7%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

annexe 4 : Données relatives à l'endettement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	6 980 970	11 251 631	13 848 955	18 046 085	16 907 165	15 782 165	9 292 794	4,9%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	701 886	813 528	803 659	1 138 920	1 125 000	731 601	512 765	-5,1%
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	158 377	-9 562	-789	0	0	0	0	-100,0%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	-598 710	0	0	0	-5 757 769	690	N.C.
+ Nouveaux emprunts	5 130 924	4 000 000	5 000 000	0	0	0	0	-100,0%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	11 251 631	13 848 955	18 046 085	16 907 165	15 782 165	9 292 794	8 780 720	-4,0%
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	2 119 155	794 956	7 292 913	6 958 940	8 436 221	6 471 945	6 412 706	20,3%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	9 132 477	13 053 999	10 753 172	9 948 224	7 345 944	2 820 849	2 368 014	-20,1%

GLOSSAIRE

ATR	administration territoriale de la République
CAF	capacité d'autofinancement
CCNBT	communauté de communes du Nord du bassin de Thau
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CLD	congé longue durée
CLM	congé longue maladie
COS	Comité des œuvres sociales
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGF	dotation globale de fonctionnement
DMTO	droits de mutation à titre onéreux
EBE	excédent brut d'exploitation
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
SAGE	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SPIC	service public industriel et commercial
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
VTT	vélo tout terrain
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZAE	zone d'activité économique

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

1 réponse enregistrée :

- Réponse du 30 août 2017 de M. Yves Pietrasanta, précédent président de la communauté de communes du Nord du Bassin de Thau.

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

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



Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr