



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS ORNE MOSELLE

(Département de la Moselle)

Exercices 2016 et suivants

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

ANNEXES.....	43
Annexe n° 1. Population des communes membres de la CCPOM.....	44
Annexe n° 2. Suivi des rappels du droit et des recommandations du précédent rapport.....	45
Annexe n° 3. Taux d'exécution des prévisions budgétaires du budget principal (en €)	54

SYNTHÈSE

Située dans le département de la Moselle au nord de Metz, la communauté de communes du Pays Orne Moselle (CCPOM) a été créée en 2000. Avant le retrait de la commune de Roncourt en 2022, la CCPOM regroupait 13 communes membres sur une superficie de 9 980 ha pour un total de 52 842 habitants.

La communauté de communes est compétente en matière d'aménagement de l'espace, d'environnement et cadre de vie, de développement et aménagement économique, de logement et habitat, de développement touristique et de petite enfance.

Située sur un territoire durement affecté par la crise de la sidérurgie, la CCPOM œuvre à sa redynamisation dans le cadre de sa compétence développement économique et touristique. Elle a ainsi participé à la création de la société publique locale (SPL) Destination Amnéville qui a pour mission de promouvoir le site de loisirs implanté en grande partie sur le ban de la commune d'Amnéville et d'assurer l'exploitation d'équipements tels que le pôle thermal, la salle de spectacle ou encore le golf.

La CCPOM a également initié un projet de reconversion de friches industrielles en créant le syndicat mixte d'études et d'aménagement des Portes de l'Orne avec la communauté de communes Rives de Moselle. La première phase des opérations menées par ce syndicat consiste en une reconversion urbaine pour la création d'un quartier du XXI^{ème} siècle. La CCPOM est seule pour l'instant à porter ce syndicat, par le biais de la mise à disposition de moyens humains et financiers et les avances d'investissement qu'elle lui concède ne sont en outre soumises à aucun calendrier de remboursement connu.

La situation financière de la communauté de communes ne suscite pas d'inquiétude particulière, même si le niveau de sa capacité d'autofinancement se dégrade à compter de l'exercice 2021. L'endettement reste contenu. La CCPOM a peu investi sur la période, à hauteur de 1,1 M€ par an en moyenne sur 7 ans. Elle est dotée d'une trésorerie pléthorique, représentant 2,5 années de charges courantes, alors qu'aucun programme d'investissement n'a pour l'heure été établi.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Modifier les statuts de la communauté de communes afin d'actualiser le nombre de délégués représentant chaque commune membre.

Recommandation n° 2. : Veiller à une mise à jour régulière du site internet de la communauté de communes présentant les documents budgétaires actualisés.

Recommandation n° 3. : Exercer un contrôle renforcé sur la SPL et exiger notamment que les comptes rendus financiers annuels prévus à l'article L. 1523-2 du CGCT soient produits par le concessionnaire.

Recommandation n° 4. : Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement afin de suivre plus précisément la programmation et le suivi des travaux et améliorer la qualité de la prévision budgétaire en section d'investissement.

Recommandation n° 5. : Doter le compte de provisions diverses (compte 154) du montant de la charge que représente le CET de la communauté de communes, conformément à l'instruction M57, tome 1, titre 2, chapitre 2.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Établir un état listant l'ensemble des indemnités versées aux élus et présenter cet état aux conseillers communautaires avant l'examen du budget conformément aux dispositions de l'article L. 5211-12-1 du CGCT.

Rappel du droit n° 2 : Prévoir un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance conformément à l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

Rappel du droit n° 3 : Compléter le rapport d'orientation budgétaire conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Rappel du droit n° 4 : Transmettre aux communes membres de la CCPOM le rapport sur les orientations budgétaires conformément aux dispositions de l'article L. 5211-36 du CGCT.

Rappel du droit n° 5 : Facturer au syndicat mixte les mises à disposition de personnel conformément aux dispositions de l'article L. 512-15 du code général de la fonction publique.

Rappel du droit n° 6 : Inscrire en restes à réaliser des montants sincères justifiés par des pièces conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT et l'instruction M57, tome 2, chapitre 6.

Rappel du droit n° 7 : S'assurer de la concordance entre l'inventaire de la communauté de communes et l'actif du comptable conformément au tome 1, chapitre 1, de l'instruction M57.

Rappel du droit n° 8 : Procéder à l'apurement des comptes 47 dans des délais les plus brefs par imputation des comptes définitifs, conformément à la nomenclature M57, tome 1, titre 5, chapitre 8 « Comptes de tiers ».

1 PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays Orne Moselle (CCPOM), inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Grand Est, a porté sur les exercices 2016 et suivants.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée par le président de la chambre, le 23 septembre 2022, au président de la communauté de communes, unique ordonnateur au cours de la période sous revue.

L'entretien précédant les observations provisoires, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), a eu lieu le 31 janvier 2023 avec l'ordonnateur en fonctions.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié à l'ordonnateur le 21 avril 2023. Des extraits ont également été adressés à des tiers mis en cause.

Après examen des réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives, dans sa séance du 19 juillet 2023. Elles portent sur la communauté de communes et son environnement, les suites du précédent contrôle, la compétence développement économique et touristique, la qualité de l'information financière, la fiabilité des comptes et l'analyse financière.

2 LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET SON ENVIRONNEMENT

2.1 Présentation de la communauté de communes

Créée le 4 octobre 2000, la communauté de communes du Pays Orne Moselle est située au nord du département de la Moselle, le long de la vallée de l'Orne et sur un plateau au sud de la rivière appelée « La Montagne ». Jusqu'à fin 2021, la communauté de communes comptait 13 communes regroupant 52 842 habitants¹ sur une superficie de 9 980 ha.

La commune centre est Rombas et les autres communes membres sont Amnéville, Bronvaux, Clouange, Marange-Silvange, Montois-la-Montagne, Moyeuve-Grande, Moyeuve-Petite, Pierrevillers, Roncourt, Rosselange, Sainte-Marie-aux-Chênes, et Vitry-sur-Orne (cf. annexe 1 : Population des communes membres).

¹ Chiffre du dernier recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en 2019.

La commune de Roncourt a sollicité son retrait de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur le fondement de l'article L. 5211-19² du code général des collectivités territoriales (CGCT) par délibérations des 30 juillet et 20 novembre 2020. A l'issue de la procédure ainsi initiée, le préfet de la Moselle a prononcé le retrait de Roncourt de la communauté de communes par arrêté du 20 octobre 2021 fondé sur les dispositions de l'article L. 5214-26³ du CGCT, ce retrait prenant effet au 1^{er} janvier 2022. Par le même arrêté, le préfet a précisé que le siège attribué à Roncourt au sein du conseil communautaire était supprimé sans qu'il y ait lieu de procéder à la recomposition du conseil. Dans le même temps, la commune a été intégrée à l'Eurométropole de Metz à compter du 1^{er} janvier 2022.

Après avoir connu un déclin progressif à partir de la fin des années 60, la population de la communauté de communes augmente de façon constante depuis 1999.

Tableau n° 1 : Évolution de la population

	1999	2008	2013	2019
<i>Nombre d'habitants</i>	51 974	52 366	52 643	52 842

Source : INSEE

Seule la commune d'Amnéville compte plus de 10 000 habitants (10 416 habitants en 2019).

La communauté de communes n'inclut pas, parmi ses membres, de communes portant une zone d'emploi⁴ au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), l'ensemble des communes relevant de la zone d'emploi de Metz. Elle est toutefois située à proximité d'axes de circulation importants (A31 ; A4 et voie rapide 52), de pôles d'emplois (Metz, Luxembourg), du pôle de loisirs d'Amnéville et de plusieurs zones commerciales. En 2019, le territoire comptait 50,5 emplois pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone. A cet égard, la zone peut être regardée comme une zone résidentielle.

² Article L. 5211-19 du CGCT : « une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine ou d'une métropole, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. (...) ».

³ Article L. 5214-26 du CGCT : « par dérogation à l'article L. 5211-19, une commune peut être autorisée, par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie dans la formation prévue au second alinéa de l'article L. 5211-45, à se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois. Ce retrait s'effectue dans les conditions fixées par l'article L. 5211-25-1. Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont la communauté de communes est membre dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L. 5211-19 ».

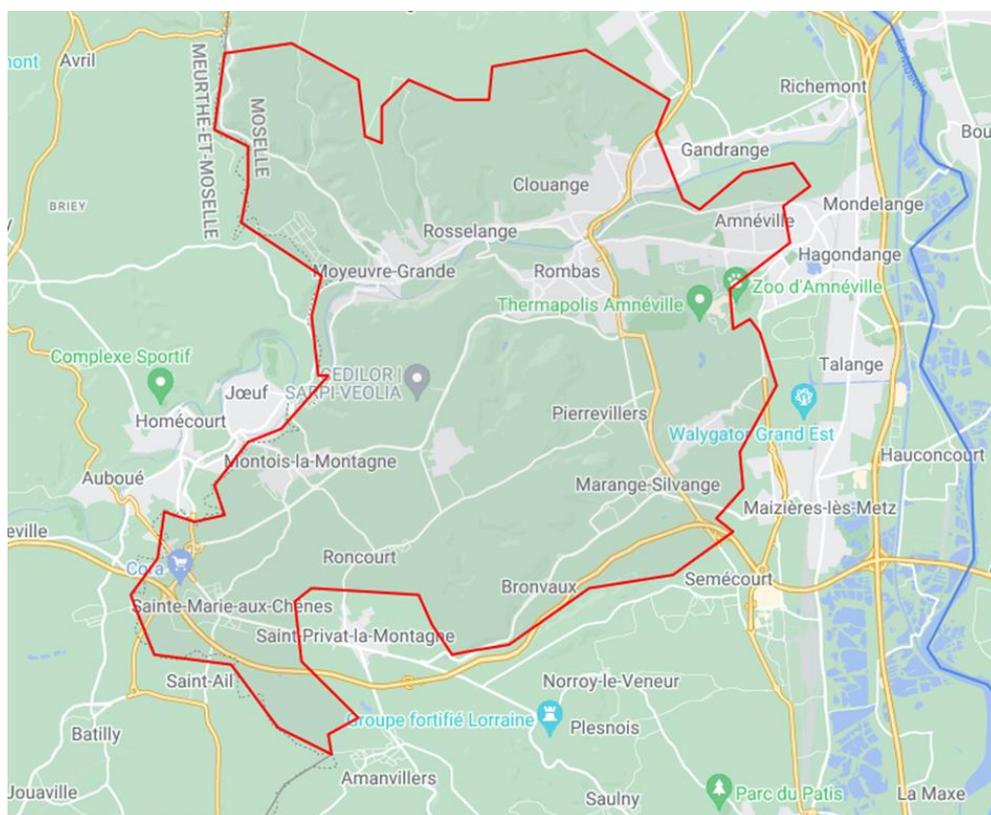
⁴ L'INSEE définit une zone d'emploi comme un ensemble de communes dans lequel la plupart des actifs résident et travaillent. Ce zonage d'étude est basé sur les déplacements domicile-travail, et il est régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution des économies locales. Il sert notamment de référence pour la diffusion des taux de chômage localisé et des estimations d'emplois. Plus généralement, il est adapté pour l'étude des marchés du travail locaux.

Le taux de chômage des 15 à 64 ans est de 10,2 % pour l'année 2019⁵, le taux départemental comme national (France métropolitaine) s'établissant à 9,6 %.

Le revenu net moyen déclaré par les foyers fiscaux est de 20 940 € en 2019 contre 21 820 € pour la Moselle et 21 930 € pour la France métropolitaine. Seuls 47,1 % des foyers fiscaux sont imposables contre 49,8 % en Moselle et 57,6 % au niveau national.

Cette communauté de communes trouve sa cohérence dans son histoire et sa géographie : située à proximité de l'ancien sillon mosellan, elle a dû faire face à la crise de la sidérurgie. La reconversion n'a pas été nécessairement bénéfique au territoire dès lors que peu d'entreprises s'y sont implantées (ces implantations ont plutôt concerné l'axe Metz-Thionville). La CCPOM compte toutefois parmi ses communes membres Amnéville, sur le territoire de laquelle a été développé un important pôle de loisirs.

Carte n° 1 : Le périmètre de la communauté de communes



Source : INSEE

La CCPOM exerce ses compétences dans les principaux domaines suivants :

- aménagement de l'espace ;
- développement économique ;

⁵ Taux de chômage au sens du recensement. Les chômeurs sont les personnes qui se sont déclarées chômeurs (inscrites ou non à Pôle emploi) sauf si elles ont en outre déclaré explicitement ne pas rechercher de travail ainsi que les personnes qui ne se sont déclarées spontanément ni en emploi ni en chômage mais qui ont néanmoins déclaré rechercher un emploi.

- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- collecte et traitement des déchets ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- politique du logement et du cadre de vie ;
- assainissement ;
- eau ;
- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- voiries d'intérêt communautaire ;
- création et gestion de maisons de services publics.

Ainsi que deux compétences optionnelles : contribution à la transition énergétique et mobilité (cette dernière compétence relève de la communauté de communes depuis 2021).

Pour l'exercice 2021, les dépenses d'intervention économique représentent 28 % des dépenses d'investissement ; la protection de l'environnement 22 % des dépenses d'investissement, et l'élimination des déchets 30 % des dépenses de fonctionnement et 3 % des dépenses d'investissement (selon le rapport d'activité 2021 de la CCPOM).

Pour exercer l'ensemble de ses compétences, la CCPOM emploie 27 agents répartis sur plusieurs sites. Deux agents du service à la population sont mis à disposition par la commune de Sainte-Marie-aux-Chênes et un agent du service emploi par la commune d'Annéville.

La communauté de communes est par ailleurs membre de plusieurs syndicats mixtes dont le syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne, le syndicat mixte d'études et d'aménagement des friches industrielles, et le syndicat mixte d'étude et d'aménagement des Portes de l'Orne, le syndicat mixte chargé de l'élaboration et du suivi de Schéma de Cohérence Territoriale, le syndicat Orne Aval, le syndicat intercommunal d'assainissement de la Vallée de l'Orne, le syndicat mixte d'assainissement de la Barche, le syndicat mixte d'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage, le syndicat mixte déviation du cours du ruisseau Billeron, le syndicat de valorisation écologique de l'Orne et le syndicat mixte Moselle Aval.

2.2 La gouvernance

2.2.1 Le conseil communautaire

En application de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil communautaire est composé de 52 conseillers communautaires. Chaque commune membre dispose d'au moins un siège, Rombas et Annéville disposant chacune de neuf sièges eu égard à leur population (cf. annexe 1).

La dernière version des statuts de l'EPCI, adoptée en 2017, fait toutefois mention d'un nombre différent de conseillers communautaires pour les communes membres, dont huit sièges pour les communes de Rombas et Annéville. La répartition actuelle résulte d'un accord local adopté en 2020. Aux termes de l'article L. 5212-7-1 du CGCT, le nombre de sièges de l'organe délibérant d'un EPCI ou sa répartition entre les communes membres peut, hormis le cas des

EPCI à fiscalité propre qui font l'objet d'une élection au suffrage universel direct de leurs organes délibérants, être modifié à la demande de l'organe délibérant de l'EPCI, ou du conseil municipal d'une commune membre. La communauté de communes n'a pas modifié ses statuts afin de formaliser la nouvelle composition de son conseil communautaire.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur visant à mettre les statuts de la communauté de communes en conformité avec la loi.

Entre 2016 et 2021, le conseil communautaire s'est réuni entre quatre et huit fois par an, respectant ainsi l'obligation minimale de réunion trimestrielle posée par l'article L. 5211-11 du CGCT.

Le quorum a été atteint à chacune des réunions.

Aux termes des articles L. 2121-8 et L. 5211-1 du CGCT, le conseil communautaire d'un EPCI établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. En l'espèce, le conseil, installé le 17 juillet 2020, a adopté son règlement intérieur par délibération du 15 décembre 2020.

Les comptes rendus des réunions du conseil communautaire sont affichés au siège de la CCPOM et mis en ligne sur son site internet.

Recommandation n° 1. : Modifier les statuts de la communauté de communes afin d'actualiser le nombre de délégués représentant chaque commune membre.

2.2.2 Le bureau

Depuis la mandature élue en 2020, l'exécutif de l'EPCI est composé d'un président et de 11 vice-présidents, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT (antérieurement, la mandature élue en 2014 avait fixé à 12 le nombre de vice-présidents). Les membres ont été élus lors du conseil communautaire du 17 juillet 2020.

Depuis la création de la communauté de communes, l'actuel ordonnateur, maire de Rombas, en est le président.

Le bureau se réunit mensuellement.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-22 CGCT, le conseil communautaire a décidé de la création de onze commissions par délibération du 17 juillet 2020 :

- développement économique ;
- transition écologique et énergétique – eau – assainissement – gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et autres actions de développement durable ;
- finances – personnel – planification et mobilités ;
- habitat et cadre de vie ;
- gestion, élimination et valorisation des déchets – collecte et traitement des déchets ménagers et déchèteries ;
- communication ;

- emploi, insertion professionnelle et formation ;
- services à la population – petite enfance ;
- urbanisme règlementaire – des autorisations d’urbanisme – système d’information géographique (SIG) et numérique ;
- projets, travaux et infrastructures ;
- protection et mise en valeur de l’environnement (aménagement paysager, lutttes contre les pollutions...).

Par délibération du 28 avril 2014, le conseil communautaire a décidé d’accorder des délégations de pouvoirs au président et au bureau communautaire. Ces délégations ont ensuite été adoptées par délibération du 24 juillet 2020 pour la mandature élue en 2020.

Conformément aux dispositions de l’article L. 5211-10 du CGCT, une partie seulement des attributions du conseil communautaire peut être déléguée.

Ces délégations sont énumérées par la délibération n° 2020-52 qui indique que « *le conseil communautaire donne délégation au président, et en cas d’absence de ce dernier, aux vice-présidents ayant reçu délégation : 1° de procéder, dans les limites fixées par le conseil communautaire, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts (...)* ; 2° de préparer, passer, exécuter et procéder au règlement de marchés et des accords-cadres d’un montant inférieur à 200 000 € ainsi que toute décision concernant leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget ; 3° de décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n’excédant pas douze ans ; 4° de passer les contrats d’assurance ainsi que d’accepter les indemnités de sinistre y afférentes ; 5° de créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services communautaires ; 6° d’accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ; 7° de décider l’aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu’à 4 600 € ; 8° de fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires d’avocats, notaires, avoués, huissiers de justice et experts ; 9° d’exercer au nom de la communauté de communes, les droits de préemption définis par le code de l’urbanisme, que la communauté de communes en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l’exercice de ces droits à l’occasion de l’aliénation d’un bien (...) ; 10° d’intenter au nom de la communauté de communes les actions en justice ou de défendre la communauté de communes dans les actions intentées contre elle ; 11° de régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués les véhicules communautaires ; 12° de réaliser les lignes de trésorerie sur la base d’un montant maximum autorisé par le conseil communautaire ; 13° d’autoriser, au nom de la communauté de communes, le renouvellement de l’adhésion aux associations dont elle est membre ». S’agissant du bureau, celui-ci dispose d’une délégation générale à l’exception de ce qui ne peut être délégué en application de l’article L. 5211-10 du CGCT et de ce qui a été délégué au président. Lors de chaque réunion du conseil communautaire, il est rendu compte des attributions exercées par délégation.

En l’espèce, la délégation accordée au président de la communauté de communes est limitée, ce qui satisfait aux dispositions de l’article L. 5211-10 du CGCT.

Par délibération n° 2020-57 du 3 septembre 2020, le conseil communautaire a également donné délégation au président pour procéder à la réalisation d’emprunts et d’opérations financières.

En application des dispositions combinées des articles L. 5211-1 et L. 2121-7 du CGCT, lors de la première réunion du conseil communautaire, le président donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1 du même code et en remet une copie aux conseillers communautaires, ce qui a été fait lors de la première réunion du conseil communautaire du 17 juillet 2020.

Les indemnités versées au président et aux vice-présidents ont été déterminées par délibération du 17 juillet 2020 (pour la mandature précédente, les indemnités avaient été fixées par délibération du 28 avril 2014 dans les mêmes proportions). Le montant des indemnités versées aux vice-présidents, soit 24,75 % du traitement indiciaire correspondant à l'indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, est moindre que le taux maximum prévu par l'article R. 5214-1 du CGCT ; le montant de l'indemnité versée au président correspond au montant maximal prévu par le même texte (82,49 % du traitement indiciaire correspondant à l'indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique). Le montant total des indemnités est donc inférieur à l'enveloppe maximale prévue par l'article L. 5211-12 du CGCT. Pour l'année 2021, le montant total des indemnités versées aux élus s'élève à 232 820 €.

Aux termes de l'article L. 5211-12-1 du CGCT, un état annuel des indemnités de toutes natures allouées aux élus doit être présenté avant l'examen du budget.

Ont été communiqués à la chambre des documents, sans date certaine, mentionnant l'indemnité mensuelle perçue par les élus au titre de chaque exercice sans qu'il soit établi que ces états ont été communiqués aux conseillers communautaires préalablement à l'examen du budget. La chambre rappelle à la communauté de communes son obligation de se conformer aux dispositions de l'article L. 5211-12-1 du CGCT, ce à quoi s'est engagé l'ordonnateur dès la préparation du prochain débat d'orientation budgétaire.

Rappel du droit n° 1 : Établir un état listant l'ensemble des indemnités versées aux élus et présenter cet état aux conseillers communautaires avant l'examen du budget conformément aux dispositions de l'article L. 5211-12-1 du CGCT.

2.2.3 Les relations avec les communes membres

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dite « *Engagement et proximité* » a introduit certains outils de gouvernance visant à simplifier les relations entre communes et intercommunalités et à mieux diffuser et partager l'information au sein des EPCI.

L'article L. 5211-11-3 du CGCT, issu de cette loi, impose aux EPCI à fiscalité propre de réunir une conférence des maires de l'ensemble des communes membres, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres. En l'espèce, depuis la mandature élue en 2020, les membres du bureau de la CCPOM sont les maires de l'ensemble des communes membres et une telle réunion n'est donc pas nécessaire.

L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes membres et l'établissement. Le cas échéant, le pacte doit être adopté dans un délai de neuf mois.

Les procès-verbaux du conseil communautaire ne mentionnent pas de débat relatif à l'élaboration d'un pacte de gouvernance. La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur d'organiser un tel débat lors de la prochaine réunion du conseil communautaire.

Rappel du droit n° 2 : Prévoir un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance conformément à l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

Le rapport annuel d'activité prévu par l'article L. 5211-39 du CGCT est présenté au conseil communautaire chaque année puis transmis aux communes membres, comme le prévoit ce dispositif.

Néanmoins, les courriers d'accompagnement ne sont pas datés, ce qui ne permet pas de vérifier que le délai de transmission prévu par la loi est respecté.

2.2.4 L'information des élus et des citoyens

En application des dispositions combinées des articles L. 5211-36, L. 2312-1 et L. 2313-1 du CGCT, la communauté de communes doit mettre à disposition du grand public les informations financières de l'établissement. Les lieux de mise à la disposition du public sont le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les procès-verbaux du conseil communautaire et du bureau sont mis à disposition sur le site internet de l'établissement public depuis 2008. Les informations financières diffusées sur le site (budgets, comptes administratifs, rapports sur les orientations budgétaires, délibérations...) ne sont toutefois que partiellement disponibles. De même, le site internet de l'EPCI ne présente les rapports annuels que jusqu'à l'année 2019. La chambre recommande à la CCPOM de veiller à la mise à jour de son site internet, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

Recommandation n° 2 : Veiller à une mise à jour régulière du site internet de la communauté de communes présentant les documents budgétaires actualisés.

En application des dispositions combinées des articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du CGCT, dans un but de démocratisation et d'information, le président de l'EPCI doit présenter dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget un rapport sur les orientations budgétaires, lequel donne lieu à débat.

La chambre a vérifié les documents concernant l'année 2021 et 2022, dont le contenu ne répond que partiellement aux obligations législatives.

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que le rapport doit présenter « *les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que [...] la structure et la gestion de la dette* ». L'article D. 2312-3 du même code précise que le rapport comporte « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes* ». En l'espèce, les apo anROB présentés à la chambre rappellent ces obligations et précisent que le juge administratif annule un budget dont le débat d'orientation budgétaire (DOB) et le rapport

d'orientation budgétaire (ROB) ne respectent pas les obligations de contenu et de formalisme⁶. Néanmoins, les deux documents ne mentionnent pas les engagements pluriannuels de la collectivité au motif que l'établissement ne dispose pas des résultats définitifs des exercices précédents, des orientations du nouveau projet de territoire et qu'il n'est donc pas possible d'établir des hypothèses prospectives. Ces éléments ne suffisent toutefois pas à dispenser la communauté de communes d'une présentation de ce qui peut être envisagé. Enfin, il conviendrait que ces rapports soient mis en ligne sur le site internet de la collectivité.

Rappel du droit n° 3 : Compléter le rapport d'orientation budgétaire conformément aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

La communauté de communes n'adresse pas ce document aux communes membres en tant que personnes morales, afin qu'il soit mis à disposition des membres des conseils municipaux. S'agissant des maires des communes membres siégeant au sein du conseil communautaire, la CCPOM a précisé que le ROB est transmis dans ce cadre en leur qualité de président ou vice-président de la CCPOM. Cette pratique n'est toutefois pas de nature à répondre à l'obligation légale posée par l'article L. 5211-36 du CGCT et à garantir la bonne information des conseillers municipaux.

Rappel du droit n° 4 : Transmettre aux communes membres de la CCPOM le rapport sur les orientations budgétaires conformément aux dispositions de l'article L. 5211-36 du CGCT.

Aux termes de l'article L. 5211-10-1 du CGCT, un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. L'article L. 5211-11-2 du même code incite les intercommunalités à mener une réflexion sur la participation citoyenne et les modalités de consultation du conseil de développement.

La communauté de communes a décidé de la création d'un tel conseil par délibération n° 2020-54 du 3 septembre 2020.

⁶ TA Montreuil 12 avril 2018 n° 1703556 « il résulte des dispositions citées ci-dessus de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales éclairées par les travaux parlementaires de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ayant conduit à leur adoption que, pour les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport sur les orientations budgétaires doit préciser, notamment, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail des agents de la collectivité en vue d'améliorer l'information des élus sur ce point avant le vote du budget que, si ces mêmes dispositions imposent que la présentation du rapport donne lieu à un débat particulier de l'assemblée délibérante sur les orientations budgétaires et fait l'objet d'une délibération spécifique prenant acte de la tenue de ce débat, l'absence de communication dans ledit rapport, ou à tout autre stade ultérieur de la procédure budgétaire, de certaines données chiffrées voulues par le législateur, est de nature à empêcher les élus de disposer d'une information suffisante pour se prononcer en toute connaissance de cause au moment du vote du budget et à entacher ainsi d'irrégularité la procédure d'adoption de ce budget ».

2.3 Les mutualisations avec les communes membres

Aux termes de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 : « *afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement [...]* ». Dans la version antérieure du texte, l'établissement du rapport sur la mutualisation était une obligation.

Les rapports d'activité annuels mentionnent la présence d'un délégué au schéma de mutualisation jusqu'en 2019, il n'y a cependant pas eu de production de rapport sur la mutualisation. La mandature actuelle, élue en 2020, n'a pas désigné de délégué à la mutualisation et aucun service n'a été mis en commun avec les communes membres.

L'ordonnateur a précisé que, malgré la mise en place de groupes de travail au cours de la précédente mandature, aucune action de mutualisation n'a été mise en œuvre avec les communes membres « *du fait de la décision de la majorité des communes de ne pas donner suite à ce processus de mutualisation.* »

La mise en place d'un véritable schéma de mutualisation pourrait permettre à la CCPOM et à ses communes membres une meilleure organisation ainsi qu'un fonctionnement plus efficace des services.

La chambre invite la CCPOM à établir un tel rapport et à engager une réflexion sur un schéma de mutualisation.

3 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTROLE

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre date du 26 octobre 2012 et portait sur les exercices 2006 à 2010.

La chambre avait alors formulé plusieurs recommandations en matière de gouvernance, de gestion des relations humaines et concernant l'analyse des recettes et des dépenses du service d'élimination des déchets ménagers. Sur l'ensemble de ces recommandations, 11 ont été mises en œuvre et cinq font l'objet d'une mise en œuvre partielle (synthèse en annexe 2).

4 LA COMPÉTENCE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISTIQUE DE LA CCPOM

Le périmètre de la CCPOM se situe sur d'anciens sites sidérurgiques victimes de la crise industrielle des années 70. Aussi, afin de redynamiser son territoire, la CCPOM prend part à plusieurs projets pour la reconversion et le redéploiement des anciens sites industriels portés par la société publique locale (SPL) Destination Amnéville et le syndicat mixte des Portes de l'Orne.

4.1 La CCPOM et la SPL Destination Amnéville

4.1.1 La création et l'augmentation de capital de la SPL

Dans les années 70, la commune d'Amnéville a choisi d'exploiter une source présente sur son territoire pour créer un pôle thermal. Le lieu d'implantation de ce site, étant séparé de la commune par un crassier qui constituait une frontière assez inesthétique, la commune a pris le parti de réaménager entièrement l'espace et d'intégrer ces monticules artificiels dans un ensemble touristique. Elle a acquis le crassier en 1988 et a ensuite étendu le site thermal et touristique implanté sur une zone de 104 hectares. Pour l'essentiel, le pôle comprend désormais un site thermal, un casino, une piste de ski couverte, une salle de spectacle et un golf.

L'ensemble des infrastructures implantées sur le site de loisirs et détenues par la commune, à l'exception du casino, engendraient des dépenses particulièrement importantes auxquelles cette dernière ne pouvait pas faire face tant pour respecter les normes de sécurité que pour maintenir le fonctionnement et l'attractivité du site. Il était donc impératif qu'Amnéville trouve d'autres modes de gestion lui permettant de se désengager financièrement. En conséquence, dans les années 2010, la commune a dû repenser le mode de gestion de l'ensemble des infrastructures afin de pouvoir supporter l'augmentation des coûts ainsi qu'une concurrence croissante.

A cette fin, dans une volonté de constituer, à terme, le premier site de loisirs du Grand Est, une nouvelle marque a été déposée (Cité des Loisirs) et la SPL Destination Amnéville a été constituée le 13 octobre 2017 avec d'autres collectivités et EPCI, dont la CCPOM, pour la gestion du site.

La SPL a été constituée sur le fondement de l'article L. 1531-1 du CGCT, lequel prévoit la constitution de sociétés publiques locales par les collectivités territoriales et leurs groupements pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Lors de la constitution de la SPL en 2017, la commune d'Amnéville était majoritaire avec 51,4 % du capital qu'elle partageait avec le département de la Moselle (10 %), la communauté de communes du Pays Orne Moselle (12,9 %), la communauté de communes Rives de Moselle (10 %), la région Grand Est (10 %), les communes de Rombas et de Marange-Silvange (2,9 % chacune).

En 2021, le capital social a été porté de 350 000 € à cinq millions d'euros, réparti comme suit : commune d'Amnéville (44 %), département de la Moselle (36 %), communauté de communes Pays Orne Moselle (8,6 %), communauté de communes Rives de Moselle (8,6 %), région Grand Est (0,7 %), communes de Rombas, d'Hagondange et de Marange-Silvange (0,7 % chacune).

Les collectivités actionnaires prennent les décisions collégalement : le nombre de sièges dont elles disposent au sein du conseil d'administration est déterminé en proportion du capital détenu au sein de la société et les décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés lors des séances du conseil. La CCPOM dispose d'un siège sur un total de 18 au conseil d'administration.

En avril 2022, le conseil d'administration de la SPL a proposé une nouvelle augmentation de capital d'un montant de 9 000 000 € par émission de 90 000 nouvelles actions, portant ainsi le capital à 14 M€. La communauté de communes a approuvé cette nouvelle répartition par délibération n° 2022-43 du 23 juin 2022. Cette augmentation de capital, entérinée en assemblée générale de la SPL le 10 janvier 2023, a pour objectif de renforcer les fonds propres de la société afin d'assurer le financement des différents investissements prévus par les concessions de travaux et de services conclues avec les collectivités. De ce fait, l'actionariat est modifié et la commune d'Amnéville, avec 28,6 % des parts, n'est plus majoritaire, laissant la place au département qui en détient 39,3 %. La participation de la CCPOM est portée à 1 180 000 €, soit 8,4 % des parts, et elle conserve son unique siège d'administrateur.

Selon ses statuts, la SPL a pour objet :

- *« d'assurer la promotion, le rayonnement, la mise en valeur et le développement du site et de toutes activités s'y rapportant. A cet effet, la société pourra exercer les missions de l'office de tourisme telles que prévues par le code de tourisme en lien avec les partenaires économiques et institutionnels de la filière du tourisme, telles que :*
- *l'accueil et l'information des touristes ;*
- *la promotion du tourisme dans le département de la Moselle et la région Grand Est ;*
- *la coordination des interventions des divers partenaires du développement touristique local ;*
- *la commercialisation de prestations de services touristiques dans les conditions légales et réglementaires ;*
- *l'élaboration et la mise en œuvre en tout ou partie de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et des loisirs, des études de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles ;*
- *d'assurer la gestion, la coordination et l'organisation de l'exploitation des équipements de loisirs confiés par la commune ; à titre auxiliaire procéder à l'étude, le financement, la construction et l'exploitation d'équipements publics, étendus à toutes installations et prestations concourant à l'attractivité du site ;*
- *procéder à l'étude et à tous actes nécessaires à la réalisation des actions ou opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ayant vocation à favoriser le développement du site, y compris en lien avec le schéma d'aménagement touristique départemental, et d'activités qui en découlent (solutions de mobilité, stationnement...)* ;
- *de concevoir, réaliser et animer toutes manifestations et tous évènements concourant à l'attractivité du site ainsi que tous produits et services annexes ;*
- *de réaliser toutes prestations de services d'étude, de conseil et d'appui technique à maîtrise d'ouvrage en vue du développement du site ».*

La SPL est une structure qui intervient exclusivement dans le cadre de contrats conclus avec les collectivités actionnaires. Elle mène des opérations d'aménagement, de construction, d'exploitation et de contractualisation avec des opérateurs privés. En revanche, la SPL n'assure pas elle-même l'exploitation des équipements qui lui sont confiés par les collectivités actionnaires mais a recours à des opérateurs privés, comme cela est rendu possible par l'article L. 1531-1 précité du CGCT.

4.1.2 Les liens de la CCPOM avec la SPL

La CCPOM a conclu plusieurs contrats avec la SPL, soit en son nom propre, soit au nom d'un groupement d'autorités concédantes dont elle fait partie :

- traité de concession et d'aménagement économique et touristique de la station thermale et touristique, conclu le 18 mai 2018, suivi d'un avenant signé le 23 décembre 2020 relatif à la modification du périmètre de la concession, pour une durée de 14 ans. Ce contrat a pour objet la réalisation de l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux, d'aménagement d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des usagers des constructions. La SPL assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération d'aménagement et des études nécessaires à leur réalisation ;
- convention constitutive d'un groupement d'autorités concédantes pour la passation conjointe d'un contrat de concession de travaux et de services relatif à l'exploitation du Golf d'Amnéville (article L. 3112-1 du Code de la commande publique), conclue le 22 décembre 2020 ;
- contrat de concession de travaux et de services relatif au golf conclu par le groupement d'autorités concédantes et la SPL le 23 décembre 2020, pour une durée de 18 ans.

4.1.2.1 Le traité de concession d'aménagement et de développement économique et touristique de la station thermale et touristique d'Amnéville

L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme prévoit les conditions de réalisation des opérations d'aménagement par des entités publiques, le concessionnaire assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à son exécution.

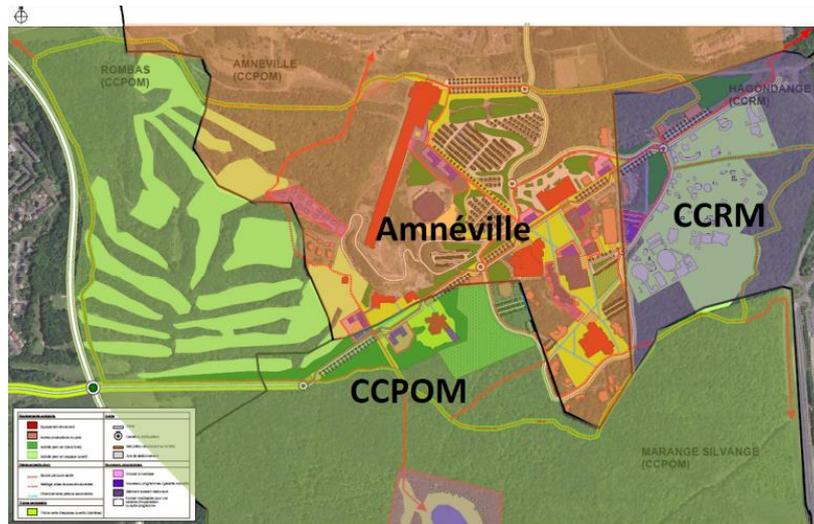
Par délibération n° 2018-25 du 14 mai 2018, le bureau communautaire a approuvé les objectifs de requalification urbaine et de développement de la station touristique et thermale et a désigné la SPL concessionnaire de l'opération.

L'objectif est de redonner une nouvelle dynamique par la promotion, le développement et la mise en valeur du site sur le territoire de la CCPOM. A cet égard, l'accès principal au site, à l'est, s'ouvre sur un large axe central, qui fait figure de lieu de repère dans le pôle thermal et touristique ; mais la présence d'une ligne haute tension au centre de cet espace contribue à son déficit en termes de qualité. Les parties au contrat se sont accordées sur le fait que le bon

développement économique et touristique du site supposait l'enfouissement préalable de la ligne haute tension.

Ce traité de concession fait partie de trois conventions d'aménagement conclues entre la SPL et les collectivités sur les territoires desquelles elle est implantée.

Carte n° 2 : Périmètres des concessions d'aménagement

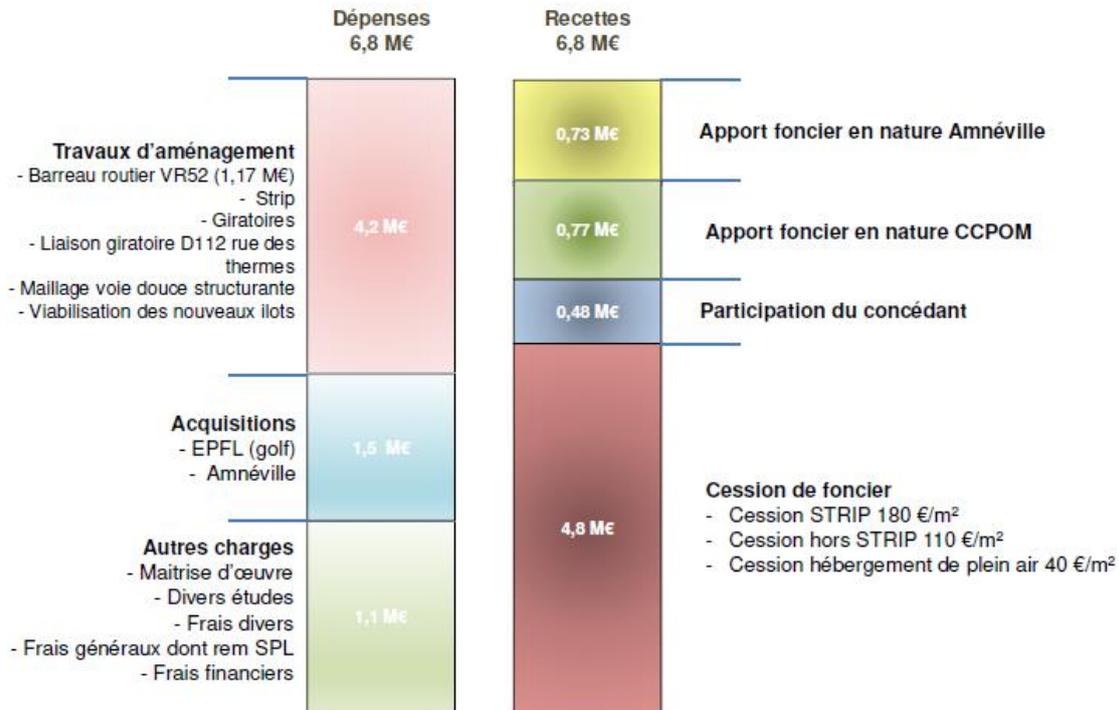


Source : schéma directeur stratégique et prospectif du centre thermal

Le contrat de concession avec la SPL a été signé le 18 mai 2018 pour une durée de 14 ans. Il s'agit d'une concession d'aménagement ayant pour objet la réalisation de l'opération de développement économique et touristique de la station thermique et touristique sur le territoire de la CCPOM. Une telle opération comprend l'ensemble des travaux de voirie, de réseaux, d'aménagement d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des futurs usagers des constructions à l'intérieur du périmètre de l'opération, soit 300 ha environ au moment de la signature du contrat. La SPL assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération d'aménagement. Le programme prévisionnel indique un montant de 4 M€ HT au titre des seuls travaux.

Schéma n° 1 : Bilan prévisionnel de l'opération d'aménagement avec la CCPOM

Un bilan prévisionnel de l'opération d'aménagement ...



Source : schéma directeur stratégique et prospectif du centre thermal

Cette concession a pu être réalisée sans publicité ni mise en concurrence dès lors que la communauté de communes peut être regardée comme exerçant sur la SPL un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, dans la mesure où elle détient une partie du capital et participe aux organes de direction de la société. Sur ce point, le Conseil d'État a précisé qu'il résulte des dispositions de l'article L. 300-4 (deuxième alinéa) et de l'ancien article L. 300-5-2 du code de l'urbanisme qu'une collectivité territoriale peut concéder la réalisation d'opérations d'aménagement à une société publique locale d'aménagement (SPLA), créée sur le fondement de l'article L. 327-1 du même code et qui ne peut dès lors exercer son activité que pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire, sans publicité ni mise en concurrence préalables, à la condition que cette collectivité exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Pour être regardée comme exerçant un tel contrôle sur cette société, conjointement avec la ou les autres personnes publiques également actionnaires, cette collectivité doit non seulement participer au capital mais également aux organes de direction de cette société (*CE 6 novembre 2013 Commune de Marsannay-la-Côte n° 365079*). Dans ses conclusions sous l'arrêt Marsannay-la-Côte, B. Dacosta a précisé : « il est certain que la seule qualité d'actionnaire est insuffisante pour faire jouer la quasi-régie. La qualité de membre du conseil d'administration permet, en revanche, d'être regardé comme participant aux organes de direction. Si des collectivités ne sont pas membres du conseil d'administration, il convient que les statuts prévoient, en sus, des instances d'orientation et de contrôle dotées de réelles prérogatives – pour pouvoir être regardées comme des organes de direction – et au sein desquelles chaque actionnaire doit être représenté. L'existence de telles

instances est, en outre, de nature à conforter le caractère effectif du contrôle conjoint. Ajoutons que, si la condition de la participation aux organes de direction est remplie, peu importe que la collectivité concernée ne détienne qu'une fraction minime du capital ».

Aux termes de la convention de concession, les missions de l'aménageur sont les suivantes :

- acquérir la propriété à l'amiable des biens immobiliers bâtis ou non bâtis, situés dans le périmètre de l'opération et nécessaires à la réalisation de l'opération ;
- procéder aux études nécessaires à la réalisation de l'opération d'aménagement ;
- gérer les biens acquis, mettre en état les sols et, le cas échéant, faire réaliser la dépollution des sols et démolir les bâtiments dont la démolition est nécessaire pour la réalisation de l'opération d'aménagement ;
- aménager les sols et réaliser les équipements d'infrastructures propres à l'opération ;
- céder les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, les concéder ou les louer à leurs divers utilisateurs ;
- assurer l'ensemble des tâches de conduite et de gestion de l'opération, et notamment : assurer la coordination des différents opérateurs intervenant pour la mise en œuvre des éléments du programme de l'opération, assurer le suivi et la coordination de la réalisation des aménagements et équipements mis à la charge des bénéficiaires de cessions, locations, ou concessions d'usage des terrains aménagés, assurer les tâches de communication, d'accueil des usagers et des habitants, d'animation et de concertation liées à la conduite de l'opération d'aménagement, assurer l'ensemble des études, les tâches de gestion et la coordination indispensable pour la bonne fin de l'opération, et assurer en tout temps une complète information du concédant sur les conditions de déroulement de l'opération ;
- entretenir, gérer l'ensemble des infrastructures et bâtiments (à la demande de la communauté de communes) du site, qu'ils soient présents ou futurs, mettre le cas échéant en place une association foncière urbaine libre (AFUL) ou tout autre moyen permettant une participation de l'ensemble des résidents à l'entretien de la zone ;
- d'une manière générale, assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution et proposer toute modification de programme qui s'avérerait opportune ;
- engager toute action et mener toute mission s'avérant nécessaire au bon déroulement de l'opération et à la satisfaction des objectifs de développement économique et touristique de l'opération.

Le financement de l'opération repose sur le concessionnaire chargé de couvrir les charges par les produits des opérations de cession, des concessions d'usage et de location de biens immobiliers. La communauté de communes apporte une participation de 1 250 000 € correspondant à un apport en nature des biens immobiliers dont elle est propriétaire dans le périmètre de la concession à hauteur de 770 000 € et à une participation d'équilibre à hauteur de 480 000 €.

Le contrat de concession relevant de la catégorie des contrats administratifs, le concédant exerce un droit de contrôle sur le concessionnaire concernant notamment l'exécution du contrat. En l'espèce, le traité signé en 2020 énonce bien les modalités de contrôle technique, financier et comptable. Par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme et de l'article L. 1523-2 du CGCT, que lorsque le concédant participe au coût de

l'aménagement, le concessionnaire doit produire chaque année un compte rendu financier comportant notamment un bilan prévisionnel actualisé des activités objet de la concession, le plan de trésorerie actualisé et un tableau des acquisitions. La production de ce compte rendu annuel est prévue par l'article 29 du traité de concession. L'article 30 prévoit la transmission annuelle d'un état prévisionnel des dépenses et recettes de l'opération d'aménagement.

La CCPOM a précisé que seuls les rapports annuels d'activité des années 2019 et 2021 lui ont été adressés, et cela à l'occasion du contrôle de la chambre. En conséquence, l'activité annuelle de la concession n'a pas été présentée au conseil communautaire, lequel ne peut suivre précisément l'évolution des travaux prévus par ce contrat de concession.

La chambre invite la communauté de communes à remplir pleinement son rôle de concédant en exerçant un contrôle accru sur la SPL et en exigeant notamment la production annuelle des rapports d'activité, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

Recommandation n° 3. : Exercer un contrôle renforcé sur la SPL et exiger notamment que les comptes rendus financiers annuels prévus à l'article L. 1523-2 du CGCT soient produits par le concessionnaire.

Un avenant à la convention a été signé le 23 décembre 2020 afin de revoir le périmètre de la concession. Initialement, ce périmètre incluait l'emprise foncière du golf implanté sur le site de loisirs et l'apport en nature de 770 000 € visé précédemment représentait le foncier du golf, alors détenu par l'établissement public foncier de Lorraine (EPFL, devenu ensuite EPFGE). Ce dernier a été autorisé par la CCPOM (délibération n° 2018-105 du 10 décembre 2018) à céder les terrains d'emprise du golf à la SPL. La commune d'Amnéville et la CCPOM ont ensuite constitué un groupement d'autorités concédantes pour la passation d'un contrat de concession et de travaux relatif au golf. Cette décision a donc affecté le périmètre de la concession et rendu nécessaire la conclusion d'un avenant ayant pour objet la réduction du périmètre de la concession par la suppression de l'apport en nature. La participation de la CCPOM a été alors réduite à la seule participation d'équilibre de 480 000 €.

4.1.2.2 La concession de travaux et de services relative au golf

Le golf situé sur le site du pôle de loisirs a été conçu dans les années 90. Il est localisé sur les bans des communes de Rombas et Amnéville et était exploité depuis 2017 par la société Gaia concept. Afin de faire face au poids croissant des charges d'entretien et devant la nécessité de maintenir les équipements à un niveau compétitif satisfaisant, il a été décidé de confier la gestion des équipements à la SPL, l'EPFL ayant précédemment cédé les terrains d'emprise à la société.

Préalablement à la signature de la concession relative au golf, la CCPOM a passé avec la seule commune d'Amnéville une convention constitutive de groupement d'autorités concédantes sur le fondement des dispositions de l'article L. 3112-1 du code de la commande publique. Ce contrat a été signé le 22 décembre 2020.

La CCPOM a été désignée coordinatrice du groupement et a été chargée de mener à bien la passation du contrat de concession de travaux et de services avec la SPL.

La communauté de communes a conclu avec la SPL le contrat de concession de travaux et de services concernant le golf le 23 décembre 2020, pour une durée de 18 ans.

Ce contrat répond aux exigences posées par l'article L. 1523-2 du CGCT. Un contrat de concession est un contrat par lequel le concédant confie l'exécution de travaux et la gestion de services à un opérateur économique. Le concessionnaire est dans l'obligation de réaliser les travaux et d'assumer la gestion et l'exploitation de l'ouvrage en ayant la possibilité de déléguer cette exploitation à un tiers. En revanche, un tel contrat n'emporte pas délégation du service public de l'équipement concédé au sens de l'article L. 1411-1 du CGCT.

Ici encore, il s'agit de relations « in house », lesquelles sont exclues du champ d'application des règles de publicité et de concurrence, dès lors que les autorités concédantes participent de façon effective aux organes de direction de la SPL et exercent sur cette dernière un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services.

Le groupement concède à la SPL les ensembles immobiliers à usage de complexe de sports et de loisirs qu'elle détient pour leur exploitation. Ceci comprend un terrain à usage de parcours de golf 18 trous, un club house, un hangar à matériel, un abri à practice, un local voitures, un chalet starter et une tente de réception. La société concessionnaire exploite ces immeubles en fonction de leur destination. Par ailleurs, la SPL doit assurer la conception et la réalisation d'installations nouvelles, la conduite des études nécessaires à la réalisation des objectifs, la conception et la réalisation de travaux sur les installations existantes, la démolition des installations rendue nécessaire pour la réalisation des objectifs, l'entretien et la maintenance de ces installations, l'exploitation des équipements, le développement de l'offre touristique, le développement des recettes, le maintien d'une politique tarifaire attractive, la promotion et la valorisation de l'équipement.

Le concessionnaire peut sous-traiter l'ensemble des services ainsi que l'exploitation des structures. Les biens de chaque concession sont mis à disposition de ce dernier sans contrepartie et il doit les accepter en l'état.

La SPL assure à ses risques et périls le financement de l'ensemble de ses obligations au titre du contrat. Un plan de financement initial figure en annexe. Le financement des investissements doit être fait par des subventions et des participations à hauteur de 1 961 000 €, dont 757 000 € de participation de la CCPOM versés en cinq annualités (2021 à 2026) de 151 400 €, et 1 204 000 € de participation en nature de la commune d'Amnéville. Les dépenses sont évaluées à 6 596 513 € TTC, dont 2 778 878 € de travaux. Le contrat ne comporte toutefois aucune liste précise des travaux à effectuer au cours des 18 ans de la concession.

Le contrat prévoit que le concessionnaire n'est pas autorisé à imputer ses charges réelles de fonctionnement au compte conventionnel de la concession mais seulement à imputer forfaitairement des charges en fonction de l'état d'avancement de ses différentes missions. Ces imputations forfaitaires, destinées à couvrir le coût d'intervention du concessionnaire, sont dites rémunération au sens de l'article L. 1523-2 du CGCT.

Par ailleurs, l'article 25 du contrat prévoit la production d'un compte rendu annuel d'exécution. La chambre, qui n'a pu obtenir la communication de ces documents en cours de contrôle, invite la CCPOM à s'assurer auprès de la SPL de la transmission annuelle de ces comptes rendus.

Enfin, la CCPOM participe régulièrement au financement des équipements entretenus par la société : attribution d'un fonds de concours à Amnéville pour la rénovation du Snowhall (pour un montant de 200 000 €, prévu par une délibération du bureau communautaire

du 9 septembre 2019), garantie d'emprunt pour des travaux d'aménagement, dont les travaux d'effacement de la ligne haute tension située pour partie dans le périmètre de la concession d'aménagement de la CCPOM (délibération du bureau communautaire du 11 janvier 2021), attribution d'un fonds de concours à la SPL pour les travaux de modernisation du Galaxie (à hauteur de 750 000 €, prévu par délibération du bureau communautaire du 11 juillet 2022).

4.2 La CCPOM et le syndicat mixte d'études et d'aménagement des Portes de l'Orne

4.2.1 Présentation du projet

Dans le cadre de sa compétence en matière de développement économique et touristique, la CCPOM a elle-même initié la reconversion de friches industrielles situées sur son territoire. Plusieurs projets sont engagés, dont l'un mobilise plus particulièrement la communauté de communes. Ce projet de reconversion, dit « projet des Portes de l'Orne », concerne une friche industrielle de 550 hectares correspondant aux anciens sites sidérurgiques de Rombas et de Gandrange. Il s'inscrit dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) soutenu logistiquement et financièrement par plusieurs partenaires, dont l'Établissement Public Foncier du Grand Est (EPFGE, ancien EPFL), l'État, la région Grand Est et le département de la Moselle, et a pour objet le développement d'un aménagement mixte constitué de logements, d'équipements publics et de loisirs, ainsi que d'activités économiques.

La CCPOM s'est associée avec la communauté de communes Rives de Moselle pour constituer en 2015 (arrêté préfectoral du 20 novembre 2015) un syndicat mixte fermé, lequel est porteur du projet : le syndicat mixte d'études et d'aménagement des Portes de l'Orne. Ce syndicat est présidé par le président de la CCPOM.

Aux termes de l'article 2 des statuts, ce syndicat a pour objet :

- *« d'étudier et de réaliser, ou de faire étudier et réaliser, l'opération d'aménagement, de développement et de mise en valeur des friches industrielles dénommées « Portes de l'Orne » et, le cas échéant, les aménagements périphériques à ce site ;*
- *de mettre en œuvre les procédures d'urbanisme (ZAC (zone d'aménagement concerté)...) nécessaires à l'aménagement de ce site ;*
- *d'acquérir les terrains et immeubles nécessaires à l'aménagement de ce site ;*
- *d'étudier et de réaliser, ou de faire étudier et réaliser, les infrastructures et équipements qui peuvent s'avérer nécessaires à la réalisation de son objet ;*
- *de prendre en charge le fonctionnement des infrastructures et équipements réalisés à son initiative sur le site des Portes de l'Orne ;*
- *d'assurer la promotion et l'animation du projet ».*

À cette fin, le syndicat assure la maîtrise d'ouvrage directe de toutes les opérations relevant de ses compétences.

Le projet des Portes de l'Orne est phasé en trois tranches (Portes de l'Orne Amont, Aval et Confluence).

Carte n° 3 : Projet site des Portes de l'Orne

Source : dossier de création de la zone d'aménagement concerté des Portes de l'Orne

Seule la première phase est actuellement initiée. D'une superficie de 104 hectares, elle est située en totalité sur le territoire de la CCPOM et concerne les communes de Rombas, Amnéville et Vitry-sur-Orne. La partie du projet située sur le territoire de la communauté de communes Rives de Moselle demeure la propriété de l'exploitant industriel (Arcelor-Mittal) et la requalification ne peut donc pas être entreprise à l'heure actuelle.

Carte n° 4 : Phase 1 du projet : Porte de l'Orne Amont



Source : site internet des Portes de l'Orne, www.lesportesdelorne360.fr

Concernant cette première tranche, l'objectif affiché est de procéder à une reconversion urbaine afin de créer un quartier du XXI^{ème} siècle tout en valorisant le passé du territoire par la réhabilitation d'anciens bâtiments du site industriel. Coexisteraient ainsi des activités économiques et une offre de logements. Une attention particulière est également portée sur le lien avec les aménagements préexistants et notamment l'offre de logement, l'accès à la cité des loisirs d'Amnéville et au sillon Mosellan. Il est ainsi envisagé une offre d'activités complémentaires aux activités développées sur la cité des loisirs.

Le syndicat a créé une zone d'aménagement concerté (ZAC). Cette ZAC a été instituée par délibération du comité syndical du 13 juillet 2022 à l'issue d'une procédure de concertation préalable et après un avis de l'autorité environnementale recommandant que l'étude d'impact soit complétée selon l'avancement du projet. Dans cet avis du 21 mai 2022, l'autorité environnementale a indiqué que « le projet des portes de l'Orne est un projet d'aménagement mixte techniquement complexe tant par sa conception, ses contraintes, son ampleur, son calendrier de réalisation, son financement et sa gouvernance ».

Ce projet de ZAC reprend les objectifs du projet des Portes de l'Orne et porte sur trois grands axes :

- habitat avec une prévision de construction de 1 900 logements environ ;
- économique avec l'accueil de commerces et services de proximité, entreprises artisanales et terrains viabilisés pour de grandes activités de type logistique urbaine ;
- cadre de vie, dont l'aménagement d'espaces verts et publics, la création d'un ouvrage de franchissement routier, l'installation d'équipements publics (crèche, école, maison de santé...) et un pôle environnement intégrant une déchetterie.

Par ailleurs, il est envisagé de créer une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), à laquelle serait confié l'aménagement du site, et dont le syndicat détiendrait entre 34 et 85 % du capital. Une étude de faisabilité sur ce projet est en cours.

4.2.2 La place de la CCPOM au sein du syndicat

Les deux EPCI composant le syndicat sont représentés à parts égales, soit par dix délégués chacun.

S'agissant de leur participation financière, il est prévu par les statuts que les deux établissements participent à parts égales au budget de fonctionnement du syndicat, la clé de répartition pouvant faire l'objet de modifications pour tenir compte de l'intérêt que représentent les dépenses exposées par le syndicat. Quant au budget d'investissement, le montant de la contribution financière de chaque EPCI est déterminé en fonction de l'intérêt que représentent, pour chaque EPCI, les dépenses réalisées par le syndicat (article 7 des statuts, relatif aux ressources). Ces montants sont déterminés chaque année par le comité syndical au moment du vote du budget, les besoins de financement variant en fonction des investissements projetés et des subventions obtenues par le syndicat.

La part contributive de la CCPOM au syndicat au cours des exercices vérifiés est variable.

Tableau n° 2 : Participation de la CCPOM au financement du Syndicat des Portes de l'Orne

Années	Fonctionnement	Investissement	Total	Justificatifs
2016	264 650 €	430 776 €	695 426 €	Délibération 2016/16
2017	126 208 €	- €	126 208 €	Délibération 2017/14
2018	- €	825 684,96 €	825 684,96 €	Délibérations 2018/22 et 2018/51
2019	- €	- €	- €	
2020	79 150,84 €	160 000 €	603 637,48 €	Délibération 2019/21 ⁷
		364 486,64 €		Délibération 2020/10
2021	- €	1 200 000 €	1 200 000 €	Délibération 2021/27 et CRS 211207
Total	470 008,84 €	2 980 947,60 €	3 450 956,44 €	

Source : comptes de gestion

Les participations au budget d'investissement sont votées sous forme d'avances d'investissement enregistrées au débit du compte 276358 « autres groupements ». La CCPOM indique qu'il est apparu équitable de verser les participations financières sous forme d'avances, que le syndicat mixte doit rembourser dès que ses ressources propres le lui permettront. Il s'agit

⁷ La communauté de communes a indiqué que l'absence de versement en 2019 s'explique par un rejet de la trésorerie, ce qui a nécessité de procéder au paiement sur l'exercice suivant. D'où la délibération 2019/21 qui a servi de fondement pour un paiement en 2020.

de financer les premiers investissements réalisés par le syndicat, ces contributions financières contribuant à la valorisation des terrains que le syndicat a vocation à revendre, lorsque le processus de création de la ZAC sera achevé.

L'ordonnateur a précisé que *« le fait de verser ces contributions sous forme d'avance laisse à la CCPOM la possibilité de les récupérer, [et] qu'il a d'ores et déjà été acté entre les représentants des deux communautés de communes qu'un premier remboursement de ces avances se fera dès l'achèvement des travaux de requalification du « bâtiment énergie » sous la forme de rétrocession à titre gratuit de cet équipement au profit de la communauté de communes »*.

La chambre observe toutefois qu'en l'absence de tout calendrier de remboursement ou plan de financement, la CCPOM n'a aucune assurance que ces avances lui seront effectivement remboursées et qu'elle encourt dès lors un risque financier.

Par ailleurs, la CCPOM met du personnel à disposition du syndicat : le directeur général des services de la communauté de communes pour environ 50 % de son temps de travail, une chargée de projet (agent à temps partiel : 50 %), une chargée de mission depuis janvier 2021 en charge de la communication et de la préparation de la programmation des équipements réalisés ou en cours de réalisation (maison du projet⁸, pôle d'accompagnement des porteurs de projets), une animatrice de la maison du projet depuis juillet 2022. Le syndicat mixte d'études et d'aménagement des portes de l'Orne (SMEAPO) bénéficie également de l'appui des services supports de la CCPOM (comptabilité, marchés publics et secrétariat général) en tant que de besoin.

Tous les personnels travaillant pour le syndicat sont issus de la CCPOM. La mise à disposition de ces personnels est faite à titre gratuit, au motif que le syndicat n'intervient à ce jour que sur le territoire de la CCPOM.

En l'espèce, les statuts du syndicat prévoient à l'article 2.2 relatif aux moyens que *« conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, les services de l'un ou de l'autre des EPCI adhérents pourront être mis à disposition du syndicat »*. Aucune autre disposition des statuts n'est relative à la mise à disposition du personnel d'un des deux EPCI alors même que l'article L. 5211-4-1 du CGCT auquel il est renvoyé indique en son IV que la *« convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service »*.

L'article L. 512-15 du code général de la fonction publique prévoit, en matière de mise à disposition au sein de la fonction publique territoriale, que *« la mise à disposition donne lieu à remboursement »* et qu'il ne peut être dérogé à cette règle que dans des situations précises, dont la CCPOM ne relève pas. La communauté de communes devrait donc refacturer au syndicat la mise à disposition de son personnel. L'ordonnateur a informé la chambre de son intention de régulariser la situation.

La chambre constate que la compétence développement économique pèse de façon importante sur la situation financière de la communauté de communes, tant par le financement du syndicat, et indirectement de la SEM à venir, que par la mise à disposition de moyens techniques et humains au profit du syndicat.

⁸ Lieu de présentation du projet.

Rappel du droit n° 5 : Facturer au syndicat mixte les mises à disposition de personnel conformément aux dispositions de l'article L. 512-15 du code général de la fonction publique.

5 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

La communauté de communes du Pays Orne Moselle était dotée fin 2021 d'un budget principal et de six budgets annexes.

Par délibération n° 2020-56 du 3 septembre 2020, le conseil communautaire a décidé de la mise en place de la nomenclature M57 au 1^{er} janvier 2021.

Conformément à l'instruction M57, les collectivités ayant opté pour cette nomenclature doivent adopter un règlement budgétaire et financier, valable pour la durée de la mandature, avant le vote de la première délibération budgétaire. En juillet 2014, la CCPOM avait déjà adopté un règlement budgétaire et financier. Le 11 mars 2021, par délibération, le conseil communautaire a adopté un nouveau règlement budgétaire et financier.

Tableau n° 3 : Part des budgets de la communauté de communes dans le total des recettes de fonctionnement (en euros)

Type de budget	Libellé du budget	Instruction budgétaire et comptable 2021	Recettes de fonctionnement - 2021	Pourcentage
Budget principal	CC Pays Orne Moselle	M57	12 193 631	56,65 %
Budgets annexes	PAC Champelle - CCOMP	M57	161 387	0,75 %
	Locations - CCPOM	M57	1 563 879	7,27 %
	Déchets ménager - CCPOM	M57	6 928 657	32,19 %
	GEMAPI - CCOMP	M57	676 778	3,14 %
	PAC Bérégovoy	M57	0	0 %
	PAC Ramonville	M57	0	0 %
	Eau	M49	0	0 %
Total			21 524 332	100 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La chambre a concentré son analyse et les développements qui suivent sur le seul budget principal de la CCPOM, qui représentait environ 57 % du total des recettes de fonctionnement fin 2021.

L'affectation des résultats, les autorisations de programme et les crédits de paiements ont été vérifiés et n'appellent pas d'observations.

5.1 La sincérité des restes à réaliser de la section d'investissement

Selon l'article R. 2311-11 du CGCT, l'instruction M14, tome 2 et l'instruction M57, tome 2, chapitre 6, les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé en fonctionnement et en investissement, corrigé des éventuels restes à réaliser (RAR) en dépenses et en recettes. Les RAR de la section d'investissement correspondent aux dépenses engagées⁹ non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre¹⁰. Ces sommes doivent être obligatoirement inscrites dans le budget de l'année suivante.

Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, est affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif, et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant (article L. 2311-5 alinéa 1 du CGCT). En outre, les restes à réaliser de la section d'investissement sont pris en compte dans l'affectation des résultats. En effet, le besoin de financement de la section d'investissement est corrigé des restes à réaliser en dépenses et en recettes.

La chambre observe que certaines inscriptions, tant en recettes qu'en dépenses, ne sont pas justifiées ou que certains justificatifs fournis ne correspondent pas aux RAR considérés :

- en 2018, 80 000 € ont été inscrits en recettes et concernent une aide de la région. Le justificatif fourni date de février 2019 et la convention n'est pas jointe. En dépenses, pour l'opération 9136, compte 2031, aucune pièce ne vient justifier l'inscription de 150 000 € de restes à réaliser. Il en est de même au compte 2315 pour une inscription de 190 016, 25 € ;

- en 2020, 400 000 € ont été inscrits en RAR au compte 204, aucun justificatif n'a été fourni. Il en est de même dans le cadre de l'opération 921 pour un montant de 369 089,28 € au compte 2315 ;

- en 2020, la communauté de communes a en outre inscrit 152 553, 13 € en RAR en recette sur le compte 1068, compte qui correspond à un excédent de fonctionnement suite à la

⁹ Aux termes de l'article L. 2342-2 du CGCT, l'ordonnateur doit tenir la comptabilité de l'engagement des dépenses. L'article 2 de l'arrêté du 26 avril 1996, pris pour l'application de cet article, précise que la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice.

¹⁰ En dépenses, les RAR sont des engagements juridiques nés, par exemple, de la conclusion de contrats pour lesquels les sommes dues n'ont pas, ou en partie seulement, fait l'objet d'un mandatement durant l'exercice écoulé. Les sommes restant dues seront mandatées sur le ou les exercices suivants. En recettes, les RAR résultent, par exemple, de contrats de prêt pour les emprunts ou de décisions d'attribution pour les subventions. Les sommes à recouvrer feront l'objet de titres émis sur le ou les exercices suivants.

clôture du budget annexe « Eau ». Ce budget annexe a été clôturé suite au transfert de la compétence eau à un syndicat intercommunal.

Rappel du droit n° 6 : Inscrire en restes à réaliser des montants sincères justifiés par des pièces conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT et l'instruction M57, tome 2, chapitre 6.

5.2 Les taux d'exécution budgétaire

En section de fonctionnement, les taux d'exécution des dépenses et des recettes n'appellent pas d'observation.

La CCPOM gère ses principales opérations d'investissement en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP). Pourtant les taux de réalisation observés, en moyenne de 55 % entre 2016 et 2021 (cf. tableau en annexe n° 3), sont insatisfaisants.

En recettes, les taux sont faibles, s'établissant en moyenne à 60 % pour les recettes par rapport au budget primitif. La CCPOM surévalue ses recettes annuelles et ne les pilote pas tout au long de l'année.

La communauté de communes doit améliorer la qualité et la sincérité de sa prévision budgétaire en section d'investissement. Un programme pluriannuel d'investissement (PPI) a été fourni à la chambre, mais celui-ci ne vaut que pour les exercices 2015 à 2017. La CCPOM a confirmé qu'aucun PPI n'a été élaboré depuis.

La chambre recommande à la CCPOM de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un plan pluriannuel d'investissement afin de suivre plus précisément la programmation et le suivi des travaux et améliorer la qualité de la prévision budgétaire en section d'investissement.

6 LA FIABILITÉ DES COMPTES

Le transfert des immobilisations en cours, le rattachement des charges et des produits, les produits et charges constatés d'avance, les admissions en non-valeur et le rattachement des intérêts courus non échus (ICNE) ont été vérifiés et n'appellent pas d'observations.

6.1 La concordance entre l'inventaire de la collectivité et l'actif du comptable

L'instruction M57, tome 1, chapitre 1 « *Le suivi des immobilisations* », mentionne que « *La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public* ».

Tableau n° 4 : Concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif (en €) au 31/12/2021

<i>En euros</i>	Valeur brute	Amortissements antérieurs	Amortissements 2021	Total des amortissements	Valeur nette comptable
<i>État de l'actif du comptable</i>	44 520 585	1 872 436	392 290	2 264 726	42 255 859
<i>Inventaire de la CCPOM</i>	24 472 197	1 056 515	46 251	1 102 766	23 369 431
<i>Différence</i>	20 048 388	815 922	346 039	1 161 961	18 886 427
Soit en pourcentage de l'état de l'actif	45,03 %	43,58 %	88,21 %	51,31 %	44,70 %

Source : inventaire et état de l'actif du comptable

La chambre observe que, au 31 décembre 2021, l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de la communauté de communes ne concordent pas.

Les services de la CCPOM ont précisé qu'une mise à jour de l'inventaire en lien avec la trésorerie est en cours.

Le comptable public a précisé quant à lui que la CCPOM a changé de prestataire informatique et donc de logiciel, ce qui a obligé les services de la communauté de communes à ressaisir l'ensemble de l'actif, d'où la différence importante entre les deux documents.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de s'assurer de la mise en concordance de l'inventaire et de l'actif du comptable conformément à l'instruction M57, et de son intention de reconstituer l'inventaire.

Rappel du droit n° 7 : S'assurer de la concordance entre l'inventaire de la communauté de communes et l'actif du comptable conformément au tome 1, chapitre 1, de l'instruction M57.

6.2 Les dotations aux amortissements des immobilisations

L'amortissement permet de constater l'amoindrissement de la valeur des immobilisations corporelles ou incorporelles qui figurent au bilan.

Les dotations aux amortissements sont des dépenses obligatoires pour les entités de 3 500 habitants et plus, en application des articles L. 2321-2-27° et L. 2321-3 du CGCT.

L'article R. 2321-1 du CGCT établit la liste des immobilisations devant être amorties. Les durées d'amortissement sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'organe délibérant, dans la limite de durées réglementaires maximales pour certains biens.

L'EPCI a fixé par des délibérations successives (2002-2003-2015) les durées d'amortissement ainsi que le seuil minimal des biens à amortir.

Le 7 décembre 2021, à la suite de la mise en œuvre de la M57, la CCPOM a pris une délibération déterminant le mode de gestion des amortissements des immobilisations et en particulier le calcul *pro rata temporis* à compter de la date effective de mise en service du bien. Le 27 septembre 2022, une nouvelle délibération du conseil communautaire précise que la méthode dérogatoire avec amortissement en année pleine s'applique aux subventions d'équipement aux personnes de droit privé versées en complément d'aides apportées par d'autres organismes et dont le montant est inférieur à 1 000 €.

6.3 Les provisions

Selon l'instruction budgétaire et comptable M 57, Tome 1, chapitre 2 du titre 2, « *une provision pour risques et charges doit être comptabilisée dès lors que les trois conditions cumulatives suivantes sont remplies :*

- *il existe une obligation de l'entité vis-à-vis d'un tiers résultant d'un événement passé (rattachable à l'exercice clos ou à un exercice antérieur) ;*
- *il est probable ou certain qu'une sortie de ressources sera nécessaire pour éteindre cette obligation vis-à-vis du tiers ;*
- *le montant peut être estimé de manière fiable.*

Sur le plan comptable, en vertu du principe de prudence, les entités ont l'obligation de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré, quelle que soit sa nature. Les provisions sont comptabilisées en fin d'exercice au plus tard, au vu des risques intervenus au cours de l'année ».

Au cours de la période sous revue, la communauté de communes n'a procédé à l'inscription d'aucune provision pour risques et charges sur le budget principal.

Les services de la CCPOM ont confirmé qu'aucun litige ni contentieux n'a été enregistré pendant la période contrôlée.

À fin 2021 au budget principal, aucun reste à recouvrer n'est antérieur à 2021 et les diligences sont rapidement effectuées, ce qui démontre que la collectivité suit les sommes qui lui sont dues. Les dernières délibérations d'admission en non-valeur datent de 2017 et 2019.

L'instruction M57, tome 1, titre 2 chapitre 2, comme la M14 précédemment, reprend le principe d'un compte de provisions diverses (compte 158 en M14 et 154 en M57) afin d'y provisionner la charge du compte épargne temps (CET). La CCPOM ne provisionne pas de charge à ce titre (charge estimée à près de 20 000 € par la chambre), ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé à remédier.

Recommandation n° 5. : Doter le compte de provisions diverses (compte 154) du montant de la charge que représente le CET de la communauté de communes, conformément à l'instruction M57, tome 1, titre 2, chapitre 2.

6.4 Les recettes et les dépenses à classer ou à régulariser

La nomenclature M14, comme la M57, indique au tome 1, titre 5, chapitre 8 que « *les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif* ».

Au 31 décembre 2021, au compte de gestion, le compte 471 « Recettes à classer ou à régulariser » présente un solde de 206 036 €, soit 3,3 % des produits de gestion. Ce compte enregistre les opérations d'encaissement de deniers par le comptable avant l'émission des titres afférents de la part de l'ordonnateur.

Quatre encaissements sont en attente, dont deux en date du 30 octobre 2018 pour un montant total de 3 540,32 €, un reversement de la commune d'Amnéville pour un montant de 34 501,37 € en date du 16 janvier 2020, et enfin une vente à la SCI Moto de 145 000 € du 19 avril 2021.

La chambre rappelle l'obligation d'apurer les comptes 47, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

Rappel du droit n° 8 : Procéder à l'apurement des comptes 47 dans des délais les plus brefs par imputation des comptes définitifs, conformément à la nomenclature M57, tome 1, titre 5, chapitre 8 « Comptes de tiers ».

7 L'ANALYSE FINANCIÈRE

Comme précisé plus haut, l'analyse financière qui suit porte exclusivement sur le budget principal.

7.1 La formation de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) est un élément important dans l'analyse financière d'une collectivité puisqu'elle permet de mesurer la capacité à dégager des ressources propres pour financer le capital de la dette et une partie des investissements.

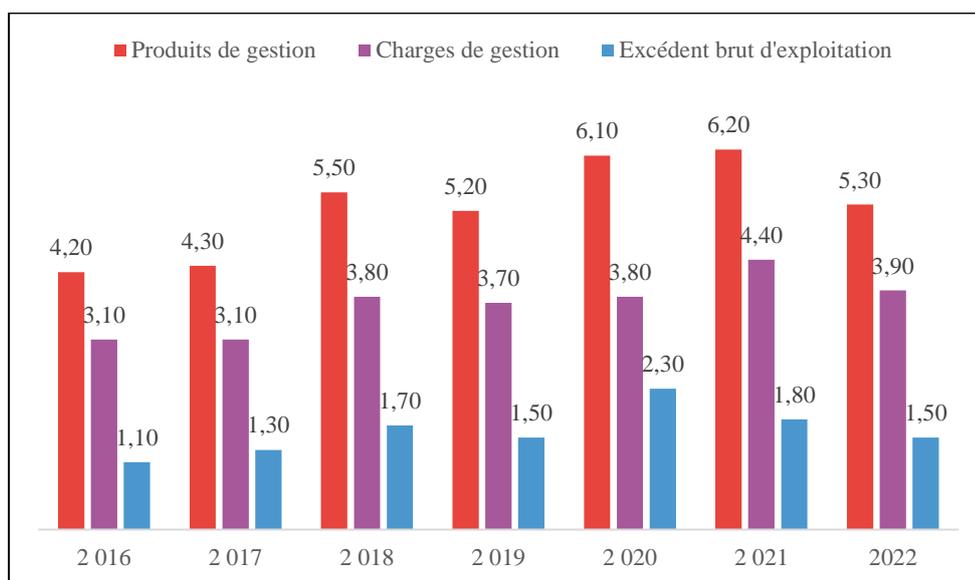
Sauf mention particulière, les comparaisons sont effectuées par rapport aux données nationales concernant les communautés de communes de 10 000 à moins de 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé¹¹.

7.1.1 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) résulte de la différence entre les produits et les charges de gestion. Il mesure l'excédent (ou le déficit) né de l'activité courante de la communauté de communes. Ce solde ne comprend ni les dotations aux amortissements, ni les produits et charges à caractère financier et exceptionnel.

Sur la période, l'EBE a globalement progressé entre 2016 et 2020. En 2021, il baisse de 21 %, principalement du fait de la baisse des ressources fiscales et de la hausse des charges de gestion. Cette baisse semble se confirmer en 2022.

Graphique n° 1 : L'excédent brut de fonctionnement



Source : comptes de gestion

7.1.1.1 Les produits de gestion

Durant la période sous revue, les produits de gestion, sont en progression (+ 48 %), passant de 4,2 M€ à 6,2 M€ en 2021. L'exercice 2022 semble marquer une inversion de tendance.

¹¹ Ces données sont disponibles sur le portail commun aux ministères de l'économie et des finances et de l'intérieur (finances publiques et direction générale des collectivités locales) : <http://www.collectiviteslocales.gouv.fr/>.

Tableau n° 5 : Les produits de gestion (en €)

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	2 341 103	7 487 730	8 209 341	7 522 721	7 712 865	7 145 932	7 282 653	20,8 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	397 048	- 6 118 408	- 5 517 157	- 5 216 725	- 5 207 098	- 5 244 567	- 5 331 287	
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	2 738 151	1 369 323	2 692 184	2 305 997	2 505 767	1 901 365	1 951 365	- 5,5 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	592 366	338 982	319 589	319 235	315 191	329 611	144 373	- 21 %
	14,14 %	7,82 %	5,83 %	6,13 %	5,20 %	5,31 %		
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	857 568	2 628 719	2 467 270	2 586 247	3 235 173	3 977 085	3 247 322	24,8 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	4 188 085	4 337 025	5 479 042	5 211 479	6 056 131	6 208 061	5 343 060	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

En 2017, les ressources fiscales augmentent fortement du fait du passage à la fiscalité unique au 1^{er} janvier 2017. Ce changement explique également la baisse de la fiscalité reversée.

Après avoir atteint un pic en 2018, les ressources fiscales (taxe d'habitation et taxe foncière) sont en diminution constante jusqu'à fin 2021. Dans une moindre mesure, la baisse de la fiscalité reversée ne permet pas de compenser cette perte de ressources.

Après avoir représenté un peu plus de 14 % des produits de gestion en 2016, les ressources d'exploitation en représentent en moyenne un peu plus de 5 % depuis 2018. Ces ressources sont relativement stables jusque 2020 et progressent légèrement en 2021. Elles proviennent pour l'essentiel des revenus locatifs et des remboursements de frais.

La hausse des ressources institutionnelles, en particulier due à l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement et des autres attributions et participations, permet néanmoins aux produits de gestion de progresser de 48 % jusqu'à fin 2021.

7.1.1.2 Les charges de gestion**Tableau n° 6 : Les charges de gestion (en €)**

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	781 885	774 393	802 004	807 865	718 352	891 651	881 802	2 %
+ <i>Charges de personnel</i>	631 078	604 793	793 054	859 738	866 029	893 803	1 162 408	10,7 %
	20,48 %	19,65 %	20,74 %	22,98 %	22,88 %	20,25 %		
+ <i>Aides directes à la personne</i>	0	0	0	0	0	1 500	2 799	
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	1 096 159	1 178 207	1 024 613	1 004 712	1 030 670	1 049 076	583 524	- 10 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	571 723	519 693	1 203 980	1 068 919	1 170 613	1 578 557	1 265 305	14,2 %
= <i>Charges de gestion (B)</i>	3 080 845	3 077 085	3 823 651	3 741 234	3 785 665	4 414 586	3 895 838	4 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Entre 2016 et 2021, les charges de gestion ont augmenté de 43 %, plus fortement à compter de l'année 2018. L'exercice 2022 se caractérise par une baisse de près de 12 % de celles-ci.

Les charges à caractère général ont progressé de 14 % depuis 2016, ce qui s'explique en partie par l'exercice de nouvelles compétences. Les frais d'entretien et réparations ainsi que les honoraires, études et recherches ont subi les plus fortes augmentations.

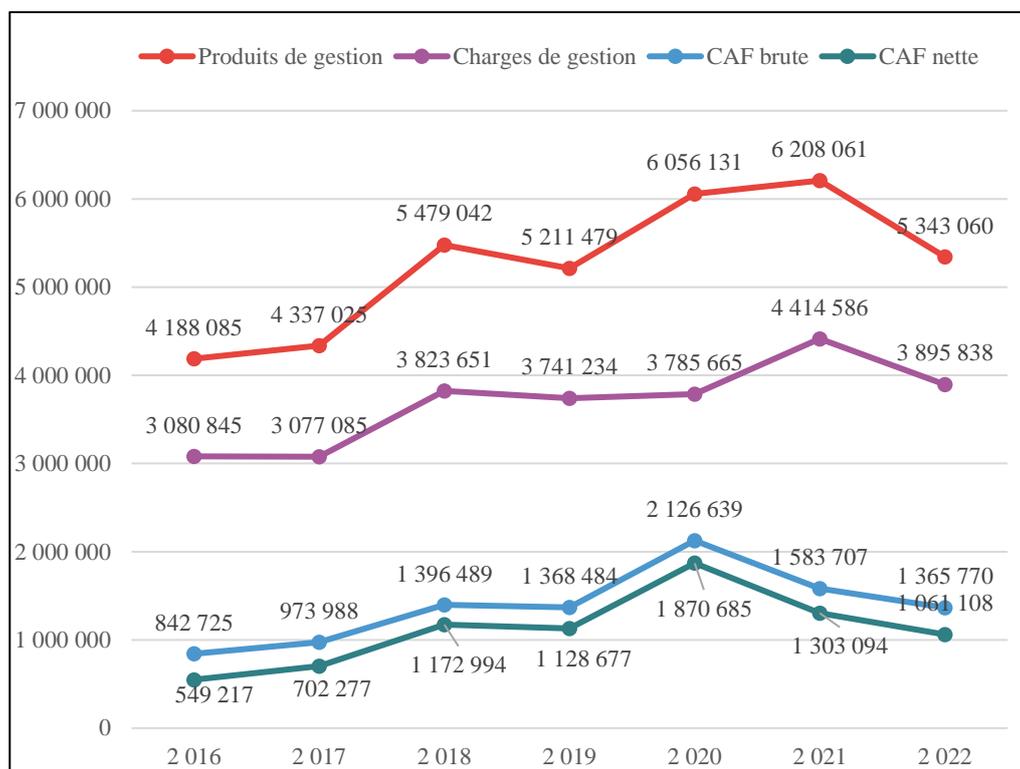
Les charges de personnel ont crû de 42 % depuis 2016. La hausse a été plus importante à compter de 2018, notamment du fait de transferts de compétences (compétence emploi et insertion professionnelle en 2018 entraînant le transfert de 5 agents et la mise à disposition de 3 autres agents, soit 8 agents supplémentaires ; compétence mobilité qui a nécessité le recrutement d'un agent en 2021). Elles représentent 20 % des charges de gestion.

Les subventions de fonctionnement sont stables entre 2016 et 2021 et diminuent fortement à partir de 2022.

Les autres charges de gestion ont subi une forte hausse depuis 2018, du fait de l'augmentation de la contribution aux organismes de regroupement suite à la prise de compétences « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) » au 1^{er} janvier 2018, « Eau et assainissement » au 1^{er} janvier 2020 et du « Plan climat air énergie territorial (PCAET) en 2021 qui a nécessité de nombreuses études. Ce mouvement semble s'inverser en 2022.

7.1.2 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'ensemble des ressources de financement internes dégagées par l'activité et dont la communauté de communes pourrait se servir pour assurer les besoins financiers inhérents à son développement et à sa pérennité. À la différence de la CAF brute, la CAF nette tient compte des annuités en capital de la dette.

Graphique n° 2 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette

Source : comptes de gestion

Tableau n° 7 : Évolution de la capacité d'autofinancement (en €)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 107 240	1 259 939	1 655 391	1 470 245	2 270 466	1 793 473	1 447 222	10,1 %
+/- Résultat financier	- 123 994	- 142 673	- 116 212	- 114 583	- 103 350	- 94 721	- 83 109	- 6,5 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 140 522	- 143 278	- 142 691	12 822	- 40 477	- 115 045	1 656	
= CAF brute	842 725	973 988	1 396 489	1 368 484	2 126 639	1 583 707	1 365 770	8,4 %
en % des produits de gestion	20,1 %	22,5 %	25,5 %	26,3 %	35,1 %	25,5 %	25,6 %	
Dotations aux amortissements des immobilisations	263 190	336 521	299 381	369 506	476 364	598 596	640 124	16 %
- Dotations nettes aux amortissements	263 190	336 521	299 381	369 506	476 364	598 596	640 124	16 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	36 333	34 544	38 351	38 351	23 698	17 018	72 939	12,3 %
= Résultat section de fonctionnement	615 867	672 010	1 135 460	1 037 330	1 673 974	1 002 129	798 585	4,4 %
- Annuité en capital de la dette	293 508	271 711	223 494	239 808	255 954	280 613	304 662	1 869 750
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	549 217	702 277	1 172 994	1 128 677	1 870 685	1 303 094	1 061 108	7 788 052

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

La CAF brute est en hausse jusqu'en 2020 mais se dégrade en 2021 du fait de l'intégration des charges exceptionnelles (à la suite du passage en M57) et de la baisse du résultat de fonctionnement.

Néanmoins, cette CAF brute permet à la CCPOM de financer le remboursement du capital de sa dette (280 613 €), le solde pouvant être affecté à de nouveaux investissements.

Sur la période, la CAF nette a progressé jusqu'en 2020 et a subi un fléchissement en 2021 de 30 %, la tendance à la baisse se confirmant en 2022.

7.1.3 Le financement des investissements

Le financement propre disponible représente la marge de manœuvre dégagée par la collectivité pour faire face à ses dépenses d'investissement sans recourir à l'emprunt. Comparé au montant total des dépenses d'équipement, il permet de mesurer la part des investissements financés par des ressources propres.

Le financement propre disponible est constitué par la somme de la CAF nette, du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), des subventions d'investissement reçues, des fonds affectés à l'équipement et des produits de cession d'immobilisations.

Tableau n° 8 : Évolution du financement des investissements (en €)

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Total</i>
= CAF nette ou disponible (C)	549 217	702 277	1 172 994	1 128 677	1 870 685	1 303 094	1 061 108	7 788 052
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	46 951	106 150	72 709	21 571	68 992	387 763	572 593	1 276 729
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	535 460	218 028	0	80 000	29 053	600 126	1 773 940	3 236 607
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	639 828	0	0	- 42 655	597 173
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	0	48 741	219 389	268 130
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0		0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	582 411	388 183	72 709	744 911	231 666	1 067 892	2 523 267	5 611 040
= Financement propre disponible (C+D)	1 131 628	1 090 460	1 245 703	1 873 588	2 102 351	2 370 986	3 584 375	13 399 091
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	267,6 %	108,3 %	290,4 %	726,4 %	310,7 %	119,2 %	121,1 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	422 813	1 006 978	428 901	257 918	676 634	1 988 893	2 960 642	7 742 778
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	22 500	0	0	0	0	0	22 500
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	75 272	- 41 083	- 28 667	- 39 220	- 40 158	- 43 111	- 44 815	- 161 783
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 169 385	- 199 043	- 455 461	567 241	169 215	- 1 420 138	- 1 672 043	- 3 179 613
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	490 000	0	0	490 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 169 385	- 199 043	- 455 461	567 241	659 215	- 1 420 138	- 1 672 043	- 2 689 613

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Sur la période 2016-2021, la communauté de communes a dégagé une CAF nette cumulée de 6,7 M€ qui correspond à 81 % de la CAF brute cumulée.

Elle a également reçu 3,1 M€ de recettes d'investissement, dont près de 1,5 M€ de subventions d'investissement.

Les produits de cession sur les années 2016 à 2021 ont représenté 8 % du financement des investissements.

Le financement propre est en constante progression et il s'élève à 9,8 M€.

Par ailleurs, la CCPOM a engagé des dépenses d'équipement pour 4,8 M€ et a versé 3,7 M€ de subventions d'équipement dont les montants sont fluctuants d'une année sur l'autre.

Tableau n° 9 : Principaux investissements sur la période (en €)

<i>Investissements</i>	2018		2019		2020		2021		Total	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
<i>Autres liaison douce</i>							31 679	74 013	31 679	74 013
<i>Liaison douce</i>					5 911		932 983		938 893	0
<i>Construction d'un multi accueil</i>			642	0	52 467		202 747	48 741	255 856	48 741
<i>Construction d'une maison de service public</i>	655	0	45 677	0	394 112		772 727		1 213 172	0
TOTAL	655	0	46 319	0	452 490	0	1 940 135	122 754	2 439 600	122 754

Source : comptes administratifs

Elle a également pris des participations et réalisé des investissements financiers pour un total de 2,9 M€, dont 1,34 M€ en 2021, dans la SPL Destination Amnéville et la Société de développement et d'aménagement de la Moselle (SODEVAM¹²).

Hormis pour les exercices 2019 et 2020, durant lesquels la CCPOM a moins investi et a souscrit un emprunt (2020), la CAF nette ne permet pas de reconstituer le fonds de roulement. C'est en particulier le cas en 2021, exercice au cours duquel le besoin en fonds de roulement s'élève à 1,42 M€.

La communauté de communes a mobilisé fortement son fonds de roulement net global en 2021 et 2022.

7.1.4 L'endettement

Tableau n° 10 : L'encours de dette (en €)

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre</i>	3 643 069	3 412 441	3 217 614	3 017 027	3 291 231	3 053 729	3 881 632	1,1 %
= CAF brute	842 725	973 988	1 396 489	1 368 484	2 126 639	1 583 707	1 365 770	
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	4,3	3,5	2,3	2,2	1,6	2,0	2,8	

Source : comptes de gestion

¹² La SODEVAM est une société anonyme d'économie mixte spécialisée dans le secteur d'activité de la promotion immobilière. Elle est détenue à hauteur de près de 80 % par des personnes publiques (conseil départemental, EPCI et commune d'Amnéville) et a pour vocation l'accompagnement des collectivités mosellanes dans leurs projets d'aménagement et de construction.

Entre 2016 et 2020, l'encours de dette au 31 décembre a diminué et la capacité de désendettement est passée de 4,3 ans à 1,6 an. En 2021, la capacité de la CCPOM à se désendetter est en légère hausse puisqu'elle atteint deux années, cette tendance se confirmant en 2022.

Fin 2021, la CCPOM comptait sept emprunts à taux fixe dans son encours de dette, tous sans risques (classés A-1) au sens de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite « charte Gissler ».

Sur la période, la communauté de communes n'a souscrit qu'un emprunt de 490 000 € en 2020 et a donc financé très majoritairement ses investissements sur ses fonds propres.

7.1.5 Le fonds de roulement et la trésorerie

Tableau n° 11 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie tous budgets consolidés (en €)

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
= Ressources stables (E)	30 345 186	31 100 848	32 075 838	36 287 888	38 396 540	40 200 929	44 911 543	6,8 %
= Emplois immobilisés (F)	28 114 401	29 069 105	30 986 294	34 741 289	36 190 725	39 415 253	44 132 745	7,8 %
= Fonds de roulement net global (E-F)	2 230 785	2 031 743	1 089 544	1 546 599	2 205 814	785 676	778 801	- 16,1 %
en nombre de jours de charges courantes	254,1	230,3	100,9	146,4	207	65	73	
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 854 536	- 2 677 780	- 3 886 117	- 6 604 683	- 8 498 727	- 10 252 247	- 9 432 325	31,1 %
=Trésorerie nette	4 085 322	4 709 523	4 975 661	8 151 282	10 704 542	11 037 923	10 211 127	16,5 %
en nombre de jours de charges courantes	465,3	533,9	461	771,6	1 004,7	893	937	

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Le fonds de roulement net global, bien que fluctuant entre 2016 et 2020, est en forte diminution en 2021, du fait d'une augmentation importante de l'actif immobilisé sur les deux dernières années qui n'est pas compensée par l'augmentation des ressources.

Si le fonds de roulement représentait 254 de jours de charges courantes en 2016, il n'en n'en représentait plus que 65 en 2021.

Quant à la trésorerie, elle est en évolution constante sur toute la période sous revue pour atteindre 11 M€ en 2021, ce qui correspond à environ 2,5 années de charges courantes.

Cette trésorerie importante, et en progression constante, indique que les recettes de la communauté de communes sont très supérieures à ses besoins. La CCPOM thésaurise depuis plusieurs années. L'ordonnateur justifie ces montants de trésorerie en indiquant que des investissements importants sont à venir. La chambre constate néanmoins que la CCPOM ne s'est dotée d'aucun programme prévisionnel d'investissement à ce jour.

ANNEXES

Annexe n° 1. Population des communes membres de la CCPOM.....	44
Annexe n° 2. Suivi des rappels du droit et des recommandations du précédent rapport	45
Annexe n° 3. Taux d'exécution des prévisions budgétaires du budget principal (en €)	54

Annexe n° 1. Population des communes membres de la CCPOM

Commune	Nombre d'habitants
<i>Amnéville</i>	10 416
<i>Bronvaux</i>	525
<i>Clouange</i>	3 374
<i>Marange-Silvange</i>	6 458
<i>Montois-la-Montagne</i>	2 732
<i>Moyeuve-Grande</i>	7 506
<i>Moyeuve-Petite</i>	451
<i>Pierrevillers</i>	1 498
<i>Rombas</i>	9 861
<i>Rosselange</i>	2 650
<i>Sainte-Marie-aux-Chênes</i>	4 350
<i>Vitry-sur-Orne</i>	3 021

Source : INSEE, données 2019

Annexe n° 2. Suivi des rappels du droit et des recommandations du précédent rapport

Rappel de la date du précédent ROD2 : 13 juin 2013

<i>N° rappel du droit</i>	<i>N° de reco</i>	<i>Intitulé</i>	<i>Domaine</i>	<i>Degrés de mise en œuvre</i>	<i>Éléments justifiant l'appréciation</i>
	1	Revoir les modalités selon lesquelles la communauté de communes du pays Orne Moselle réalise des actions de communication à l'occasion de certaines manifestations sociales, culturelles et sportives lorsqu'elle ne détient aucune compétence statutaire et qui s'apparente à des subventions irrégulières.	Relations avec les tiers	MOI	<p>La CCPOM apporte la réponse suivante : « <i>la CCPOM réalise des actions de promotion de son territoire à l'occasion de manifestations organisées par des associations.</i></p> <p><i>Dans le cadre de ces actions de promotion, une convention est signée avec l'association (voir exemples en annexes (annexe 1), convention au terme de laquelle l'association s'engage à assurer à l'occasion de cette manifestation des opérations de communication (affiches, tracts, programmes, etc...) dans lesquelles le partenariat avec la Communauté de Communes est signalé. »</i></p> <p>À l'appui, la CCPOM fournit des exemples de conventions faisant notamment apparaître des versements de montants en deux temps (avance et solde) allant de 500 € à 3 000 € en l'espèce.</p> <p>Les conventions font bien état de l'objet de la prestation sollicitée, à savoir « opérations de communication » ou « action de promotion ».</p> <p>En revanche, la CCPOM ne produit pas les justificatifs de dépenses communiqués par les cocontractants et ne justifie pas les lignes de comptes permettant de s'assurer de la concordance et de la véracité des dépenses engagées.</p>

N° rappel du droit	N° de reco	Intitulé	Domaine	Degrés de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
	2	Préciser les populations communales à prendre en compte pour la désignation des délégués communaux et la durée de cette désignation.	Gouvernance et organisation interne	TMO	<p>Selon la CCPOM : « le nombre de sièges par strate démographique des communes membres de la CCPOM est déterminé conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6-1 du Code général des collectivités territoriales (dans le cadre d'un accord local) ».</p> <p>À l'appui, la CCPOM fournit les délibérations de l'ensemble des communes membres de la CCPOM approuvant la répartition des délégués communautaires à compter de la mandature 2020.</p> <p>La répartition est établie conformément à l'article L. 5211-6-1 du CGCT.</p>
	3	Assurer une désignation des vice-présidents conforme aux statuts afin de sécuriser juridiquement le fonctionnement institutionnel de la communauté.	Gouvernance et organisation interne	TMO	<p>La CCPOM apporte la réponse suivante : « la désignation des Vice-Présidents est effectuée conformément aux dispositions :</p> <p>Des Articles : L. 5211-1, L. 5211-2, L. 5211-8, L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).</p> <p>Et de la Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement de la vie locale et à la proximité de l'action publique.</p> <p>Voir PV de l'élection des Vice-Présidents (questionnaire 1) »</p> <p>Depuis la mandature élue en 2020, l'exécutif de l'EPCI est composé d'un président et de 11 vice-présidents conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT.</p> <p>Le PV du 17 juillet 2020 relatif à l'élection des vice-présidents permet de l'attester.</p>
	4	Procéder à la notation annuelle des agents détachés conformément aux dispositions de l'article 13 du décret n° 86-68 relatif au	GRH	NMO	<p>La CCPOM apporte la réponse suivante : « depuis 2012, l'entretien professionnel a été généralisé et a remplacé la notation des agents territoriaux. Dans le cadre de ces nouvelles dispositions, Il doit être procédé à un entretien annuel des agents détachés. Ces entretiens doivent avoir lieu</p>

N° rappel du droit	N° de reco	Intitulé	Domaine	Degrés de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
		détachement des fonctionnaires territoriaux.			<p><i>après l'établissement d'un rapport par les prestataires auprès desquels ils sont en détachement de longue durée.</i></p> <p><i>Concernant ces agents, la communauté de communes est en relation constante avec les prestataires et, dans ce cadre, suit la situation individuelle de chacun de ces agents détachés en les rencontrant très régulièrement en présence (ou hors présence) des organismes auprès desquels ils sont détachés. Parallèlement, le prestataire établit également un rapport annuel qu'il transmet à la Communauté de Communes ».</i></p> <p><i>Cependant, elle n'apporte pas la preuve du respect des dispositions de l'article 13 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration, lequel dispose dans sa version en vigueur : « lorsque le fonctionnaire est détaché [...], il est noté par l'autorité territoriale au vu d'un rapport établi par le chef du service auprès duquel il sert [...] ».</i></p>
	5	Respecter les règles qui régissent le recrutement d'agents non titulaires notamment en procédant à la publication préalable des vacances de postes.	GRH	TMO	<p><i>La CCPOM apporte la réponse suivante : « une publication préalable est faite (généralement au moins un mois avant la date de recrutement envisagée) pour tous les recrutements à l'exception des recrutements pour remplacements occasionnels (congés de maladie, etc...) ».</i></p>
	6	Réexaminer le dispositif d'attribution de la prime de fin d'année et mettre un terme à son versement irrégulier aux agents, notamment non	GRH	TMO	<p><i>La CCPOM apporte la réponse suivante : « le dispositif d'attribution des primes de fin d'année a été revu. Cette prime est attribuée aux seuls agents qui, à titre individuel, peuvent se prévaloir d'un avantage acquis dans leur collectivité précédente (membre de l'EPCI.) ».</i></p>

N° rappel du droit	N° de reco	Intitulé	Domaine	Degrés de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
		titulaires, qui ne peuvent la percevoir.			La CCPOM a effectivement mis fin à cette pratique irrégulière et en justifie par la liste restreinte des personnels bénéficiaires de la prime.
	7	Procéder à l'enregistrement et au traitement comptable approprié des subventions d'investissement.	Comptabilité	MOI	<p>Selon la CCPOM : « pour les années 2018, 2020 et 2021, les subventions d'investissement ont été imputées conformément aux recommandations de la Chambre. Pour 2022 également, un titre a été mal imputé mais la régularisation est en cours et vu avec la trésorerie le 02.12.2022.</p> <p>En 2019, les titres ont été correctement imputés sauf pour une subvention de la région de 80 000 € concernant la passerelle de Vitry Sur Orne au 1382.</p> <p>En 2016, plusieurs subventions ont été imputées sur des comptes 138.</p> <p>En 2017, une subvention a été imputé au compte 1383. Il s'agissait du solde d'une subvention attribuée par le Département de la Moselle pour un montant de 173 535 € pour la construction du Multi Accueil de Sainte Marie Aux Chênes (les précédents versements avaient également été imputés au 1383...).</p> <p>En 2019, les titres ont été correctement imputés à l'exception d'une subvention de 80 000 € attribuée par la Région pour la construction d'une passerelle à Vitry Sur Orne (imputée au compte 1382) ».</p> <p>La chambre en déduit que la mise en œuvre est incomplète. Néanmoins le document relatif à l'amortissement des subventions relatives aux années 2016-2021 du budget principal atteste de la prise en compte de la recommandation.</p>

N° rappel du droit	N° de reco	Intitulé	Domaine	Degrés de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
	8	Imputer au compte 64 les remboursements des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) par les employeurs des agents détachés.	Comptabilité	NMO	La CCPOM apporte la réponse suivante : « <i>les cotisations employeurs sont imputées au compte 70878</i> ». La pratique n'a pas évolué depuis le précédent contrôle sur ce point.
	9	Requalifier en subventions des participations versées au titre du développement économique, respecter la procédure qui régit leur attribution et en retracer l'intégralité en annexe au compte administratif.	Comptabilité	TMO	La CCPOM apporte la réponse suivante : « <i>il a été tenu compte de cette recommandation</i> ». Il est proposé de regarder cette recommandation comme mise en œuvre.
	10.1	Mieux retracer les recettes et dépenses du service d'élimination des déchets ménagers : veiller à la cohérence des données figurant à l'état retraçant les recettes de TEOM et leur emploi au compte administratif avec celles figurant au rapport sur le prix	Comptabilité	MOC	Selon la CCPOM : « <i>un budget annexe (déchets) a été créé à cet effet. Il a été veillé à assurer la cohérence des données figurant à l'état retraçant les recettes de TEOM et leur emploi au compte administratif avec celles figurant au rapport sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets</i> ». Un budget annexe « <i>gestion des déchets ménagers</i> » dédié a bien été créé à compter du 01/01/2015.

<i>N° rappel du droit</i>	<i>N° de reco</i>	<i>Intitulé</i>	<i>Domaine</i>	<i>Degrés de mise en œuvre</i>	<i>Éléments justifiant l'appréciation</i>
		et la qualité du service d'élimination des déchets.			
	10.2	En complément des indicateurs à la tonne, proposer des indicateurs exprimés par habitant pour faciliter les comparaisons avec les référentiels disponibles dans ce domaine.	Situation financière	TMO	La CCPOM apporte la réponse suivante : <i>« le rapport sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets propose maintenant des indicateurs exprimés par habitant ».</i>
	10.3	Indiquer les montants réglés par prestation et par entreprise afin d'offrir une information plus exhaustive et plus transparente.	Situation financière	TMO	Les montants réglés par prestation et par entreprise sont maintenant indiqués dans le rapport sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets afin d'offrir une information plus exhaustive et plus transparente.
	11	Faire apparaître, le cas échéant, les engagements hors budget et hors bilan, tels que la souscription de lignes de trésorerie, en annexe des documents budgétaires conformément à la M14.	Comptabilité	TMO	La CCPOM apporte la réponse suivante : <i>« il a été tenu compte de cette recommandation ».</i> La chambre constate que les budgets font apparaître une ligne tenant compte de cette recommandation.

N° rappel du droit	N° de reco	Intitulé	Domaine	Degrés de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
	12	Veiller à souscrire préalablement au démarrage des chantiers les contrats d'assurance dommages obligatoires conformément à l'article L. 242-1 du code des assurances.	Relations avec les tiers	MOI	<p>La CCPOM apporte la réponse suivante : « <i>des contrats d'assurance dommage-ouvrage sont souscrits systématiquement conformément à l'obligation qui résulte des dispositions de l'article L. 242-1 du code des assurances.</i></p> <p><i>Il n'est cependant pas toujours possible de souscrire ces contrats au démarrage du chantier pour deux raisons :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>il est souvent difficile d'obtenir des offres des assureurs ;</i> - <i>es derniers exigent, par ailleurs de connaître les attributaires des marchés et de disposer des marchés signés. Cela entraine donc un décalage entre la date de démarrage du chantier et la date de signature du contrat d'assurance ».</i> <p>Cependant, elle n'apporte pas, à l'appui de sa réponse, d'éléments probants permettant d'attester de la souscription de contrats préalablement au démarrage de chantier, lorsque cela est réalisé.</p>
	13	Procéder à la création d'un budget annexe par zone d'activités dont la réalisation n'est pas achevée et pour chaque nouvelle zone.	Comptabilité	TMO	<p>La CCPOM apporte la réponse suivante : « <i>cette recommandation a été suivie avec la création des budgets annexes suivants :</i></p> <p><i>Budget annexe Parc d'Activités Communautaire Champelle,</i> <i>Budget annexe Parc d'Activités Communautaire Ramonville »</i></p> <p>Les budgets annexes fournis permettent d'attester de la correcte prise en compte de la recommandation.</p>
	14	Veiller à la cohérence entre les montants de TVA déduite sur les immobilisations et la	Situation financière	MOC	Les données produites par la CCPOM font toujours apparaître des écarts.

N° rappel du droit	N° de reco	Intitulé	Domaine	Degrés de mise en œuvre	Éléments justifiant l'appréciation
		part de TVA correspondant aux dépenses exclues du FCTVA.			
	15	Assurer la complète régularité au regard des règles d'assujettissement à la TVA des cessions de terrains à bâtir, en veillant à la rédaction rigoureuse des actes de vente en lien avec les notaires, en s'assurant des nouvelles modalités d'assiette de la taxe auprès des services fiscaux et en procédant à la mention de la taxe collectée aux déclarations CA3.	Situation financière	TMO	La CCPOM apporte la réponse suivante : « <i>il a été tenu compte de cette recommandation</i> ». Les extraits d'actes de ventes fournis permettent d'attester de la correcte prise en compte de la recommandation.
	16	Adopter une délibération encadrant l'attribution des aides à l'investissement immobilier aux entreprises, veiller à la conformité des aides versées, notamment par rapport aux taux plafonds, préciser certains points dans les conventions signées avec les bénéficiaires et transmettre les informations sur ces aides	Situation financière	TMO	La CCPOM apporte la réponse suivante : « <i>il a été tenu compte de cette recommandation</i> ». <i>Voir délibérations et conventions relatives à des cessions de terrains pour lesquelles il a été consenti un abaissement de prix de terrain au profit de l'acquéreur</i> ». La CCPOM fournit à l'appui de sa réponse une délibération du bureau communautaire ainsi qu'une convention signée, s'agissant d'une cession d'une parcelle à la société B.R.C. SARL permettant d'attester de la prise en compte de la recommandation.

<i>N° rappel du droit</i>	<i>N° de reco</i>	<i>Intitulé</i>	<i>Domaine</i>	<i>Degrés de mise en œuvre</i>	<i>Éléments justifiant l'appréciation</i>
		à la région Lorraine chaque année.			

(1) Domaines : Achats, Comptabilité, Gouvernance et organisation interne, Situation financière, GRH (gestion des ressources humaines), Situation patrimoniale, Relation avec des tiers.

(2) Totalement mise en œuvre (TMO) - Mise en œuvre en cours (MOC) - Mise en œuvre incomplète (MOI) - Non mise en œuvre (NMO) - Refus de mise en œuvre (RMO).

Annexe n° 3. Taux d'exécution des prévisions budgétaires du budget principal (en €)

<i>Fonctionnement</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Budget primitif dépenses</i>	3 717 081	10 436 224,64	10 543 304,15	10 261 266,63	9 942 543,11	10 425 249,78
<i>Dépenses prévues (BP+DM)</i>	3 724 245,34	10 722 574,90	10 384 947,31	9 833 871,18	10 230 609,63	10 950 440,44
<i>Dépenses réalisées</i>	3 347 186,49	9 608 017,03	9 224 310,40	8 968 834,29	8 967 143,65	9 777 019,68
<i>Pourcentage BP/dépenses</i>	90 %	92 %	87 %	87 %	90 %	94 %
<i>Pourcentage dépenses prévues/réelles</i>	90 %	90 %	89 %	91 %	88 %	89 %
<i>Budget primitif recettes</i>	4 381 596,42	10 650 947,67	11 360 198,53	10 844 825,30	10 919 855,88	11 063 940,55
<i>Recettes prévues (BP+DM)</i>	4 279 260,40	10 765 965,79	11 540 407,20	10 877 040,64	11 435 319,58	11 440 677,51
<i>Recettes réalisées</i>	3 830 427,12	10 245 972,82	11 118 000,18	10 625 560,59	11 664 688,34	11 710 500,64
<i>Pourcentage BP/recettes</i>	87 %	96 %	98 %	98 %	107 %	106 %
<i>Pourcentage recettes prévues/réelles</i>	90 %	95 %	96 %	98 %	102 %	102 %
<i>Investissement</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Budget primitif dépenses</i>	2 892 994,43	2 856 941,61	3 241 158,21	3 234 157,80	5 005 225,95	7 573 309,08
<i>Dépenses prévues (BP+DM)</i>	2 856 297,15	3 098 158,46	4 113 604,92	3 793 115,13	4 980 388,55	7 465 855,38
<i>Dépenses réalisées</i>	1 634 975,00	1 665 369,65	2 008 257,62	1 678 233,45	2 248 012,82	4 130 087,80
<i>Pourcentage BP/dépenses</i>	57 %	58 %	62 %	52 %	45 %	55 %
<i>Pourcentage dépenses prévues/réelles</i>	57 %	54 %	49 %	44 %	45 %	55 %
<i>Budget primitif recettes</i>	1 780 083,74	2 455 104,43	468 249,96	3 642 456,01	3 874 797,68	6 148 578,59
<i>Recettes prévues (BP+DM)</i>	1 901 243,60	1 734 689,37	1 002 131,16	3 741 802,55	3 622 563,10	6 041 124,89
<i>Recettes réalisées</i>	1 442 754,50	1 339 040,27	232 037,14	2 954 879,17	2 040 451,80	2 366 301,14
<i>Pourcentage BP/recettes</i>	81 %	55 %	50 %	81 %	53 %	38 %
<i>Pourcentage recettes prévues/réelles</i>	76 %	77 %	23 %	79 %	56,33%	39,17 %

Source : budgets primitifs et comptes administratifs



Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle

57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est