

6. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

6.1. La qualité de l'information relative à l'activité du syndicat

6.1.1. Des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public établis jusqu'en 2015

Décoset a publié les rapports annuels 2014 et 2015 sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. Ces documents répondaient partiellement aux attentes de l'article L. 2224-17-1 du CGCT.

L'article 4 du décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 a abrogé l'obligation d'établir un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination. L'article 1 du décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015 indique que le syndicat mixte transmet aux EPCI ayant la compétence de collecte des DMA, les indicateurs techniques et financiers mentionnés à l'annexe XIII relatifs au traitement des DMA de la commune ou du groupement ayant la compétence collecte. Le président de Décoset s'est engagé au respect de ces dispositions.

6.1.2. L'absence de rapports d'activité

L'article L. 5711-1 du CGCT qui s'applique aux syndicats mixtes fermés dispose que « les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'EPCI et ceux composés uniquement d'EPCI sont soumis aux dispositions des chapitres I^{er} et II du titre I^{er} du livre II de la présente partie ».

L'article L. 5211-39 du même code prévoit que « le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus. Le président de l'EPCI peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier. Les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'EPCI ». Ainsi, par renvoi aux dispositions applicables aux EPCI, les syndicats mixtes fermés doivent établir un rapport annuel d'activité dans les conditions définies par l'article L. 5211-39 du CGCT.

Décoset a donc l'obligation de produire chaque année un rapport d'activité et de le présenter en conseil syndical, ce qu'il ne fait pas. Il devra donc améliorer l'information des usagers et des conseillers syndicaux en publiant régulièrement son rapport d'activité annuel ainsi que les indicateurs techniques et financiers mentionnés à l'annexe XIII du décret n° 2015-1827 du 30 décembre 2015. Son président s'y est engagé.

Réponse de Décoset :

Conformément aux engagements pris dans la réponse aux observations provisoires, les services de Decoset ont réalisé, en interne, un rapport annuel d'activité de la structure pour tant sur l'année 2020. Ce rapport annuel d'activité a été adopté par le comité syndical du 9 décembre 2021. Il a été également adressé aux présidents de chacun des exécutifs et mis en ligne sur Internet.

En complément, il convient de noter que les comptes-rendus techniques et les données relatives aux rejets sont fournis dans les rapports annuels des délégués, présentés chaque année par les délégués au Comité Syndical, et analysés par notre assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les dossiers d'information du public adressés aux membres des Commissions de Suivi de site des UVE de Toulouse et Bessières sont quant à eux communicables.

6.2. Une amélioration de la qualité de l'information budgétaire à poursuivre

Les syndicats mixtes composés d'EPCI sont soumis aux mêmes règles budgétaires et comptables que les collectivités locales (article L. 5722-1-II du CGCT).

Aux termes des articles L. 2311-1-2, L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, les communes de plus de 10 000 habitants ont l'obligation d'organiser un débat d'orientations budgétaires (DOB) dans les deux mois précédant le vote du budget. Les obligations de contenu du rapport d'orientations budgétaires (ROB) présenté dans le cadre de ce débat ont été renforcées par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 et le décret d'application n° 2016-841 du 24 juin 2016 ainsi que par l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018. Doivent être ainsi présentés les engagements pluriannuels envisagés par la collectivité, les éléments relatifs à la structure et la gestion de la dette et des effectifs, ainsi que l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel, des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel.

6.2.1. Des rapports d'orientations budgétaires à étoffer

La production du ROB constitue une formalité substantielle préalable à l'adoption du budget. Il permet la bonne tenue du DOB qui donne lieu à délibération.

Les informations contenues dans les ROB 2014 et 2015 donnent une connaissance succincte des éléments financiers. Les rapports suivants attestent d'une volonté d'amélioration de la qualité des informations portées à la connaissance des conseillers syndicaux. Des éléments portant sur la masse salariale (coût de la masse salariale, taux d'évolution, recrutements à venir) ont été intégrés au ROB 2017. Des éléments de programmation pluriannuelle des investissements (postes de dépenses et montant total) ont été ajoutés au ROB 2018. Des graphiques reprenant le capital restant dû entre 2019 et 2032 et la part des intérêts et celle du capital figurent au ROB 2019.

Le ROB présenté en 2020 ne reprend plus les éléments chiffrés du ROB 2019, ce qui réduit les éléments de compréhension des finances du syndicat. Le ROB 2021 ne marque pas d'amélioration notable. Le président de Décoset indique qu'il se conformera aux attendus de l'article D. 2312-3 du CGCT.

Réponse de Décoset :

Decoset veillera à inclure chaque année dans le rapport d'orientations budgétaires tous les éléments prévus par le décret de 2016. Il présentera également le taux de réalisation des dépenses avec le compte administratif, comme préconisé par la chambre dans ses observations provisoires, et plus généralement l'ensemble des documents requis.

6.2.2. Des annexes aux comptes administratifs à renseigner

Si le calendrier du vote des comptes administratifs n'appelle pas d'observation, en revanche Décoset doit améliorer la qualité de l'information mise à disposition des conseillers syndicaux, notamment en complétant l'état de la dette, les méthodes d'amortissement et les annexes relatives au suivi du patrimoine (cf. annexe 4).

6.2.3. Une qualité des prévisions budgétaires à améliorer

Le taux de réalisation budgétaire⁴⁹ en fonctionnement n'appelle pas d'observation. En revanche, les réalisations budgétaires en investissement sont très faibles et doivent être améliorées.

Le syndicat justifie cette situation notamment par la difficulté à trouver les implantations foncières nécessaires et à obtenir les autorisations de construire pour réaliser ses projets d'investissement (cf. *infra*).

Réponse de Décoset :

En ce qui concerne les taux de réalisation budgétaires, et en particulier celui des dépenses d'investissement, il convient de ne pas sous-estimer la difficulté à laquelle est confronté Decoset en matière d'acquisitions foncières. Cela retarde considérablement la réalisation des opérations qui sont inscrites au budget et qui faute de terrains disponibles ne se réalisent pas immédiatement. Force est de constater qu'il est difficile d'obtenir la priorité sur des terrains disponibles, et en outre que les terrains finalement cédés sont ceux qui ne peuvent être dédiés à d'autres activités, et nécessitent souvent des travaux supplémentaires de mise en constructibilité tels que des fondations spéciales ou des aménagements de zone inondable.

Le terrain de Castelmaurou est exemplaire à ce titre, même si d'autres pourraient être évoqués. Ce terrain, sélectionné pour sa configuration et sa proximité avec la Métropole et les axes routiers, devait être acheté par Decoset pour réaliser une unité de compostage des déchets verts. Le PLU a été modifié par la mairie en 2008, et le Préfet a refusé la qualification de Projet d'Intérêt Général en conclusion de la procédure portée par Decoset. A l'issue d'une procédure judiciaire, Decoset a été déclaré propriétaire d'un terrain dont il ne peut se servir dans les conditions actuelles. Le bilan s'établit à ce jour à 360 000 € hors frais, les propriétaires ayant été condamnés à rembourser 120 000 € pour non-dénonciation du fermage tel que prévu à la signature du sous-seing. Notons qu'il s'agit de la seule réserve foncière du syndicat, contrairement à ce que suggère la remarque page 72.

Decoset rencontre également des difficultés à obtenir des autorisations de construire les équipements prévus, ce qui explique certains retards dans la réalisation des travaux.

Enfin, il convient de noter que les taux de réalisation sont également liés aux capacités des équipes à lancer les marchés publics et suivre les travaux. Le dimensionnement du service des marchés publics et de la direction des services techniques est revu depuis fin 2020 pour accroître la capacité à lancer les procédures de maîtrise d'œuvre et les marchés de travaux et à en suivre la réalisation.

tableau 50 : taux de réalisation budgétaire en fonctionnement et en investissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonctionnement							
Dépenses							
Prévu	57 264 908	57 981 876	58 154 267	57 449 846	53 663 586	54 675 655	56 743 572
Réalisé	48 220 793	48 538 526	49 115 842	51 403 742	48 086 519	48 442 144	50 232 181
Taux de réalisation	84,2 %	83,7 %	84,5 %	89,5 %	89,6 %	88,6 %	88,5 %
Recettes							
Prévu	47 947 392	49 855 480	49 920 867	51 055 333	47 404 773	49 080 342	50 804 242
Réalisé	48 089 984	49 106 468	50 011 161	51 268 042	47 423 018	49 037 785	51 113 770
Taux de réalisation	100,3 %	98,5 %	100,2 %	100,4 %	100,0 %	99,9 %	100,6 %
Investissement							
Dépenses							
Prévu	11 448 964	8 781 152	6 975 094	9 308 315	6 716 364	7 492 486	6 813 457
Réalisé	2 979 813	2 173 672	4 003 245	3 654 615	1 881 672	1 522 921	1 629 362
Taux de réalisation	26,0 %	24,8 %	57,4 %	39,3 %	28,0 %	20,3 %	23,9 %
Recettes							
Prévu	10 556 016	8 139 976	6 518 423	9 042 407	4 406 445	4 326 230	2 931 642
Réalisé	1 026 553	1 071 558	812 368	6 342 124	2 002 094	591 370	31 540
Taux de réalisation	9,7 %	13,2 %	12,5 %	70,1 %	45,4 %	13,7 %	1,1 %

Source : retraitement CRC d'après les comptes administratifs de Décoset

6.2.4. Une publicité des budgets et des comptes à renforcer

Le syndicat dispose d'un site internet dédié principalement aux services offerts au public. Une rubrique permet d'accéder aux procès-verbaux des séances ainsi qu'aux délibérations du comité syndical.

En vertu des articles du CGCT applicables aux établissements publics, notamment de l'article L. 2313-1, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. De plus, le rapport pour le DOB, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif doivent être mis en ligne sur le site internet (article L. 2312-1 du CGCT).

Décoset publie les procès-verbaux de séance ainsi que les délibérations adoptées. Il ne met pas en ligne, en revanche, le rapport relatif au débat d'orientations budgétaires, ni les notes de présentation afférentes au budget primitif et au compte administratif.

Le syndicat devrait veiller à la transparence des délibérations budgétaires en publiant sur le site internet les documents visés à l'article L. 2312-1 du CGCT. Son président s'y est engagé.

Réponse de Décosec :

Le site internet actuel du syndicat mixte intègre une rubrique où sont publiées toutes les délibérations, ainsi que les procès-verbaux. Le rapport relatif aux orientations budgétaires est annexé à la délibération afférente et donc également publié. Pour l'année 2021, une erreur matérielle a conduit à mettre en ligne la délibération sans le rapport joint.

A l'avenir les délibérations continueront à être systématiquement mises en ligne et ce point sera mis en avant dans le cadre de la refonte du site internet que le syndicat mixte doit engager prochainement. Ladite refonte permettra également de publier systématiquement les documents budgétaires, les rapports de présentation afférents et les documents de communication financières induits.

Il convient de noter que ces éléments concernent uniquement la communication vis-à-vis du grand public, puisque les conseillers bénéficient de la mise en ligne de tous les documents sur un extranet dédié.

6.3. La fiabilité des comptes

6.3.1. La nécessaire mise à jour de l'état de l'actif sur la base d'un inventaire physique

Décosec produit chaque année un état de l'actif qui recense les immobilisations en précisant leur valeur nette, les amortissements comptabilisés et la valeur nette comptable. Cet état de l'actif est établi à partir des fiches d'écriture comptable afférentes aux différentes immobilisations mais ne repose pas sur un inventaire physique. Il existe, en outre, des écarts entre l'état de l'actif et la balance en 2019. Ces écarts proviendraient d'amortissements non ventilés sur les fiches inventaires, des amortissements faits sur le mauvais compte et de suramortissements ponctuels.

Recommandation

9. Procéder à un inventaire physique et mettre à jour l'état de l'actif en conséquence. *Non mise en œuvre.*

En réponse à la chambre, le président de Décosec indique qu'une réflexion a été engagée avec le comptable public, « sur un plan d'action pour fiabiliser l'inventaire ».

Réponse de Décosec :

En effet, comme vous la signalez, Decosec a commencé à travailler en lien étroit avec la trésorerie pour améliorer la situation concernant la tenue de l'inventaire. Ainsi, une réunion a déjà eu lieu sur ces sujets, le 27 mai 2021 avec l'ensemble des agents concernés.

Cette réunion a permis de prendre connaissance des anomalies comptables et de dresser un 1er état des lieux, de réfléchir sur un plan d'action pour fiabiliser l'inventaire et de cibler les principaux interlocuteurs sur ces sujets. Au vu de la charge de travail et des réorganisations en cours, coté DGFIP et coté Decosec, il a été prévu de définir avant la fin de l'année 2021 un planning commun pour procéder aux différentes régularisations attendues notamment en ce qui concerne le transfert des études du compte 21 au compte 23 ou du passage des comptes 23 au compte 21 pour les travaux terminés.

6.3.2. Des immobilisations en cours non basculées en compte d'imputation définitive

Le syndicat présente un niveau d'immobilisations corporelles en cours (compte 23) de 5,76 M€ fin 2020, représentant 54,4 % des immobilisations corporelles, proportion en forte hausse depuis 2014 (31 %).

tableau 51 : les immobilisations en cours

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - solde (A)	2 711 979	2 711 979	3 050 428	5 085 307	5 652 640	5 738 407	5 768 789
Immobilisations corporelles en cours - flux (B)	0	0	338 449	2 034 879	567 332	85 767	30 383
Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	8 519 970	9 571 078	9 820 283	10 039 310	10 106 713	10 354 664	10 605 309
Solde des immobilisations en cours / dépenses d'équipement de l'année (y compris travaux en régie)	4,67	2,28	4,44	2,22	8,21	12,98	10,84
Flux des immobilisations en cours / solde des immobilisations en cours [(B) / (A)]	0,00	0,00	0,11	0,40	0,10	0,01	0,01
Solde des immobilisations en cours / solde des immobilisations corporelles [(A) / (D)]	31,8 %	28,3 %	31,1 %	50,7 %	55,9 %	55,4 %	54,4 %

Source : CRC

Cette proportion, anormalement élevée, résulte de deux phénomènes :

- les immobilisations antérieures au 6 juin 2006 (date du basculement des comptes dans l'application HELIOS) sont regroupées dans une fiche dite « migration » globale pour chaque compte. Le travail d'ajustement entre ordonnateur et comptable, « qui aurait pu permettre d'identifier les travaux en cours concernés et d'éclater ces fiches migration, n'a débuté qu'en août 2021 ». Ces immobilisations représentent un montant de 2,71 M€ ;
- les immobilisations plus récentes, plus ou moins bien individualisées dans l'état de l'actif, n'ont, pour plus de 3 M€, pas été basculées en compte d'imputation définitive.

tableau 52 : état des immobilisations en cours au 31 décembre 2020

Compte	N° inventaire	Désignation du bien	Date acquisition	Valeur brute en €
2313	C0001	Déchèterie Plaisance du Touch	02/04/2015	2 012 848,32
2313	C-0002	Déchèterie de Montgiscard	16/09/2016	956 890,05
2313	C0009	Honoraires esquisse agrandissement L'Union	27/09/2019	6 538,90
2313	C0017	Maîtrise d'œuvre agrandissement Cornebarrieu s1	05/03/2020	3 345,16
2313	90000005742022	Migration compte 2313	06/06/2006	30 241,30
2313	90005227355112	CT Mont lot 1 phase 4	31/12/2017	675,00
2313	90005393660512	Installation classée pour la protection de l'environnement fin travaux plaisance	12/06/2018	950,00
2313	90005438531312	Complément RG non effectuée/m586 Mont lot 4 site 3	31/07/2018	163,50
2313	90005665724412	Construction plaisance lot 10 DGD	26/02/2019	1 003,25
2313	90005832291212	Mission CT Plaisance lot 2	15/07/2019	240,00
2313		Constructions		3 012 895,48
2314	90000005742122	Migration compte 2314	06/06/2006	2 681 737,80
2314		Constructions sur sol autrui		2 681 737,80
2315	C0001	Déchèterie Plaisance du Touch	02/04/2015	4 311,11
2315	PLUVIAL-SETMI	Travaux mec gestion eaux SETMI	28/09/2016	43 504,21
2315	90004608373312	Maîtrise d'œuvre conformité pluvial SETMI	29/06/2016	2 220,12
2315	90004662970012	Travaux mise en conformité gestion eaux SETMI	29/08/2016	2 768,92
2315	90004954303712	Contribution pour branchement réseau électricité Mont	10/04/2017	853,00
2315		Installation matériel outil technique		53 657,36
238	90000086523112	Mandat 1192-1-2006 Facture 53556 du 19 décembre2006-STECAV Renault	31/12/2006	9 258,08
238	90003546217812	Mandat 516-1-2013-29000 Païement par mandat numéro 516 - 1-COLAS SA	04/09/2013	33 870,96
238		Avances acomptes versements sur immobilisations corporelles		43 129,04

Recommandation

10. Imputer les immobilisations mises en service et figurant encore au compte 23 sur le compte d'imputation définitive correspondant. *Non mise en œuvre.*

Un planning commun avec le poste comptable devait être élaboré d'ici la fin de l'année 2021 pour procéder aux différentes régularisations attendues.

6.3.3. Une politique d'amortissement à ajuster

En vertu de l'article L. 2321-2-27° du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir dans les conditions mentionnées, et en vertu de l'article R. 2321-1 du CGCT les dotations aux amortissements des immobilisations constituent des dépenses obligatoires. Or aucun amortissement n'a été pratiqué en 2018, 2019 et 2020 sur les immobilisations enregistrées aux comptes 2051-21783 (dont la valeur brute s'élève à 90 k€).

Certaines immobilisations n'avaient, à fin 2020, fait l'objet d'aucun mouvement comptable depuis plus de deux ans alors que les frais d'études effectués en vue de la réalisation d'investissements et imputés au compte 2031, doivent, conformément aux dispositions de l'instruction M14, être virés à la subdivision correspondante du compte d'immobilisation en cours (compte 23) concomitamment au lancement des travaux. En cas d'échec du projet et dès qu'il est constaté que les frais d'études ne seront pas suivis de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans. Les montants qui sont ainsi indûment restés inscrits au compte 2031 s'élevaient à 855 k€ fin 2020. Il en est de même pour les frais d'insertion enregistrés au compte 2033 pour un montant de 36 k€).

A contrario, fin 2020, le montant de l'amortissement enregistré au compte 28188 est supérieur au montant des immobilisations correspondantes (compte 28188 solde créditeur 1 064 768,41 € ; compte 2188 solde débiteur 951 714,79 € ; soit un suramortissement de 117 k€). L'absence d'exhaustivité de l'état de l'actif et le maintien dans le compte d'immobilisations en cours engendrent un sous-amortissement pour la structure dont le montant n'est à ce jour pas précisément évalué faute d'inventaire.

Une délibération devait être adoptée d'ici la fin de l'année 2021 pour notamment préciser certains points non pris en compte dans les délibérations antérieures : amortissement en une fois des biens de faibles valeurs, durée d'amortissement des frais d'études, amortissement des bâtiments...

Recommandation

11. Procéder à l'amortissement de toutes les immobilisations qui ont vocation à l'être selon la nomenclature comptable applicable. *Non mise en œuvre.*

Réponse de Décosec :

Comme évoqué dans notre réponse à vos observations provisoires, une délibération a été adoptée au comité syndical du 9 décembre 2021 pour notamment préciser certains points qui n'étaient pas pris en compte dans les délibérations antérieures : amortissement en une fois des biens de faibles valeurs, durée d'amortissement des frais d'études, etc. Cette nouvelle délibération a permis de nous interroger sur la nécessité, ou l'opportunité, d'amortir les futures constructions pour lesquelles il s'agit d'une option et non d'une obligation.

Un travail de fond a parallèlement été conduit avec les services de la Métropole, pour fiabiliser la liste des biens transférés au 1er janvier 2021. Des aller / retours nombreux ont eu lieu au printemps et à l'été 2021, et les PV de transfert ainsi que les opérations patrimoniales afférentes ont été passées à la fin de l'année 2021.

Au-delà de ces travaux ponctuels, le service des finances s'est structuré pour que cette problématique puisse être gérée au fil de l'eau. Au cours de l'année 2021, les outils informatiques commandés en 2019/2020 ont été développés et les agents formés.

6.3.4. L'absence de provisions

Le syndicat n'a enregistré aucune provision depuis 2005 et les soldes de comptes de provisions sont nuls. Son président justifie cette politique de non-provisionnement par l'absence de litiges en cours et précise que le provisionnement des comptes épargne-temps et formation « est en prévision avec le nouveau logiciel de suivi ressources humaines et finances, mais que cette action n'avait pas été classée prioritaire jusque-là compte tenu de la faiblesse du nombre d'agents et donc de l'impact financier au regard du budget ».

Décosec n'a, effectivement, connu aucun départ à la retraite depuis sa création, le *turn-over* est faible et un seul agent titulaire a transféré son compte épargne-temps moyennant accord sans compensation financière entre les collectivités.

La chambre prend note de la faiblesse du risque financier encouru mais le syndicat pourrait procéder au provisionnement de tous les risques et charges, à commencer par les comptes épargne-temps.

Réponse de Décosec :

La question des provisions pour risques et charges a bien été prise en considération par Décosec et une méthodologie va être proposée pour provisionner les comptes Épargne Temps susceptibles de donner lieu à paiements ultérieurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Décosec doit améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires et de l'information financière communiquée aux élus. La fiabilité des comptes doit être améliorée par un travail de recensement des immobilisations, de mise à jour de l'état de l'actif et d'ajustement des amortissements en conséquence. Le président du syndicat s'y est engagé.