



**Le président**

Arras, le 12 novembre 2020

**Dossier suivi par** : Isabelle Lhomme, greffier  
T. 03 21 50 75 06  
**Mél.** : [hdf-greffe@crtc.ccomptes.fr](mailto:hdf-greffe@crtc.ccomptes.fr)

**Réf.** : ROD2 2019-0074  
Greffe N° 2020-1742

**P.J.** : 1 rapport d'observations définitives

**Objet** : notification du rapport d'observations définitives  
sans réponse.

**Envoi dématérialisé avec accusé de réception**  
(*article R. 241-9 du code des juridictions financières*)

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes du Clermontois concernant les exercices 2014 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être rendu public, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

**Monsieur Lionel Ollivier**  
Président de la communauté  
de communes du Clermontois  
9, rue Henri Breuil  
60600 – CLERMONT

.../...

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis à la préfète ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »*.

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 »*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



**Frédéric Advielle**



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
SANS RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU  
CLERMONTOIS  
(Département de l'Oise)**

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 9 septembre 2020.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET GOUVERNANCE.....	7
1.1 Le territoire .....	7
1.2 Les élus et les instances .....	7
1.3 Les statuts et compétences ont largement évolué depuis 2014.....	8
1.3.1 Les compétences exercées au 1 <sup>er</sup> janvier 2020 .....	8
1.3.2 Les modalités d'exercice des compétences sont diversifiées et leur mise en œuvre inégale.....	8
1.3.3 Le poids respectif des dépenses par compétence illustre les priorités .....	16
1.3.4 Les mutualisations de compétences et de moyens demeurent limitées .....	18
1.4 La communauté de communes ne dispose toujours pas d'un projet commun de développement .....	19
1.4.1 L'intérêt communautaire n'a pas évolué depuis 2006.....	19
1.4.2 La réflexion engagée sur le projet commun de développement n'a pas encore abouti .....	20
1.5 La solidarité financière apparaît perfectible .....	21
1.5.1 La commission locale d'évaluation des charges transférées n'est pas régulièrement réunie .....	21
1.5.2 L'absence de pacte financier et fiscal.....	21
1.5.3 Une faible redistribution financière .....	22
2 L'ADMINISTRATION ET LES FONCTIONS RESSOURCES.....	24
2.1 Une administration communautaire structurée mais à renforcer .....	24
2.2 Plusieurs dispositifs d'appui au pilotage ont été mis en place.....	25
2.3 La commande publique.....	25
2.4 Un pilotage des systèmes d'information qui se renforce .....	26
3 LES RESSOURCES HUMAINES.....	27
3.1 Un pilotage opérationnel, des orientations à préciser .....	27
3.2 La progression des charges de personnel est soutenue .....	27
3.3 Un temps de travail qui devra être mis en conformité.....	28
3.4 Une forte progression du régime indemnitaire .....	30
3.4.1 La mise en place du nouveau régime indemnitaire.....	30
3.4.2 Une large attribution du complément indemnitaire annuel.....	30
4 DES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC DONT LE PILOTAGE DOIT ETRE RENFORCE .....	32
4.1 La nécessité d'un contrôle plus étroit des contrats de concession .....	32
4.2 Un renouvellement de l'exploitation du centre nautique dans des conditions économiques favorables au délégataire .....	33
4.3 Une prolongation contestable de la DSP du centre d'animation et de loisirs.....	33

4.4	Des contrats de délégation de service public d'eau et d'assainissement aux ambitions limitées .....	35
4.4.1	Un contrat de DSP d'eau potable rentable pour le délégataire .....	35
4.4.2	Le contrat de DSP d'assainissement comporte des enjeux de renouvellement du réseau .....	35
5	UNE FIABILITÉ DES COMPTES QUI RESTE PERFECTIBLE .....	37
5.1	La tenue de l'inventaire doit être améliorée .....	37
5.1.1	D'importantes discordances avec la comptabilité générale .....	37
5.1.2	Le traitement comptable des frais d'études et des travaux est à améliorer .....	38
5.2	La comptabilisation des amortissements est incomplète .....	39
5.3	Des restes à réaliser à fiabiliser .....	39
5.4	La comptabilisation non conforme des opérations d'aménagement .....	40
6	UNE SITUATION FINANCIÈRE EXCÉDENTAIRE – UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT PEU SOUTENABLE .....	42
6.1	Une épargne brute qui demeure conséquente, malgré une hausse des charges de gestion supérieure à celle des produits .....	42
6.1.1	La progression dynamique des produits de fonctionnement .....	42
6.1.2	L'augmentation sensible des charges de gestion .....	43
6.1.3	Un taux d'épargne confortable sur le budget principal et très important sur les budgets annexes « eau » et « assainissement » .....	44
6.2	Un fonds de roulement substantiel abondé par les budgets annexes .....	45
6.3	Le financement des investissements du budget principal s'effectue sans recours à la dette .....	45
6.3.1	Les investissements réalisés de 2014 à 2019 .....	45
6.3.2	Le faible taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement du budget principal .....	46
6.3.3	Des investissements financés sans recours à l'emprunt .....	47
6.3.4	Un endettement très limité .....	47
6.4	Un plan pluriannuel d'investissement qui nécessitera des arbitrages .....	48
	ANNEXES .....	50

## SYNTHÈSE

Créée fin 1999, la communauté de communes du Clermontois, située au centre du département de l'Oise, compte 19 communes et exerce 22 compétences statutaires. Pour autant, elle n'a pas procédé à une révision globale de l'intérêt communautaire depuis 2006, ni défini un projet commun de développement de son territoire. De même, un pacte financier et fiscal reste à élaborer.

Si les compétences « historiques » (déchets, équipements culturels et sportifs, petite enfance...) concentrent l'essentiel des dépenses de fonctionnement, il n'en est pas de même pour celles plus récemment acquises (logement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, prévention de la délinquance...), sauf lorsque l'intercommunalité assume des charges précédemment dévolues aux communes (service départemental d'incendie et de secours, urbanisme...). Les investissements sont, pour leur part, concentrés principalement sur cinq compétences (haut débit, assainissement, voirie, collecte des eaux pluviales, gens du voyage).

Bien que des dispositifs de pilotage existent pour les principales fonctions support, des améliorations de gestion doivent être envisagées en matière comptable, de ressources humaines et de réglementation relative à la TVA. S'agissant des contrats de concession, la faiblesse du suivi interne est susceptible de générer un rapport de force favorable aux délégataires. À cet égard, le renouvellement en 2023 des contrats d'eau et d'assainissement doit être l'occasion d'harmoniser le mode de gestion de ces services publics sur l'ensemble du territoire communautaire.

En dépit d'une hausse des charges de gestion supérieure à celle des produits sur la période 2014 à 2019, la communauté de communes conserve une capacité d'autofinancement importante du budget principal (21,4 M€ en six ans) et des budgets annexes « eau » (3,3 M€) et « assainissement » (6,9 M€).

Tout en mobilisant l'autofinancement et les ressources propres nécessaires pour financer ses investissements (près de 36 M€ en six ans), sans qu'aucun emprunt ne soit souscrit, la communauté de communes a augmenté son fonds de roulement de 3,3 M€. Elle dispose ainsi de ressources financières excédentaires et inemployées – le fonds de roulement du budget principal approche 11 M€ à fin 2019 – et d'une trésorerie très élevée, proche de 20 M€.

L'intercommunalité a élaboré un plan pluriannuel d'investissement de plus de 100 M€ sur une période de sept années glissantes (2019-2025). Au regard des tendances dessinées lors des derniers exercices et du taux habituel de réalisation de ses prévisions budgétaires, ce plan apparaît ambitieux et hors de portée de ses capacités financières.

La chambre observe, en conclusion, qu'après 20 ans d'existence, la communauté de communes du Clermontois se tient encore éloignée des objectifs de la loi lui assignant de créer avec ses communes membres un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Elle n'a pas réussi à établir des mécanismes financiers de redistribution intercommunale alors même que d'importantes réserves financières doivent conduire l'établissement public à s'interroger sur le niveau de l'imposition des ménages et des entreprises de son ressort.

RECOMMANDATIONS<sup>1</sup>

## Rappels au droit (régularité) – 1/2

	<i>Totalement mis en œuvre<sup>2</sup></i>	<i>Mise en œuvre en cours<sup>3</sup></i>	<i>Mise en œuvre incomplète<sup>4</sup></i>	<i>Non mis en œuvre<sup>5</sup></i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 1</b> : exercer les compétences « eau » et « assainissement » sur l'ensemble du territoire, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.				X	13
<b>Rappel au droit n° 2</b> : établir un pacte financier et fiscal de solidarité avec les communes membres, conformément aux dispositions de l'article L. 1609 nonies C VI du code général des impôts.				X	21
<b>Rappel au droit n° 3</b> : appliquer le code de la commande publique, notamment en matière de computation des seuils.	X				25
<b>Rappel au droit n° 4</b> : instaurer un contrôle automatisé du temps de travail des agents éligibles à l'indemnisation d'heures supplémentaires, conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.				X	29

<sup>1</sup> Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

<sup>2</sup> L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

<sup>3</sup> L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

<sup>4</sup> L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

<sup>5</sup> L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.



**Rappels au droit (régularité) – 2/2**

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 5</b> : assurer la conformité des comptes avec les instructions budgétaires et comptables M14 et M49 et selon les dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (comptabilisation des travaux achevés, des études, des dotations aux amortissements).				X	39
<b>Rappel au droit n° 6</b> : comptabiliser les opérations d'aménagement conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14.				X	41

**Recommandations (performance)**

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n° 1</b> : mettre en place un mode de gestion homogène des services publics de l'eau et de l'assainissement.				X	13
<b>Recommandation n° 2</b> : élaborer un projet stratégique de territoire et approfondir la mutualisation avec les communes membres.				X	20
<b>Recommandation n° 3</b> : généraliser l'application de la charte du temps de travail.		X			29
<b>Recommandation n° 4</b> : mettre en place l'organisation et les moyens nécessaires pour appliquer les préconisations de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le suivi des délégations de service public.				X	32
<b>Recommandation n° 5</b> : établir un plan pluriannuel d'investissement réaliste au regard des capacités financières de la communauté de communes.				X	49

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Clermontois (Oise), pour les exercices 2014 et suivants, a été ouvert par lettres du président de la chambre, adressées le 28 août 2019 à M. Lionel Ollivier, président et ordonnateur depuis le 17 avril 2014, et le 13 septembre 2019 à M. Alex Seghers, ordonnateur du 1<sup>er</sup> janvier au 16 avril 2014.

L'examen a porté sur le positionnement institutionnel et la gouvernance, la fiabilité des comptes et la situation financière, la gestion des ressources humaines et les délégations de service public. L'organisation de la commande publique et les systèmes d'information ont également été abordés.

La chambre, dans sa séance du 20 février 2020, a arrêté ses observations provisoires et décidé de l'envoi d'un rapport d'observations provisoires à M. Ollivier et d'une lettre de fin de contrôle à M. Seghers.

Suite à sa demande du 29 mai 2020, un délai de réponse supplémentaire jusqu'au 31 juillet a été accordé à l'ordonnateur par le président de la chambre.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 9 septembre 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

### AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a été effectué avant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020, pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

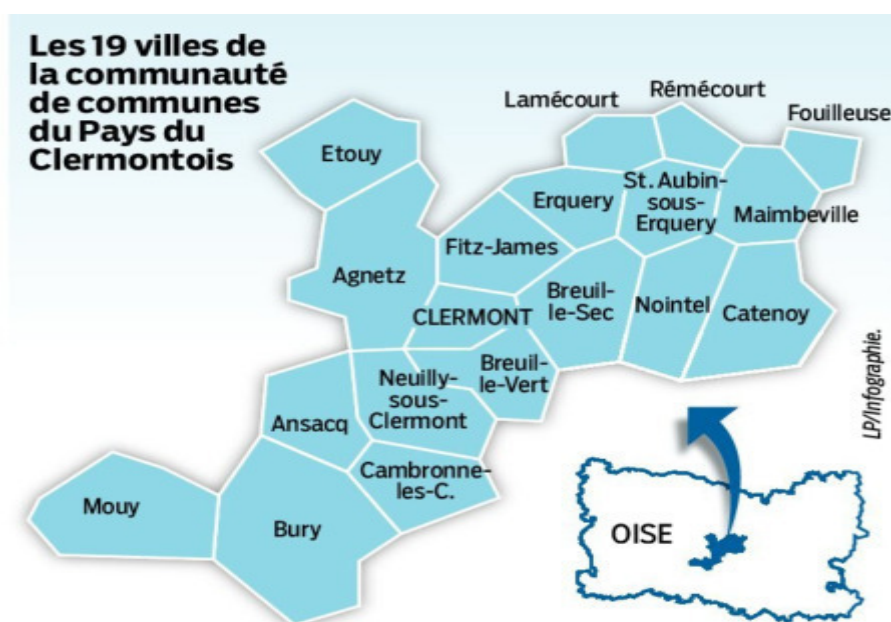
De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière des services publics examinés pour les exercices 2020 et suivants. Les projections financières, lorsqu'elles ont été examinées par la chambre, ne tiennent pas compte de leur éventuel impact.

# 1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET GOUVERNANCE

## 1.1 Le territoire

La communauté de communes, située au centre du département de l'Oise, a été créée par arrêté préfectoral du 27 décembre 1999. Elle compte actuellement 38 340 habitants répartis sur 19 communes périurbaines et rurales, autour de la ville-centre de Clermont, qui regroupe 28 % de sa population.

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



Source : communauté de communes du clermontois.

Les taux de chômage et de pauvreté y sont plus faibles que dans le reste du département et s'élevaient respectivement à 11,1 % et 9,2 % en 2017<sup>6</sup>.

## 1.2 Les élus et les instances

Le conseil communautaire comprend 42 conseillers, dont 12 représentants de la ville de Clermont, soit 28,5 % de l'assemblée délibérante.

M. Lionel Ollivier, également maire de Clermont, préside la communauté depuis 2014. L'exécutif compte huit vice-présidents. Un bureau de 12 membres, composé des maires n'étant pas vice-présidents, a également été constitué en 2014. Au cours de la période contrôlée, seuls le président et les vice-présidents perçoivent une indemnité de fonction. La chambre observe la conformité des montants versés au regard des plafonds règlementaires.

<sup>6</sup> Source INSEE. Derniers chiffres disponibles.

## 1.3 Les statuts et compétences ont largement évolué depuis 2014

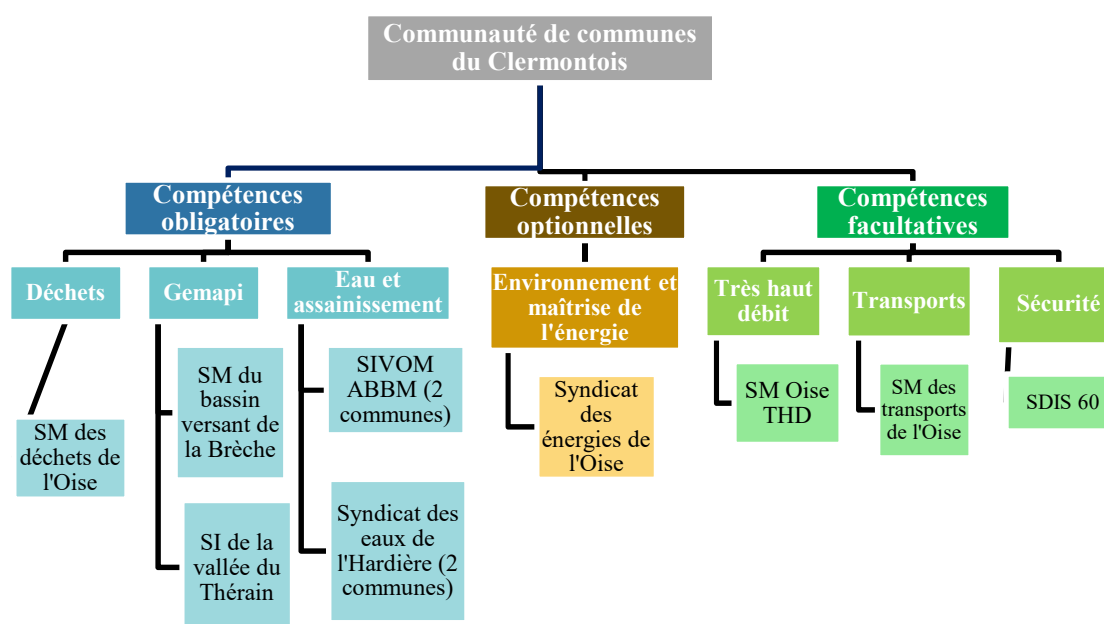
### 1.3.1 Les compétences exercées au 1<sup>er</sup> janvier 2020

La communauté de communes du Clermontois exerce 22 compétences. Conformément à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, sept le sont à titre obligatoire et quatre relèvent des compétences optionnelles. S'ajoutent à celles-ci onze compétences facultatives.

### 1.3.2 Les modalités d'exercice des compétences sont diversifiées et leur mise en œuvre inégale

La communauté de communes exerce certaines de ses compétences soit en régie<sup>7</sup>, soit au travers d'une délégation de service public. Elle a également délégué, en partie ou en totalité, la mise en œuvre de plusieurs d'entre elles à des syndicats spécialisés (cf. graphique n° 1).

Graphique n° 1 : Compétences déléguées totalement ou partiellement à des syndicats spécialisés



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté de communes du Clermontois.

<sup>7</sup> La régie est un mode de gestion qui consiste en la prise en charge directe du fonctionnement d'un service public par la personne publique qui l'a créé, avec ses propres moyens et ses propres agents. Elle s'oppose à la délégation de service public à une personne privée.

### 1.3.2.1 Les compétences obligatoires

Concernant les compétences obligatoires, le développement économique est pris en charge en régie, de même qu'une partie des compétences déchets, aménagement de l'espace et de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). L'eau et l'assainissement font chacune l'objet d'une délégation de service public (DSP). Quant à l'accueil des gens du voyage, la construction de l'aire de passage s'est effectuée sous maîtrise d'ouvrage de la communauté et son exploitation est confiée à un prestataire.

#### 1.3.2.1.1 Une gestion de la compétence « déchets » partagée avec un syndicat mixte

Au titre de la compétence « déchets », l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) assure en régie la collecte des ordures ménagères et la gestion du haut de quai de la déchetterie de Breuil-le-Sec, le transport et le traitement étant pris en charge par le syndicat mixte des déchets de l'Oise (SMDO). Le coût du service est supporté par le budget principal de l'intercommunalité.

La collecte est assurée en régie, hormis pour le verre, pris en charge dans le cadre d'un marché public. Le total des déchets collectés s'est élevé à plus de 25 000 tonnes en 2018, dont plus de 8 800 tonnes d'ordures ménagères et 8 200 tonnes de dépôt en déchetterie. La quantité de déchets triés par habitant s'élève à 72,61 kg/an en 2018 alors que celle du SMDO est de 85,63 kg/an, soit un écart de - 15,2 %. Ainsi que l'avait souligné le précédent rapport de la chambre en 2010, la communauté demeure donc en retrait au regard des performances du territoire du syndicat.

En réponse, le président de la communauté de communes fait valoir que l'instauration des nouvelles consignes de tri, fin 2019, devrait améliorer sensiblement les tonnages collectés en 2020.

Le transfert, le transport et le traitement des déchets ainsi que la gestion du « bas de quai »<sup>8</sup> de la déchetterie de Breuil-le-Sec sont délégués au SMDO. La contribution budgétaire qui lui est versée s'est élevée à 1 375 758,71 € en 2018. La déchetterie de Bury a été transférée à la communauté de communes du Clermontois lors de l'adhésion de la commune mais demeure exploitée par la communauté de communes du Pays de Thelle, qui avait porté sa création. La communauté du Clermontois supporte 67,9 % du coût d'exploitation, soit 136 793,41 € pour l'année 2018.

L'EPCI a perçu, en 2018, diverses recettes d'exploitation<sup>9</sup> dont le total, supérieur à 2,8 M€, ne suffit pas à couvrir l'intégralité du coût du service. Le surcoût, estimé à 1,33 M€, est supporté par le budget général.

<sup>8</sup> C'est-à-dire le transport et le traitement des objets et matières déposés en déchetterie, ainsi que la gestion des contrats avec les éco-organismes agréés chargés du recyclage de différents matériaux.

<sup>9</sup> La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) pour 1 680 987 € en 2018, la redevance spéciale facturée aux entreprises pour 170 964 €, les apports en déchetterie pour 24 109 €, les ventes d'énergie et de matériaux recyclables pour 586 960 € et les soutiens des sociétés agréées pour 405 589 €.

### 1.3.2.1.2 Le développement économique, l'aménagement de l'espace, la GEMAPI et l'accueil des gens du voyage

Concernant le « développement économique », les missions exercées relèvent de trois domaines : l'animation territoriale, la commercialisation des terrains des zones d'activités et la constitution de dossiers de demandes de prêts d'honneur dans le cadre du dispositif « Initiatives Oise est<sup>10</sup> ».

Six zones d'activités existent actuellement sur le territoire, dont deux ont été créées par l'EPCI<sup>11</sup> : la ZAC de la « Ferme des sables » à Breuil-le-Sec et le « Parc d'activités centre Oise Clermontois » à Fitz-James. Le prix de vente des terrains a été fixé à 22 € par m<sup>2</sup> pour la première et à 26 € pour la seconde. La collectivité n'a pas instauré de budget annexe pour ces zones d'aménagement (cf. § 5.4).

S'agissant de la compétence « aménagement de l'espace communautaire », la communauté de communes assure, depuis 2015, l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme par un service partagé, dénommé « Urba plus ». Celui-ci bénéficie à 18 des 19 communes adhérentes.

L'élaboration du schéma de cohérence territoriale sera mise en œuvre par délégation au syndicat mixte du SCoT Beauvaisis-Clermontois, créé le 15 mars 2020.

Concernant la compétence GEMAPI, la communauté exerce en régie la prévention des inondations mais a délégué la gestion des milieux aquatiques au syndicat mixte du Bassin versant de la Brèche et au syndicat intercommunal de la vallée du Thérain. Les contributions versées à ces organismes s'élevaient respectivement à 55 774,95 € et 19 558 € en 2018.

Enfin, concernant la compétence « aménagement et gestion des aires d'accueil des gens du voyage », la communauté de communes devait mettre en service, en mars 2020, une aire d'accueil de 25 places, construite sous sa maîtrise d'ouvrage pour un coût global de 2,3 M€. La gestion de cet équipement sera assurée par un prestataire.

### 1.3.2.1.3 Un mode de gestion des compétences « eau » et « assainissement » à revoir

Les compétences « eau » et « assainissement », qui font chacune l'objet d'un budget annexe, sont exercées par le biais de délégations de service public (DSP) sur la majorité du territoire (cf. 4.4), et déléguées à des syndicats spécialisés pour quatre communes<sup>12</sup>.

La compétence « eau potable » est exercée, depuis sa création, par la communauté de communes dans le cadre d'une délégation de service public. Toutefois, plusieurs contrats et modalités de gestion coexistent aujourd'hui sur le territoire.

---

<sup>10</sup> Dispositif de prêts d'honneur à l'intention des créateurs et repreneurs d'entreprises initié par la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise.

<sup>11</sup> Les quatre autres ZAC sont : la ZAC de la Croix Rouge créée par l'ex-district du Clermontois, la ZAC du Champ bouffaut, les ZAC de la Grenouillère et des Bois noirs transférées à la communauté lors de l'adhésion des communes de Bury et Mouy.

<sup>12</sup> Les communes de Bury et Mouy pour l'eau et l'assainissement et de Fouilleuse et Maimbeville pour l'eau potable.

L'intercommunalité exerce la compétence sur 15 communes sur 19, selon trois modalités :

- pour onze communes<sup>13</sup> représentant, avec Catenoy, 74,7 % de la population : un contrat de délégation de service public conclu pour une durée de 15 ans jusqu'au 31 décembre 2022 ;
- le contrat de DSP de la commune de Catenoy, qui viendra à échéance le 23 février 2023, a été repris par l'EPCI depuis l'adhésion de celle-ci au 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;
- pour trois communes<sup>14</sup>, représentant 1,6 % de la population, la communauté a repris l'exploitation du service en régie, suite à la dissolution du syndicat d'Avrechy le 31 décembre 2017, en s'appuyant sur un contrat de maintenance avec un prestataire.

Les quatre communes restantes adhèrent à un syndicat spécialisé exerçant la compétence, le syndicat des eaux de l'Hardière pour Fouilleuse et Maimbeville (1,5 % de la population) et le syndicat mixte à vocation multiple ABBM<sup>15</sup> pour Bury et Mouy (22,2 % de la population).

L'intercommunalité ne semble pas envisager de changement de mode de gestion, mais d'intégrer dans la future concession les communes de Catenoy, Saint-Aubin-sous-Erquery, Lamécourt et Rémécourt.

La chambre observe donc que la communauté n'exerce pas directement la compétence « eau » sur l'intégralité de son territoire, en particulier pour les quatre communes toujours adhérentes de syndicats où elle leur a été substituée<sup>16</sup>. Elle relève que les écarts de prix constatés, pouvant atteindre 50 % (cf. carte n° 2), sont générateurs d'une inégalité de traitement entre usagers, contraire aux principes qui régissent le fonctionnement des services d'eau.

Dans sa réponse, le président précise, sur ce point, que la « remarque de la chambre...paraît non fondée en droit », dans la mesure où le 7° de l'article L. 5214-16 du CGCT permettrait la délégation de la compétence « alimentation en eau potable » à une commune membre du groupement ou à un syndicat préexistant. Toutefois, la chambre relève que cette possibilité n'est offerte que pour les syndicats « ...inclus en totalité dans le périmètre de la communauté de communes. » Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article L. 5211-61 du même code prévoit la possibilité du transfert de cette compétence mais non sa délégation.

La chambre appelle donc l'EPCI à respecter les dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), et l'invite à mettre en place un mode de gestion homogène de ce service public essentiel (cf. rappel au droit n° 1 et recommandation n° 1 *infra*), à l'occasion du renouvellement des trois contrats de délégation de service public en 2023.

Concernant l'harmonisation du mode de gestion, le président de la communauté de communes indique, dans sa réponse, que « la mise en œuvre d'un mode de gestion unique n'est pas une obligation légale ou réglementaire » et que « la recommandation relative à la mise en

<sup>13</sup> Agnetz, Ansacq, Breuil-le-Sec, Breuil-le-Vert, Cambronnes-les-Clermont, Clermont, Erquery, Etouy, Fitz-James, Neuilly-sous-Clermont et Nointel.

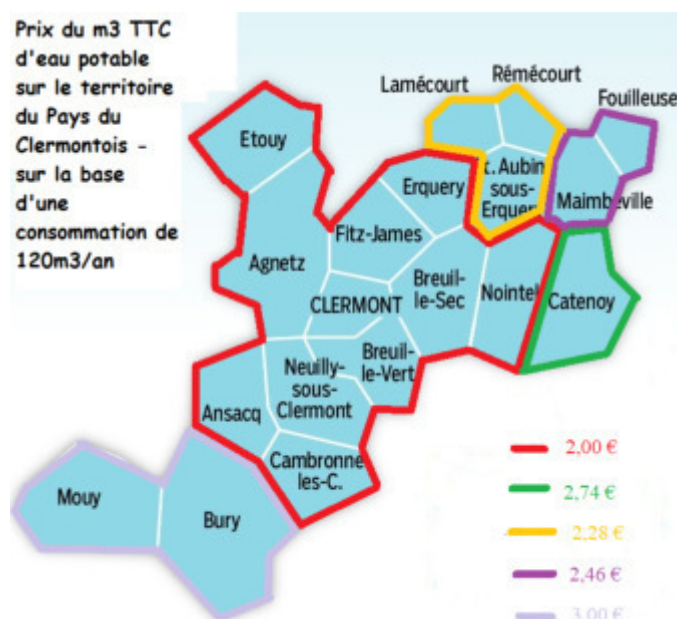
<sup>14</sup> Saint-Aubin-sous-Erquery, Lamécourt et Rémécourt.

<sup>15</sup> ABBM signifiant Angy, Balagny-sur-Therain, Bury et Mouy.

<sup>16</sup> En application du principe de représentation substitution prévu par le II de l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales.

place d'un mode de gestion homogène du service de l'eau ne peut être pleinement envisagée qu'à compter du 23 février 2023 ». La chambre relève, pour sa part, que la circulaire INTB1718472N du 18 septembre 2017, citée par l'ordonnateur à l'appui de son argumentation, précise « *L'EPCI à fiscalité propre devra tendre, dans un délai raisonnable à une harmonisation des tarifs, afin de garantir le principe d'égalité des usagers* ».

**Carte n° 2 : Tarification de l'eau potable sur le territoire de la communauté de communes du Clermontois (2018)**



Source : communauté de communes du Clermontois.

À l'instar de la distribution de l'eau, plusieurs modes de gestion du service de l'assainissement coexistent sur le territoire de l'intercommunalité. Elle exerce la compétence sur 12 communes sur 19, représentant 67 % de sa population, selon deux modalités :

- pour onze communes<sup>17</sup>, dans le cadre d'un contrat de DSP d'affermage d'une durée de 15 ans, conclu jusqu'au 31 décembre 2022 ;
- pour la commune de Catenoy, la communauté a repris, comme pour l'eau, la gestion du contrat de DSP d'assainissement qui viendra à échéance le 23 février 2023.

Sur les communes de Bury et Mouy, adhérentes du syndicat intercommunal ABBM, l'assainissement est également assuré dans le cadre d'une DSP conclue avec la société Suez. Enfin, cinq communes<sup>18</sup>, représentant 11 % de la population, ne sont pas desservies par un réseau d'assainissement collectif.

<sup>17</sup> Agnetz, Ansacq, Breuil-le-Sec, Breuil-le-Vert, Cambronnes-les-Clermont, Clermont, Erquery, Etouy, Fitz-James, Neully-sous-Clermont et Nointel.

<sup>18</sup> Fouilleuse, Maimbeville, Saint-Aubin-sous-Erquery, Lamécourt et Rémécourt.

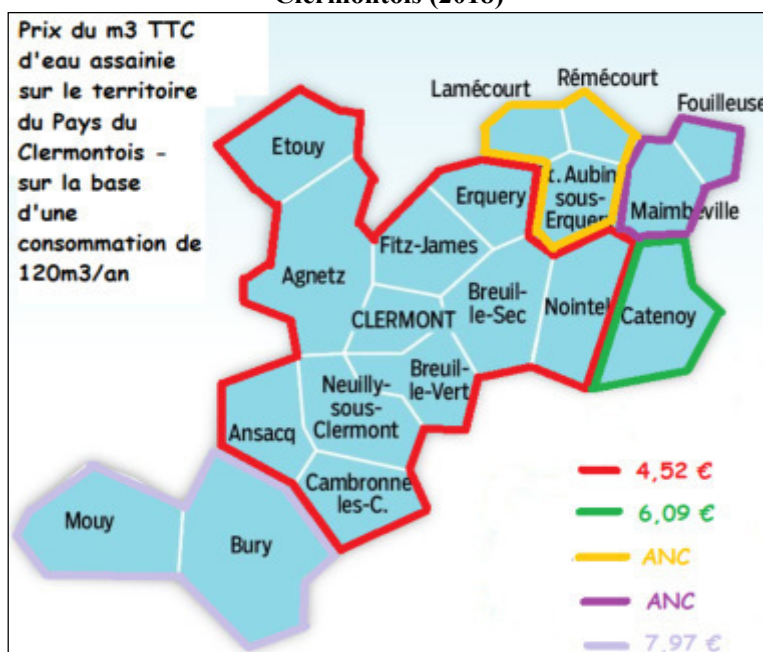


La chambre constate l'existence d'une forte disparité du prix du m<sup>3</sup> d'eau assainie entre les communes, les écarts de prix pouvant atteindre 76,3 % (cf. carte n° 3), ce qui démontre, comme pour l'eau, les divergences de modes de gestion actuels et les disparités qu'elles entraînent entre les usagers du service.

L'analyse de la chambre est également identique pour l'assainissement collectif, les dispositions du 7° de l'article L. 5214-16 du CGCT, et du deuxième alinéa de l'article L. 5211-61 du même code visant à la fois les compétences en matière d'eau et d'assainissement. S'agissant de la recommandation sur l'uniformisation du mode de gestion de l'assainissement, le président de la communauté de communes indique, en réponse à la chambre, que son analyse rejoint celle développée sur l'eau potable.

La chambre appelle la communauté de communes à respecter les dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT lui prescrivant d'exercer la compétence « assainissement » sur son territoire, et l'invite à mettre en place un mode de gestion homogène de ce service public essentiel.

**Carte n° 3 : Tarification de l'eau assainie sur le territoire de la communauté de communes du Clermontois (2018)**



Source : communauté de communes du Clermontois.

ANC : assainissement non collectif.

**Rappel au droit n° 1 : exercer les compétences « eau » et « assainissement » sur l'ensemble du territoire de la communauté de communes, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.**

**Recommandation n° 1 : mettre en place un mode de gestion homogène des services publics de l'eau et de l'assainissement.**

Le service public d'assainissement non collectif fait, quant à lui, l'objet d'un budget annexe et les travaux relatifs au réseau de collecte des eaux pluviales sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'intercommunalité.

### 1.3.2.2 Les compétences optionnelles

L'établissement exerce quatre compétences optionnelles<sup>19</sup> dont deux en régie, la voirie et la politique du logement social. La compétence « équipements culturels et sportifs » associe gestion en régie et DSP. Enfin, l'intervention communautaire en matière de protection de l'environnement et de maîtrise de l'énergie est déléguée à un syndicat.

L'intérêt communautaire de la compétence « voirie » a été révisé à trois reprises depuis 2014 et, à ce jour, le linéaire des voies transférées à l'intercommunalité s'élève à 11,4 km. Les investissements réalisés à ce titre depuis 2014 représentent un montant de 5,1 M€.

La compétence « politique du logement social et action en faveur du logement des personnes défavorisées » n'est pas exercée.

La mise en œuvre de la compétence « construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs » s'effectue en régie et par le biais de DSP.

Concernant les équipements sportifs, la communauté assure la gestion de dix salles de sport, dont huit sont adossées à des établissements scolaires et du vestiaire d'un stade. Six agents sont affectés à ces équipements pour un coût d'1,22 M€ en 2018.

Le centre aquatique a été construit sous maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes mais est exploité depuis l'origine en DSP, renouvelée en 2019 (cf. § 4.2.). Cet équipement a enregistré 137 089 entrées en 2018.

La mise en œuvre du volet « équipements culturels » de la compétence est également partagée entre gestion en régie et en délégation de service public.

L'EPCI dispose d'une école de musique qui emploie 19 agents, dont une majorité d'enseignants à temps non complet et un directeur. Cet établissement comptait 303 élèves en 2018, répartis en 28 disciplines. La même année, les coûts de fonctionnement se sont établis à 707 224 € pour des produits du service de 79 949 €.

L'intercommunalité exploite par ailleurs, dans le cadre d'un budget annexe, un cinéma en régie, qui emploie deux agents. En 2018, le taux de remplissage était de 30,3 %, pour des recettes d'exploitation de 229 064 €, dont 110 000 € de subvention d'équilibre. Le résultat de fonctionnement a été de 44 030 €.

La communauté de communes est dotée d'un « centre d'animation et de loisirs » (CAL), dont la gestion est assurée dans le cadre d'une DSP (cf. § 4.3.). Il a bénéficié à 966 usagers en 2018. Le délégataire emploie 12,9 équivalents temps plein (ETP) mais aucun agent intercommunal n'assure le suivi de cette DSP.

---

<sup>19</sup> Les compétences optionnelles se différencient des compétences facultatives par le fait qu'au moins trois d'entre elles doivent être choisies parmi un groupe de neuf.

Enfin, pour l'exercice de la compétence « protection de l'environnement et soutien à la maîtrise de la demande d'énergie », l'établissement ne dispose pas de moyens propres mais s'appuie sur le syndicat d'énergies de l'Oise. Il lui a délégué, en 2018, la réalisation d'une étude de performance énergétique, dans le cadre de l'élaboration de son plan climat air énergie territorial, pour un coût estimé de 40 000 €, subventionné à 70 % par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

### 1.3.2.3 Les compétences facultatives

Les modalités d'exercice des onze compétences facultatives de la communauté de communes associent également la régie, l'appui à d'autres syndicats ou la DSP<sup>20</sup>.

La compétence « petite enfance » est assurée en régie au travers de trois équipements<sup>21</sup> et d'un relais d'assistantes maternelles. En 2018, 219 enfants ont été accueillis, soit un taux d'occupation de 63,5 % pour un coût d'1,59 M€ et des produits de fonctionnement s'élevant à 0,83 M€. 34 agents et une coordinatrice sont affectés à ces missions.

Le « portage de repas » est aussi assuré en régie, avec trois agents. Ce service a livré 46 442 plateaux en 2018 à 300 bénéficiaires, pour un tarif unitaire de 6,50 € TTC.

La communauté de communes adhère au syndicat mixte Oise très haut débit, auquel la compétence a été transférée. Plusieurs subventions d'équipement ont été attribuées à ce syndicat pour financer le déploiement du très haut débit (montant total de 5 649 160 €).

La communauté exerce par ailleurs, depuis 2018, une compétence « élaboration et mise en œuvre d'une stratégie numérique » et a récemment recruté, à cette fin, un chargé de mission.

La compétence « sécurité » intègre la contribution au service départemental d'incendie et de secours (1 110 449 € en 2018) et la mise en œuvre et la gestion d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance. Cette instance ne s'est réunie qu'une fois depuis 2014.

L'établissement exerce, depuis 2018, les compétences « mise en œuvre d'une politique de la lecture publique » et « organisation et suivi de toutes actions culturelles d'intérêt intercommunal ». Cette mission est assurée par une coordinatrice.

À la même date, l'intercommunalité a pris les compétences « étude liée à l'organisation administrative de la communauté de communes » et « étude et mise en œuvre d'actions dans le domaine de la santé ». Un contrat local de santé a été signé en décembre 2019 et un agent est dédié à la compétence « santé ».

En amont de l'acquisition de la compétence « étude et mise en œuvre d'actions dans le domaine de la mobilité », en 2018, la communauté de communes a délibéré en 2017 sur l'élaboration d'un plan global de déplacements sur son territoire et un diagnostic a été réalisé en vue de l'établissement d'un plan de déplacements mutualisé sur le territoire de cinq EPCI du sud de l'Oise, démarche qui n'est pas achevée.

<sup>20</sup> Pour la compétence « organisation d'activités culturelles d'intérêt intercommunal ».

<sup>21</sup> La maison de la petite enfance de Clermont, la maison de l'enfance de Mouy et la halte-garderie de Bury.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la communauté de communes est compétente pour les « transports scolaires vers les équipements sportifs et pour l'apprentissage de la natation ainsi que pour les transports urbains collectifs et à la demande ». Il s'agit d'une compétence partagée avec le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO), auquel l'intercommunalité a adhéré fin 2018. Le partage porte sur la perception du versement transport, que le syndicat mixte précité collecte au taux de 0,4 %. La communauté de communes l'a également instauré au taux de 0,3 %, sur son territoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Afin d'assurer la continuité du service, elle a passé un marché qui a pris effet à la même date et constitué un budget annexe.

En synthèse, il apparaît que, pour les compétences « GEMAPI », « environnement et maîtrise de l'énergie », « sécurité » et « très haut débit », l'essentiel de l'action de la communauté de communes s'effectue au travers des participations financières versées, sans implication directe de ses services dans leur mise en œuvre et leur suivi.

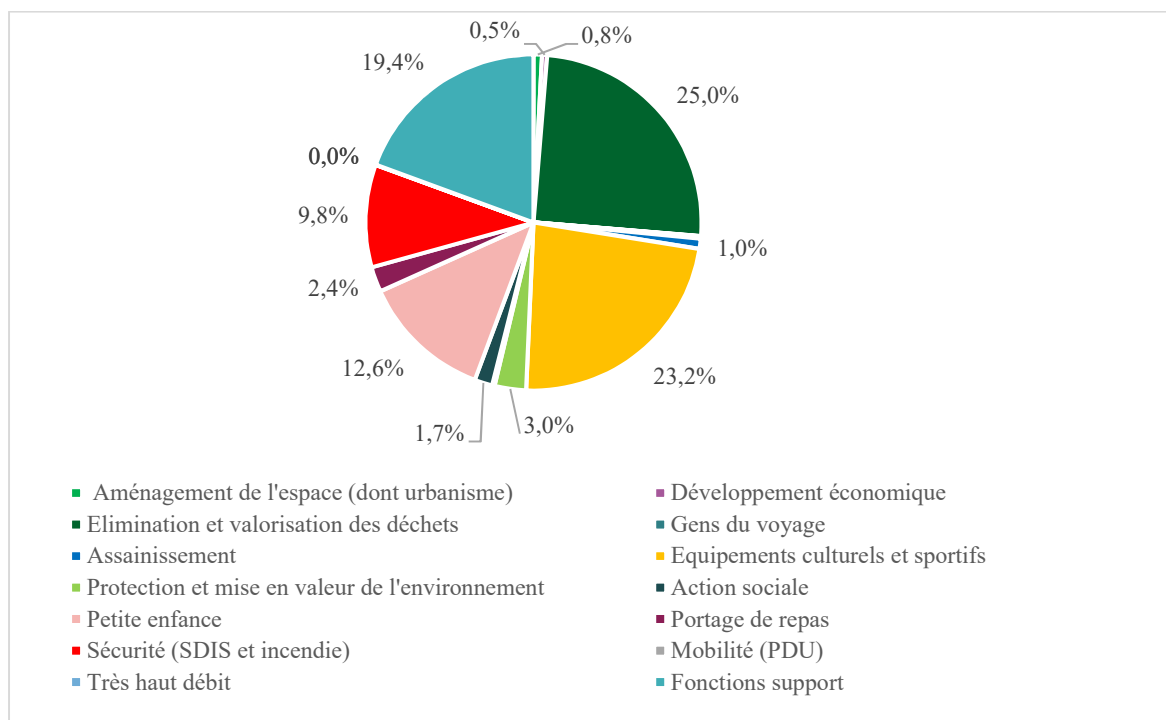
Quant aux compétences « logement » et « prévention de la délinquance », elles ne sont pas assurées à ce jour.

### **1.3.3 Le poids respectif des dépenses par compétence illustre les priorités**

#### 1.3.3.1 Les dépenses de fonctionnement

Les compétences « déchets » (25 %) et « équipements culturels et sportifs » (23,2 %) concentrent, à elles deux, près de la moitié des dépenses de fonctionnement (cf. graphique n° 2). Les services à la personne en mobilisent 15 %. Enfin, la sécurité, essentiellement la contribution au service départemental d'incendie et de secours, pèse pour 9,8 % des dépenses, l'environnement pour 3 % et l'assainissement pour 1 %.

La très faible part des dépenses de fonctionnement consacrées à certaines compétences obligatoires (développement économique, gens du voyage, GEMAPI) ou structurantes (aménagement de l'espace, mobilité) interroge sur les priorités d'action de la structure. *A contrario*, des moyens importants sont consacrés à certaines compétences optionnelles (équipements culturels et sportifs, accueil de la petite enfance). Il semble donc que la communauté de communes ait choisi de « soulager », dans un premier temps, les communes de certaines dépenses et de se focaliser sur ses compétences « historiques » (notamment les déchets) plutôt que de prioriser le développement et l'aménagement de son territoire.

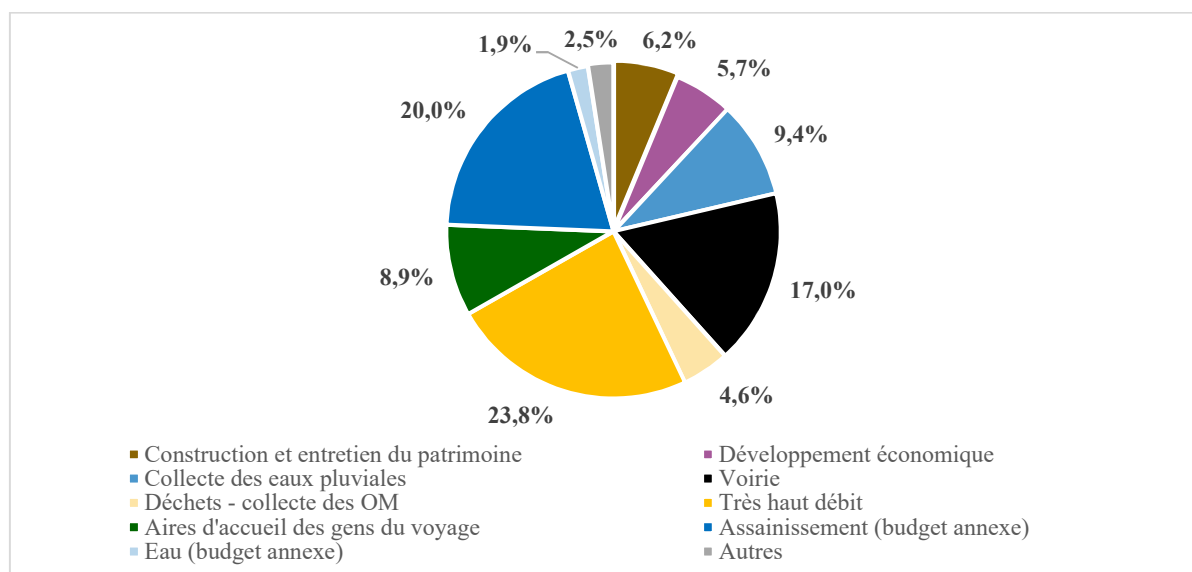
**Graphique n° 2 : Répartition des dépenses de fonctionnement entre compétences de 2014 à 2018**

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de ventilation analytique de la communauté de communes de 2014 à 2018.

### 1.3.3.2 Les dépenses d'équipement

Durant la période contrôlée, cinq compétences ont mobilisé près de 80 % des dépenses d'équipement (cf. graphique n° 3). Le très haut débit a ainsi constitué le premier poste d'investissement du budget principal, suivi par l'assainissement, la voirie intercommunale, la collecte des eaux pluviales et l'accueil des gens du voyage.

**Graphique n° 3 : Répartition des principaux investissements (budget principal et budgets annexes « eau » et « assainissement ») par compétence de 2014 à 2018**



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la communauté de communes du Clermontois et comptes de gestion.

### 1.3.4 Les mutualisations de compétences et de moyens demeurent limitées

La communauté de communes du Clermontois a adopté son schéma de mutualisation le 12 mai 2016, en application des dispositions de l'article L. 5211-39-1 alors en vigueur du code général des collectivités territoriales.

Ce document a obéi à deux logiques : « D'une part la volonté d'engager une mutualisation aussi large que possible, [...] ; d'autre part, d'offrir à toutes les communes la possibilité de s'engager dans la mutualisation, sans pour autant qu'il existe une quelconque contrainte ». Il comporte une « charte politique » qui établit notamment le lien entre la mutualisation et le projet de développement. Il définit six principes directeurs de l'organisation à mettre en place, dont les deux premiers sont, d'une part, le choix de s'en tenir à une seule forme de mutualisation, la mise en place de services communs et, d'autre part, le financement de ces services par le mécanisme de l'attribution de compensation des communes concernées.

Un « rapport sur l'avancement de la mutualisation » à fin 2018 a été soumis au conseil communautaire le 26 septembre 2019. Il établit que la seule mutualisation réellement effective demeure le service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme, « Urba plus », instauré en juillet 2015. S'y sont ajoutées, depuis 2018 et 2019, des mises à disposition à mi-temps d'un agent pour chacune des communes de Breuil-le-Vert, Mouy et Clermont et l'entretien d'équipements intercommunaux par les services de Bury et de Mouy.

Le financement du service commun « Urba plus » a été intégralement assuré par la communauté de communes jusqu'à fin 2018, en contradiction avec l'un des principes du schéma. Depuis 2019, il a été prévu que ce service serait partiellement facturé aux communes adhérentes, à hauteur de 25 % des coûts en 2019 et de 50 % à partir de 2020.

La chambre relève que le modèle de convention annexé à la délibération de 2019 ne comporte pas de fiche d'impact, en contradiction avec le deuxième alinéa de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Elle préconise également de répercuter l'intégralité des coûts du service « Urba plus » aux communes, à l'exception des dépenses afférentes à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal.

Le président, dans sa réponse, précise que cette question pourrait être abordée lors de l'élaboration du pacte financier et fiscal.

En définitive, si l'intercommunalité a bien adopté un schéma de mutualisation, il apparaît que sa concrétisation est demeurée encore très limitée, à l'exception du service commun d'urbanisme. La chambre invite la communauté de communes à mettre effectivement en œuvre ce schéma.

En réponse, le président indique que « Sur la question de la mutualisation les élus entendent redéfinir des orientations de mutualisation entre la communauté de communes et ses communes membres, basées sur la mise en place de nouveaux services communs (ressources humaines, commande publique...) avec les communes désireuses de participer. Cette question pourrait être abordée dans le cadre du pacte de gouvernance s'il est mis en place. »

## **1.4 La communauté de communes ne dispose toujours pas d'un projet commun de développement**

### **1.4.1 L'intérêt communautaire n'a pas évolué depuis 2006**

L'intérêt communautaire des compétences obligatoires et optionnelles exercées par la communauté de communes a été défini par une délibération du 29 juin 2006. Malgré l'extension du périmètre de l'EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2013 par l'intégration des communes de Bury, Catenoy et Mouy, l'intérêt communautaire global n'a pas fait l'objet d'une nouvelle délibération et les trois collectivités n'ont pas délibéré sur celui-ci.

Conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT, l'intérêt communautaire de deux des compétences obligatoires et trois compétences optionnelles aurait dû être précisé par le conseil communautaire et soumis à l'approbation des conseils municipaux des trois communes précitées, procédure qui n'a pas été mise en œuvre.

L'intérêt communautaire des compétences « actions de développement économique », pour les actions relatives à la « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire », et « aménagement de l'espace communautaire », a été défini tardivement par une délibération du 13 décembre 2018.

Pour les compétences optionnelles, celle relative à la voirie a fait l'objet, depuis 2015, de trois délibérations intégrant de nouvelles voies d'intérêt communautaire, sans qu'elles ne rappellent son périmètre global ni les linéaires des voiries concernées.

Enfin, l'intérêt communautaire de la compétence « politique du logement social d'intérêt communautaire » a été défini par une délibération du 22 juin 2017. La définition retenue, soit « *Programme local de l'habitat ou toute autre procédure s'y substituant* », apparaît restreinte et ne précise pas la nature de l'action de la communauté, dans un contexte où la mise en œuvre de la compétence n'est pas effective.

La chambre invite le conseil communautaire à adopter une délibération globale définissant l'intérêt communautaire pour les compétences concernées, ce qui serait l'occasion de l'actualiser, de préciser son action en matière de logement social et de permettre aux trois communes intégrées en 2013 de délibérer sur l'intérêt communautaire dans sa globalité.

#### **1.4.2 La réflexion engagée sur le projet commun de développement n'a pas encore abouti**

L'article L. 5214-1 du CGCT prévoit que les communautés de communes ont « pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ». Le précédent contrôle de la chambre, en 2010, avait mis en évidence l'absence de projet commun de développement. Il avait été alors recommandé que « ce projet puisse être établi rapidement ». Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Ce n'est qu'en mars 2017 qu'un séminaire des élus a été organisé sur la thématique du projet de territoire de la communauté de communes. Le relevé de conclusions de mars 2017 identifie six orientations stratégiques non hiérarchisées : santé, économie, entrées de territoires, site « Fernel », tourisme et mobilité et fonds de concours. Il préconise, également, la création d'un groupe de pilotage chargé de conduire une réflexion sur l'évolution du territoire.

Le relevé de décisions avait également dressé un diagnostic sévère, constatant que la politique d'investissement de la communauté « *ne permet pas de distinguer clairement quels sont les choix stratégiques qui sont effectués* » et qu'elle se traduit « *par des inscriptions budgétaires importantes sans que le taux de réalisation soit en correspondance : il avoisine 30 %* ». Le diagnostic concluait à la nécessité de « *déterminer les axes stratégiques qui doivent être retenus* », de « *procéder à des arbitrages quant au phasage des opérations qui devra être retenu* », en soulignant que celui-ci devrait être « *corrélé aux capacités financières et au pacte financier qui pourra être établi* ».

Trois ans après la tenue de ce séminaire, les actions restent d'une portée limitée, le conseil communautaire n'ayant pas délibéré sur les axes stratégiques, et le pacte financier et fiscal restant à établir.

La chambre invite donc la communauté de communes du Clermontois à élaborer, dans les meilleurs délais, son projet commun de développement et à renforcer la mutualisation, conformément au schéma qu'elle a adopté.

<b>Recommandation n° 2 : élaborer un projet stratégique de territoire et approfondir la mutualisation avec les communes membres.</b>
--

En réponse, le président indique qu'« il est pris acte de la recommandation émise par la chambre de respecter un formalisme inhérent à l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace au sein d'un espace de solidarité. Pour la mandature 2020-2026, la communauté de communes entend s'y conformer en s'inspirant, sur le fond, de la méthode employée en 2017. Sur la forme, le projet de territoire serait soumis pour avis aux conseils municipaux des communes après son adoption par le conseil communautaire. »



## 1.5 La solidarité financière apparaît perfectible

### 1.5.1 La commission locale d'évaluation des charges transférées n'est pas régulièrement réunie

Depuis 2014, la communauté de communes s'est vu transférer neuf compétences supplémentaires (cf. § 1.3.1 *supra*). Or, la commission locale d'évaluation des charges transférées<sup>22</sup>, à qui est confiée la tâche d'en évaluer le coût net, n'a apparemment pas été réunie suite à ces transferts, hormis en septembre 2018 sur la compétence GEMAPI et en septembre 2019 pour évaluer l'incidence du transfert des zones d'activités de Bury et Mouy, communes ayant adhéré à la communauté au 1<sup>er</sup> janvier 2013, soit depuis plus de six ans.

### 1.5.2 L'absence de pacte financier et fiscal

À ce jour, la communauté de communes n'a pas établi de pacte financier et fiscal. Toutefois, depuis la fin de l'année 2018, une démarche a été engagée en vue d'en préparer l'adoption. Un document préparatoire a été rédigé en novembre 2018. Il établit, dès son introduction, le lien avec le projet de territoire en indiquant que « *Le Pacte Financier et Fiscal apparaît comme un moyen d'organiser le projet de territoire...* » et rappelle que l'EPCI n'a pas instauré de dotation de solidarité communautaire. Outre cette dernière, le document mentionne cinq éléments constitutifs d'un futur pacte financier et fiscal : les attributions de compensation, les fonds de concours, le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le schéma de mutualisation et un plan pluriannuel d'investissement commun.

La diffusion de cette note a été prolongée par l'organisation d'un séminaire en mai 2019. Son compte rendu très succinct ne précise pas les orientations qui pourraient dessiner les contours du futur pacte financier et fiscal mais indique seulement : « *Le projet de territoire, à élaborer dès le début du mandat, comprendra un volet lié à son financement* ».

La chambre relève que, depuis 2016, la communauté de communes était dans l'obligation d'instaurer un pacte financier et fiscal, ou en son absence, une dotation de solidarité communautaire, conformément aux prescriptions de l'article 1609 nonies C VI du code général des impôts. La chambre rappelle à la communauté l'obligation de respecter cette prescription.

**Rappel au droit n° 2 : établir un pacte financier et fiscal de solidarité avec les communes membres, conformément aux dispositions de l'article L. 1609 nonies C VI du code général des impôts.**

Le président s'engage, en réponse à la chambre, à aboutir à la conclusion d'un pacte financier et fiscal afin de se mettre en conformité avec les dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

<sup>22</sup> Article 1609 nonies C du code général des impôts.

### 1.5.3 Une faible redistribution financière

En ce qui concerne les attributions de compensations, le montant reçu par la communauté (0,85 M€) de la part de ses communes membres est inchangé depuis 2014. Les attributions qu'elle leur verse ont évolué faiblement, passant d'1,11 M€ en 2014 à 1,15 M€ en 2019. Le coût net des attributions pour la communauté s'établit à 0,3 M€ depuis 2017.

Les communes de Mouy (0,68 M€), Bury (0,2 M€) et Catenoy (+ 0,16 M€) ont été les seules à bénéficier d'une attribution significative en 2019. Celles des 16 autres communes, à l'exception de Breuil-le-Sec et Clermont ont été négatives.

La part de la fiscalité levée et conservée par le groupement demeure très élevée. Elle représentait 92,8 % des produits fiscaux en 2018. Ce *statu quo* est renforcé par l'absence de pacte financier et fiscal (cf. *supra*).

La principale évolution dans les relations financières entre l'EPCI et les collectivités adhérentes est venue de la mise en place, en septembre 2017, de fonds de concours<sup>23</sup> au bénéfice de dix communes rurales<sup>24</sup>. Trois catégories de travaux étaient initialement éligibles : la mise aux normes pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, la mise en conformité de l'assainissement non collectif des bâtiments communaux et les travaux d'économie d'énergie. Cependant, le faible engouement des communes membres à bénéficier de l'enveloppe prévisionnelle annuelle de 300 000 €<sup>25</sup> a conduit le conseil communautaire à modifier le règlement des fonds de concours en mai 2019 pour étendre l'éligibilité à certains travaux de sécurité routière et à la mise aux normes des installations électriques des bâtiments communaux.

Les reversements de fiscalité et les mécanismes de soutien de l'EPCI aux communes demeurent très limités. Toutefois, l'absence de refacturation de certaines mises en commun de services, telles que l'urbanisme, conduit à relativiser cette analyse. De fait, les mécanismes de solidarité entre la communauté et ses collectivités adhérentes apparaissent peu transparents et gagneraient à être clarifiés.

Le président de la communauté répond à la chambre que « de manière globale, la question de la perfectibilité de la solidarité financière doit être étudiée dans le cadre de l'élaboration du Pacte Fiscal Financier. » Il ajoute que « la commission locale d'évaluation des charges transférées sera... renouvelée. Son rôle et ses méthodes de travail pourraient être inscrits dans le règlement intérieur de l'instance. »

---

<sup>23</sup> Article L. 5214-16 V du code général des collectivités territoriales.

<sup>24</sup> Ansacq, Cambronne-les-Clermont, Erquery, Etouy, Fouilleuse, Lamécourt, Maimbeville, Nointel, Rémécourt, Saint-Aubin-sous-Erquery.

<sup>25</sup> Le montant des subventions attribuées est passé de 33 595,38 € en 2017 à 179 108,99 € en 2019. Le montant des versements effectifs a été nul en 2017 et de 28 299,83 € en 2018.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La communauté de communes, créée en 1999, compte 19 communes, majoritairement rurales, autour de Clermont. Elle prend aujourd'hui en charge 22 compétences, mises en œuvre pour neuf d'entre elles, en tout ou partie, par des conventions avec des syndicats mixtes ou intercommunaux. Plusieurs compétences (logement social, prévention de la délinquance...) ne sont pas exercées. Pour les compétences « eau » et « assainissement », l'enjeu le plus significatif pour la communauté de communes sera le renouvellement des deux concessions en 2023. Il devra être l'occasion pour elle de mettre en place l'organisation idoine pour qu'elle exerce ces compétences sur l'intégralité de son périmètre et que soit homogénéisé leur mode de gestion.*

*L'intérêt communautaire n'a pas été révisé depuis 2006 et l'EPCI ne dispose toujours pas d'un projet de territoire vingt ans après sa création. La solidarité financière n'a pas été développée, la communauté de communes n'ayant pas encore instauré de pacte financier et fiscal, ni de dotation de solidarité communautaire. Elle conserve ainsi la quasi-totalité de ses ressources fiscales et ne répercute pas aux communes les coûts de certains transferts ou des services communs.*

*La chambre observe qu'ainsi la communauté de communes du Clermontois se tient toujours éloignée des objectifs de la loi lui assignant de créer avec ses communes membres un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.*

---

## 2 L'ADMINISTRATION ET LES FONCTIONS RESSOURCES

### 2.1 Une administration communautaire structurée mais à renforcer

L'administration de la communauté de communes, qui comptait 149 agents en septembre 2019, est structurée autour d'une direction générale et de six directions :

- direction générale (4 agents)
- la direction générale des services techniques (62 agents) ;
- la direction des ressources humaines (4 agents dont une apprentie) ;
- la direction de la communication et des systèmes d'information (6 agents) ;
- la direction des finances (5 agents) ;
- la direction des services à la population (61 agents)<sup>26</sup> ;
- la direction de l'aménagement et de l'économie (7 agents).

Lors de l'instruction, plusieurs constats sont apparus :

- la majorité des cadres de direction ont pris leurs fonctions en 2017, suite à des départs en retraite (directeur général et directrice des finances) ou à une création de poste (directrice des ressources humaines) ;
- le poste de directeur des services à la population est vacant depuis le 31 août 2015 et n'a pas fait l'objet d'une procédure de recrutement depuis lors.

L'absence de directeur sur ce dernier service semble de nature à affecter le pilotage de certaines activités pour les raisons suivantes :

- le périmètre de la direction des services à la population, qui regroupe 40,7 % des effectifs, est le plus étendu, avec celui des services techniques ;
- les services concernés opèrent leurs missions sur huit sites différents ;
- aucun agent n'est affecté à certaines missions de la direction (accueil des gens du voyage, conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance) ni aux deux importantes délégations de service public dont elle a la charge (centre nautique et centre d'accueil et de loisirs).

La chambre invite l'EPCI à mettre en place une organisation permettant d'assurer le pilotage et le contrôle effectif de la direction des services à la population.

En réponse, le président indique que ce point sera étudié dans le cadre des réflexions des élus sur la politique des emplois communautaires, dont l'engagement est annoncé en septembre 2020.

---

<sup>26</sup> Accueil de la petite enfance, portage de repas, accueil des gens du voyage, conseil intercommunal de prévention de la délinquance, lecture publique, école de musique, cinéma, centre aquatique et centre d'animation et de loisirs.

## 2.2 Plusieurs dispositifs d'appui au pilotage ont été mis en place

L'administration de la communauté de communes s'appuie sur plusieurs outils de pilotage : réunions de direction, tableaux de bord et indicateurs d'activité.

Le service financier déploie une organisation qui lui confère un rôle transversal vis-à-vis des autres services, dans une optique d'appui et de partage des informations. Il dispose d'un tableau de bord mensuel, complété par des indicateurs d'activité pour sept compétences et équipements<sup>27</sup>. Mais la collecte des déchets, les services de l'eau et de l'assainissement ne sont pas intégrés à ce suivi.

En matière financière, la collectivité dispose d'un plan pluriannuel d'investissement et d'une comptabilité analytique. En revanche, il n'existe pas de convention de services comptables et financiers avec la trésorerie, ni d'indicateurs de suivi du délai global de paiement.

## 2.3 La commande publique

Le service de la commande publique, qui comprend trois agents, est rattaché à la direction générale des services techniques, ce qui ne facilite pas la coordination avec la direction des finances et les autres directions opérationnelles.

L'EPCI dispose d'un guide des bonnes pratiques d'achat interne prenant en compte le code de la commande publique au 1<sup>er</sup> avril 2019. Ce guide comporte, en annexe, une fiche marché détaillée. S'agissant des achats d'un montant inférieur à 25 000 € HT, la formulation serait à revoir pour insister sur le respect des principes de la commande publique dès le premier euro, conformément aux articles L. 3 et L. 1111-1 du code de la commande publique.

Tous budgets confondus, 218 marchés ont été notifiés de 2014 au 2 octobre 2019, pour un montant total initial de 42,2 M€. Les achats passés sans formalité représentent 16,1 M€.

Afin de respecter la computation des seuils, la communauté de communes a mis en place, en 2018, un état mensuel des achats par fournisseur et par nature de prestation. Toutefois, l'analyse des achats passés sans formalité a montré que les seuils de procédure formalisée n'étaient pas respectés pour un carburant partiellement issu du colza qui a fait l'objet d'achats sans mise en concurrence pour des montants annuels toujours supérieurs à 90 000 € HT, de 2014 à 2019.

Suite aux observations provisoires de la chambre, l'intercommunalité a passé un marché à bons de commande pour ces achats.

**Rappel au droit n° 3 : appliquer le code de la commande publique, notamment en matière de computation des seuils.**

<sup>27</sup> Piscine, école de musique, petite enfance, portage de repas, contrôle de l'assainissement collectif, autorisations d'urbanisme et cinéma.

## 2.4 Un pilotage des systèmes d'information qui se renforce

Les systèmes d'information de la communauté de communes sont placés sous la responsabilité du directeur de la communication, assisté de deux agents. Elle dispose d'une « charte informatique » et élabore actuellement sa cartographie des applicatifs et un schéma directeur des systèmes d'information. La chambre l'invite à poursuivre ce travail.

La mise en œuvre de la sécurité informatique et la gestion des sauvegardes n'appellent pas d'observation, hormis sur le renouvellement des mots de passe qu'il conviendrait de rendre obligatoire par un dispositif automatisé. Pour se conformer au règlement général sur la protection des données (RGPD), la communauté a passé une convention avec une association, qui met à sa disposition un délégué à la protection des données.

La communauté s'appuie également, pour la maintenance de ses systèmes d'information, sur un seul prestataire. Les interventions de cette entreprise s'effectuent par simple commande pour des montants inférieurs au seuil de 25 000 € HT, hormis en 2015. La chambre rappelle l'obligation de mettre ces prestations en concurrence dès le premier euro.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les services de la communauté de communes, répartis en six directions, ont été largement réorganisés en 2017. Cependant, la direction des services à la population, qui regroupe plus de 40 % des effectifs, n'a plus de directeur depuis 2015.*

*Les services de l'EPCI sont dotés de dispositifs de pilotage en matière de finances et de ressources humaines ainsi que d'indicateurs d'activité. Toutefois, ceux-ci n'intègrent pas les données provenant de services majeurs (eau, assainissement, déchets).*

*Le pilotage des systèmes d'information est en cours de structuration. Les enjeux de sécurité informatique et de protection des données personnelles sont identifiés par la collectivité.*

---

### **3 LES RESSOURCES HUMAINES**

#### **3.1 Un pilotage opérationnel, des orientations à préciser**

Aucune délibération ne fixe les orientations de la communauté de communes en matière de ressources humaines. L'établissement remplace les agents partant à la retraite tout en entendant limiter l'évolution de ses dépenses de personnel au maximum à 3 %.

Un tableau de bord est établi mensuellement en matière de ressources humaines. Il comporte à la fois des indicateurs budgétaires et de suivi d'activité. Certains outils ne sont en revanche pas aboutis, tels la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Le président répond à la chambre qu'« il reste à mener la réalisation d'un répertoire des compétences et des métiers et la mise en œuvre d'un système d'information ressources humaines permettant l'efficacité de ce dispositif. La gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences (GPEEC) est un vaste chantier qui ne peut se mener sur un si court délai et nécessite la collaboration de tous les acteurs. »

La collectivité dispose d'un règlement intérieur et d'un « plan de formation », repris d'un support du centre national de la fonction publique territoriale et qui récapitule uniquement les formations dispensées par cet organisme à ses agents. En revanche, l'EPCI développe très peu les formations en interne et doit intégrer à son plan de formation les demandes formulées dans le cadre de l'entretien annuel d'évaluation.

Le rapport en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, prévu par le décret n° 2015-761 du 24 juin 2015, et celui sur l'état de la collectivité, mentionné à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, sont élaborés.

Conformément aux articles 76 et 80 de la loi du 26 janvier 1984<sup>28</sup>, la collectivité a mis en place l'entretien professionnel annuel d'évaluation de ses agents.

Enfin, le taux d'absentéisme apparaît globalement maîtrisé et s'établit à 7,71 % en 2017, soit une diminution de 15,6 % par rapport à 2015.

#### **3.2 La progression des charges de personnel est soutenue**

De 2015 à 2018, les dépenses de personnel ont cru de 20,7 %. La progression des rémunérations versées (+ 23,9 %) est nettement supérieure à l'évolution des charges sociales (+ 13,1 %). En 2018, la communauté de communes a consacré 5,5 M€ aux charges de personnel, contre 4,57 M€ en 2015. La chambre constate une progression annuelle moyenne de 6,7 %, soit plus du double de l'objectif de 3 % que s'est fixé l'intercommunalité.

---

<sup>28</sup> Loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Le président confirme, dans sa réponse, la progression de plus de 20 % des charges de personnel sur la période 2015-2018, qu'il explique par le renforcement des équipes, de nouvelles compétences, l'augmentation du temps de cours au sein de l'école de musique, le « glissement vieillesse technicité »<sup>29</sup>, la réforme « parcours professionnels, carrières et rémunérations »<sup>30</sup> et la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (cf. § 3.3 *infra*).

La chambre évalue, pour 2018, le coût moyen par agent en équivalent temps plein<sup>31</sup> (ETP) de 61 056 €.

**Tableau n° 1 : Évolution des dépenses de personnel et des effectifs pourvus en ETP de 2015 à 2018**

(en M€)	2015		2016		2017		2018		Evolution 2015-2018	TCAM
Rémunérations du personnel	3,08	9,2 %	3,24	5,4 %	3,64	12,3 %	3,81	4,7 %	23,9 %	7,8 %
Cotisations sociales	1,49	4,9 %	1,50	0,9 %	1,64	9,1 %	1,69	2,8 %	13,1 %	4,4 %
<b>Total</b>	<b>4,57</b>	<b>7,8 %</b>	<b>4,75</b>	<b>3,9 %</b>	<b>5,28</b>	<b>11,2 %</b>	<b>5,50</b>	<b>4,1 %</b>	<b>20,4 %</b>	<b>6,7 %</b>
Effectifs budgétaires	122,34		111,40		130,18		137,63		11,1 %	3,0 %
Effectifs pourvus (ETP)	105,70		95,46		119,75		125,01		<b>18,3 %</b>	<b>4,3 %</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et des comptes administratifs de la communauté de communes.

La progression des effectifs budgétaires s'établit à 11,1 % sur la période et celle des effectifs pourvus à 18,3 %, soit un rythme inférieur de 5,6 points à l'augmentation des rémunérations. En 2018, 91 % des emplois budgétaires étaient pourvus.

### 3.3 Un temps de travail qui devra être mis en conformité

Depuis 2002, la communauté de communes a établi pour ses agents une durée de travail hebdomadaire de 35 heures, soit 1 600 heures annuelles.<sup>32</sup> Un dispositif de contrôle des temps automatisé a été déployé depuis 2003 au sein des services techniques et étendu en 2019. Toutefois, ce contrôle automatisé n'est pas instauré pour plusieurs services dont l'effectif dépasse 10 agents, notamment l'école de musique et les structures d'accueil de la petite enfance.

<sup>29</sup> Glissement vieillesse technicité : augmentation annuelle de la masse salariale découlant de l'application du statut de la fonction publique (avancement d'échelons, promotions...) ou du vieillissement des agents.

<sup>30</sup> Réforme engagée à compter de 2016 par plusieurs décrets en vue de revaloriser la carrière des agents des différentes fonctions publiques.

<sup>31</sup> Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment).

<sup>32</sup> Et non 1 607 heures, la journée de solidarité n'étant pas prise en compte par la communauté de communes.



Une charte du temps de travail a été proposée à l'ensemble des personnels depuis 2019 dans un cadre expérimental. Sur cette base, un document définissant les cycles de travail et l'aménagement du temps de travail a été élaboré. Ce document reprend la durée légale du temps de travail de 1 607 heures annuelles. Pour autant, il ne mentionne pas la prise en compte de la journée de solidarité.

La chambre recommande donc la généralisation de l'expérimentation en cours et du dispositif de contrôle, ainsi que l'inclusion de la journée de solidarité dans le temps global de travail effectif des agents.

**Recommandation n° 3 : généraliser l'application de la charte du temps de travail.**

En réponse aux observations provisoires, le président de la communauté indique que la journée de solidarité fera l'objet de la pose d'un jour de congé à compter de 2021. La chambre prend acte de cette évolution et de l'engagement de l'ordonnateur.

Sur la période contrôlée, le volume d'heures supplémentaires a diminué de 9,9 % en variation annuelle moyenne. L'établissement ne suit pas précisément l'évolution des heures supplémentaires rémunérées, aussi la chambre l'invite à instaurer des indicateurs le permettant.

La communauté de communes a délibéré à trois reprises, depuis 2005, pour définir les personnels éligibles au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). À l'origine, seuls étaient concernés des cadres d'emploi relevant de la filière technique mais, depuis 2017, l'EPCI a entériné la possibilité de versement à certains agents des filières administrative et médico-sociale. La chambre observe qu'à l'exception des services techniques, ces indemnités horaires ont été versées en l'absence de tout système de contrôle automatisé au cours de la période examinée et rappelle à la collectivité ses obligations en la matière.

**Rappel au droit n° 4 : instaurer un contrôle automatisé du temps de travail des agents éligibles à l'indemnisation d'heures supplémentaires, conformément à l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.**

Le président, en réponse, convient que quatre agents ont bénéficié d'IHTS irrégulières en 2017 et 2018. Il précise, cependant, que ces versements ont pris fin en 2019. Il annonce l'engagement d'une « réflexion globale » en vue du déploiement d'un logiciel de contrôle plus adéquat « courant 2020 voire 2021 ».

La chambre préconise l'extension du dispositif de contrôle automatisé.

### 3.4 Une forte progression du régime indemnitaire

#### 3.4.1 La mise en place du nouveau régime indemnitaire

La communauté de communes a instauré, à partir de 2017, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dispositif comporte deux parts, une indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA), dont le montant tient compte de l'efficacité dans l'emploi, de la réalisation des objectifs et de la capacité d'encadrement.

S'agissant du coût de la mise en place du RIFSEEP, la chambre constate, sur la base des fichiers de paie, une augmentation globale du régime indemnitaire des agents titulaires entre 2016 et 2017 de 116 307 €, soit + 33,6 %, alors que leur rémunération principale n'a progressé que de 5,3 %. Cette tendance se maintient en 2018 avec une progression de 17,6 % du régime indemnitaire, alors que la rémunération principale ne progresse que de 2,9 %. En 2018, le régime indemnitaire représentait 4,2 % des charges de gestion contre 0,7 % en 2015.

La chambre observe des écarts significatifs entre les comptes récapitulant le paiement des rémunérations et dépenses associées (chapitre 64) et les informations mentionnées dans les bulletins de paie établis par l'ordonnateur. Les anomalies relevées démontrent d'importants problèmes d'imputation comptable et l'absence de détection de ces anomalies (cf. annexe n° 2). Aussi, la chambre demande à la communauté de communes d'engager une démarche de fiabilisation des données de paie afin d'améliorer la qualité de l'exécution comptable dans ce domaine.

#### 3.4.2 Une large attribution du complément indemnitaire annuel

Les délibérations relatives à l'instauration du RIFSEEP précisent, comme il se doit, que l'attribution du complément indemnitaire annuel (CIA), sa seconde composante, tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. La chambre constate que 65 % des agents de catégorie C de la filière technique ont perçu, en 2018, un CIA d'un montant au moins égal à 1 000 €, alors que le plafond est de 1 200 €<sup>33</sup>. La chambre évalue le coût pour l'EPCI de ce nouvel élément de régime indemnitaire à 90 979 €, soit 62,5 % du montant de la « prime annuelle » (cf. § 3.4.3 *infra*).

Dans sa réponse, le président prend acte de ce point de vigilance tout en rappelant que l'EPCI respecte les plafonds édictés par les textes.

---

<sup>33</sup> 71 bénéficiaires en 2018, dont 46 bénéficiant d'un montant supérieur à 1 000 €.

**Tableau n° 2 : Versement du CIA aux personnels de l'établissement en 2018**

Catégorie	Montant (en €)	Bénéficiaires	Personnels au 31 décembre (hors filière médico-sociale)	% personnels bénéficiaires (hors filière médico- sociale)
A	7 545	6	15	40 %
B	8 191	6	31	19 %
C	72 259	71	80	89 %
Emplois aidés et autres statuts	2 984	2	4	50 %
Total général	90 979	85	130	65 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des bulletins de paie communiqués par l'ordonnateur.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Les aspects règlementaires de la gestion des effectifs n'appellent pas d'observation, en revanche la formalisation des objectifs de l'établissement en matière de ressources humaines serait pertinente.*

*En effet, la progression des charges de personnel est soutenue, notamment du fait de l'augmentation des coûts du régime indemnitaire, qui représente désormais 4,2 % des charges de gestion, suite à la mise en œuvre d'évolutions favorables à certaines catégories d'agents. Parallèlement, le relèvement du temps de travail annuel, qui était de 1 600 heures, au seuil légal de 1 607 heures-sera effectif en 2021.*

*Enfin, les importants problèmes de fiabilité dans l'imputation comptable des données de paie doivent conduire la communauté de communes à engager une démarche en vue d'améliorer la qualité comptable dans ce domaine.*

## 4 DES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC DONT LE PILOTAGE DOIT ÊTRE RENFORCÉ

### 4.1 La nécessité d'un contrôle plus étroit des contrats de concession

La communauté de communes a conclu des délégations de service public (DSP) d'exploitation pour les réseaux d'eau et d'assainissement, le centre nautique et le centre d'animation et de loisirs (CAL). Ces quatre DSP sont assimilables à des contrats d'affermage<sup>34</sup>. Les travaux mis à la charge du délégataire sont très limités et celui-ci ne supporte pas l'amortissement des équipements et réseaux, ce qui contribue à réduire fortement le risque censé peser sur lui.

Leurs enjeux financiers sont significatifs à l'échelle de la collectivité puisque les produits d'exploitation se sont élevés, pour 2018, à 1,5 M€ pour la DSP d'eau et 1,4 M€ pour l'assainissement. Concernant le centre nautique et le CAL, les contributions de l'EPCI en 2018 s'élevaient respectivement à 0,43 M€ et 0,66 M€ et seront portées en moyenne à 1,23 M€ par an dans les nouveaux contrats.

En dépit de ces montants élevés, la communauté n'affecte que des moyens réduits pour la préparation de leur passation et le contrôle de leur exécution. Si le suivi des délégations en matière d'eau et d'assainissement relève de la direction des services techniques, le centre nautique et le CAL sont hiérarchiquement rattachés à la direction des services à la population, dont le poste de directeur est vacant depuis 2015 (cf. *supra*). La collectivité ne dispose pas de ressource juridique interne et la direction des finances ne participe aujourd'hui qu'au suivi du contrat relatif au centre nautique.

La négociation des contrats, comme le suivi de leur exécution, sont délégués à une assistance à maîtrise d'ouvrage externe mais aucun contrat ne prévoit le versement d'une redevance pour frais de contrôle au concédant. Le coût des contrôles réalisés par l'AMO sur les DSP d'eau et d'assainissement s'est élevé à près de 50 000 € pour les années 2016 à 2018.

**Recommandation n° 4 : mettre en place l'organisation et les moyens nécessaires pour appliquer les préconisations de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le suivi des délégations de service public.**

Le président, en réponse, précise que dans le cadre de l'examen des comptes « eau » et « assainissement », le contrôleur interne de la communauté de communes du Clermontois est amené à participer à la vérification des pièces chez le délégataire et que, dans le futur, il assurera, en collaboration avec les services techniques, le suivi des préconisations de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

---

<sup>34</sup> Contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers. Le concédé, appelé fermier, reverse à la personne publique une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés.

## **4.2 Un renouvellement de l'exploitation du centre nautique dans des conditions économiques favorables au délégataire**

Le centre nautique, mis en service en 2009, est l'un des principaux équipements dont la communauté a assuré la maîtrise d'ouvrage. Celui-ci est exploité, depuis l'origine, dans le cadre d'une DSP, attribuée en 2014 jusqu'au 30 juin 2019. La « contribution pour contraintes de service public » forfaitaire, versée par la communauté de communes au délégataire, a représenté en moyenne 42,7 % des produits de l'exploitation de 2014 à 2018.

Les comptes de la DSP montrent que le résultat dégagé par le délégataire a été sensiblement supérieur aux anticipations du compte d'exploitation prévisionnel. Ainsi, alors qu'il prévoyait un résultat net cumulé de 108 788 €, entre 2014 et 2018, le résultat réalisé s'est élevé à 254 939 €, soit un écart de + 234 %.

Dans la perspective du renouvellement du contrat mi-2019, l'EPCI a fait réaliser un audit sur la période 2014-2017. Le rapport a constaté que les niveaux de fréquentation et de recettes étaient conformes aux prévisions et que le coût de fonctionnement de l'équipement se situait « dans les standards du secteur ». En revanche, il a relevé plusieurs points de vigilance pour la collectivité, en particulier la progression des frais de gestion ainsi que le suivi des comptes « gros entretien et renouvellement » et « intéressement de la collectivité », le délégataire étant, selon le cabinet, redevable de 53 314 € à la communauté de communes à fin 2017. Un titre de recettes d'un montant de 46 665,23 € a été émis à son encontre fin 2019.

En octobre 2018, la collectivité a décidé de relancer une concession de service public, jusqu'au 30 juin 2024, pour la gestion et l'exploitation de cet équipement. Cinq candidatures ont été déposées mais seuls deux candidats, le délégataire sortant et un concurrent, ont déposé une offre. Les négociations ont été engagées avec ces derniers, les offres étant analysées par le prestataire qui avait déjà réalisé l'audit.

Le « rapport sur le choix du concessionnaire », produit en avril 2019 par l'assistance à maîtrise d'ouvrage, a proposé de retenir l'offre de l'exploitant en place. Sur la base de ce rapport, le conseil communautaire lui a attribué la concession le 23 mai 2019. La chambre observe, toutefois, que le rapport d'analyse a été entièrement rédigé par un prestataire, sans intervention identifiable de l'administration de l'EPCI, confirmant sa faible implication dans le processus de passation.

## **4.3 Une prolongation contestable de la DSP du centre d'animation et de loisirs**

Le centre d'animation et de loisirs (CAL) est exploité dans le cadre d'une délégation de service public depuis 1999. Il s'agit d'une structure proposant divers ateliers culturels, hébergée dans des locaux appartenant à la communauté de communes.

Le précédent contrat de délégation avait été attribué à une fédération associative jusqu'au 31 décembre 2018. Au cours de la période, celui-ci a fait l'objet de quatre avenants, dont deux portant sur le versement d'une subvention exceptionnelle au festival « Divers et d'été », pour un montant de 139 281 €. Deux avenants de prolongation ont également été passés pour étendre la durée du contrat jusqu'au 31 mai 2019, pour un montant de 283 483 €, puis jusqu'au 31 décembre 2019, pour un montant de 277 500 €.

L'économie du contrat appelle deux observations, la première relative au risque supporté par le délégataire, et la seconde portant sur l'impact financier des avenants précités.

En ce qui concerne le niveau du risque supporté, la « contribution forfaitaire d'exploitation », versée par la communauté de communes, a représenté en moyenne 84 % des produits perçus par le centre de loisirs de 2015 à 2018. Aussi, au vu de la part du financement apporté par l'EPCI, la réalité des « risques et périls » du délégataire apparaît limitée, ce qui interroge sur la conformité de la qualification de délégation de service public de ce contrat avec les dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT en vigueur lors de sa signature<sup>35</sup>.

S'agissant des quatre avenants au contrat, le cumul de leurs effets a généré une augmentation de 700 264 € de la rémunération du délégataire, alors que le montant du contrat de DSP initial s'élevait à 2 863 466 €, soit + 24,45 %. Il en a résulté une modification substantielle de l'équilibre économique, en faveur du concessionnaire, en contradiction avec les dispositions de l'article 36 du décret n° 2016-86 relatif aux contrats de concession puis de l'article R. 3135-7 du code de la commande publique. La chambre invite la communauté de communes à respecter ces dispositions à l'avenir.

Le conseil communautaire a délibéré, en avril 2019, pour relancer une concession de service public pour une durée de cinq ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Seul le délégataire sortant s'est porté candidat. L'analyse de l'offre a été confiée à l'assistant à maîtrise d'ouvrage. Sur la base d'un rapport qui avait identifié plusieurs points d'amélioration de l'offre, la commission « concession » a décidé d'engager une négociation avec le candidat. Bien que l'offre améliorée n'ait pas apporté d'évolutions majeures, le conseil communautaire a attribué le contrat en décembre 2019 à celui-ci. Le rapport de l'exécutif sur le choix du concessionnaire, annexé à la délibération, ne fait pas état des éléments négatifs figurant dans le rapport d'analyse de l'offre finale.

Le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat de concession 2020-2024 fait apparaître un montant cumulé de contribution forfaitaire d'exploitation de 4 020 194 € sur cinq ans, avant indexation. Le niveau de financement par la subvention versée par la communauté demeure comparable à celui constaté pour le contrat 2014-2018 prolongé. Ainsi, de 2020 à 2024, l'EPCI apportera en moyenne 79 % des recettes du centre d'animation loisirs, les usagers ne contribuant qu'à hauteur de 16 %.

---

<sup>35</sup> Désormais remplacé par l'article L. 1121-1 du code de la commande publique.

## 4.4 Des contrats de délégation de service public d'eau et d'assainissement aux ambitions limitées

### 4.4.1 Un contrat de DSP d'eau potable rentable pour le délégataire

Concernant les 11 communes intégrées à la DSP passée par la communauté de communes avec son délégataire pour une durée de 15 ans jusqu'au 31 décembre 2022, le linéaire de réseau s'établit à 189 km avec un rendement de 81,6 % à fin 2018, inférieur au rendement contractuellement prévu de 84 %. L'intercommunalité a appliqué les pénalités contractuelles prévues.

En matière de répartition des travaux, l'article 27-1 du contrat prévoit que la collectivité a la charge du renouvellement du génie civil, des espaces verts et des canalisations. Toutefois, le même article prévoit le renouvellement par le délégataire de 500 mètres linéaires de canalisations par an, soit un taux de renouvellement annuel de 0,26 %. Compte tenu de la faiblesse du taux, la communauté de communes a décidé de porter le linéaire renouvelé à 1 km par an à compter de 2020, en finançant les 500 m linéaires supplémentaires.

Elle a confié à un AMO l'exécution d'audits de contrôle du contrat de délégation pour les exercices 2014 et 2015 puis 2016. Les rapports remis concluent à une dégradation progressive des ouvrages et à une nette augmentation des fuites et interruptions non programmées des ouvrages, suite à la casse d'une canalisation sur le principal réservoir du réseau en 2012. La réhabilitation de ce réservoir est désormais programmée.

Les rapports d'audit évoquent également des points d'amélioration à apporter au contrat concernant le « *reporting* » à la collectivité et suggèrent que des négociations soient engagées avec le délégataire en vue d'un éventuel avenant, qui n'ont pas débuté à ce jour. Cet audit a également identifié une rentabilité élevée pour le délégataire, son bénéfice étant estimé à 30 % pour la période 2012-2016, et souligné une nette diminution du personnel affecté au contrat en termes de nombre d'heures depuis 2011 (- 15 %), alors que les charges de personnel demeurent stables, ce qui reflète un renchérissement de leur coût horaire.

Sur la question des négociations qui pourraient être conduites avec le délégataire, le président de la communauté indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'« il paraît illusoire d'imaginer que (le délégataire) accepte de réduire sa marge sur l'eau potable en réalisant des travaux supplémentaires pour le compte de la collectivité. Cette démarche a déjà été tentée mais a reçu une fin de non-recevoir de la part du délégataire... ».

### 4.4.2 Le contrat de DSP d'assainissement comporte des enjeux de renouvellement du réseau

Le contrat d'affermage conclu par l'EPCI pour l'assainissement collectif a le même délégataire et les mêmes périmètre, durée et date d'échéance que celui concernant l'eau potable. La communauté compte actuellement deux stations d'épuration, l'une à Breuil-le-Sec, d'une capacité de 6 000 équivalents habitants, la seconde à Breuil-le-Vert, dimensionnée pour 22 000 équivalents habitants. La station de Breuil-le-Sec, construite dans la décennie 1970, fait l'objet d'un projet de remplacement pour lequel les marchés ont été attribués en 2019.

L'article 32.1 du contrat de délégation qui définit la répartition des travaux de renouvellement du délégataire a été modifié par un avenant n° 1 en décembre 2018. Le renouvellement des canalisations, assuré exclusivement par la collectivité jusqu'alors, est partagé avec le délégataire à compter de 2019. Ce dernier prendra en charge le renouvellement de 2 860 m de canalisations précisément identifiées. Un deuxième avenant prévoit la réduction de la dotation forfaitaire annuelle de renouvellement abondée par le délégataire, de 227 497 € à 203 965 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Fin 2018, le solde global du fonds de renouvellement s'élevait à 1 248 671 €, soit 4,74 années d'abondement. Il apparaît donc que l'évolution de la répartition des travaux de renouvellement prévue par l'avenant n° 1 était nécessaire pour assurer la consommation du fonds. Il conviendra que la communauté de communes soit particulièrement vigilante, au terme du contrat, sur le versement par le délégataire des sommes correspondant aux travaux de renouvellement prévus qui ne seraient pas exécutés, conformément à l'article L. 2224-11-4 du CGCT.

Sur ce point, le président indique, dans sa réponse, avoir demandé, en juin 2020, le reversement de 349 000 € au délégataire pour la modernisation des stations d'épuration existantes dans le cadre d'un avenant en cours d'élaboration.

Comme pour l'eau potable, la communauté de communes a missionné le même AMO pour la réalisation de deux audits sur les exercices 2014-2015 et 2016. Les conclusions des deux rapports sont quasi identiques et soulignent que les indicateurs de performance du service se situent à un bon niveau. Concernant l'équilibre économique du contrat, alors que le délégataire fait apparaître un résultat déficitaire sur le contrat de l'ordre de 11 %, les rapports d'audit évoquent en réalité une marge de 4 % sur celui-ci. Enfin, ils préconisent certaines améliorations contractuelles, telles que l'ajout d'objectifs de performance et l'amélioration du « reporting » en matière de renouvellement.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La communauté de communes a délégué, en affermage, la gestion de deux services publics importants, l'eau et l'assainissement, et de ses deux principaux équipements, le centre nautique et le centre d'animation et de loisirs. Elle conserve l'essentiel de la maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble des contrats, ne confiant que peu de travaux, même de renouvellement, aux délégataires.*

*S'agissant des contrats d'eau et d'assainissement, la collectivité n'a pas réussi à prendre appui sur leur rentabilité réelle, supérieure à celle qu'affiche le délégataire, afin d'obtenir un engagement plus important de sa part pour prendre en charge une partie des travaux de renouvellement des réseaux.*

*Concernant le centre nautique, il apparaît que la communauté de communes n'a pas su exciper de la rentabilité du contrat sortant pour obtenir une diminution de sa participation. Quant au contrat de concession du centre d'animation et de loisirs, après deux prolongations qui ont conduit à dépasser sensiblement le seuil réglementaire d'augmentation des recettes au regard du contrat initial, seul le délégataire sortant a postulé à son renouvellement.*

---



## 5 UNE FIABILITÉ DES COMPTES QUI RESTE PERFECTIBLE

### 5.1 La tenue de l'inventaire doit être améliorée

#### 5.1.1 D'importantes discordances avec la comptabilité générale

Il existe des différences significatives entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et la comptabilité de la communauté de communes. Au 31 décembre 2018, la valeur des biens figurant au bilan de l'établissement et non repris dans l'inventaire atteint 39 M€, dont l'essentiel concerne le budget principal.

**Tableau n° 3 : Discordances de l'inventaire du patrimoine de la communauté de communes avec la comptabilité du trésorier (état de l'actif)**

(en €)	Inventaire	Comptabilité	Différences
Budget général	71 109 014	101 031 941	- 29 919 800
Budget annexe « assainissement »	24 871 232	33 125 867	- 8 254 636
Budget annexe « eau »	7 045 753	8 133 698	- 1 087 945
Budget annexe « cinéma »	248 045	174 717	73 329
Budget panneaux photovoltaïques	148 099	148 099	
Budget SPANC	3 546	3 546	
<b>TOTAUX</b>	<b>103 425 690</b>	<b>142 617 869</b>	<b>- 39 189 052</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des inventaires communiqués par l'établissement et les comptes de gestion.

SPANC : service public d'assainissement non collectif.

Ces discordances s'expliquent en partie par la présence de biens non individualisés à l'inventaire, souvent antérieurs à 2010. La chambre observe, également, la présence de biens particulièrement anciens au sein de l'état de l'actif tenu par le comptable public, dont la collectivité n'est pas en mesure de justifier l'existence. Aucune mise à la réforme n'a été identifiée au cours de la période contrôlée.

Certains libellés paraissent également imprécis et font référence à la facture ou à l'objet de l'opération, ce qui ne permet pas un suivi pertinent. La chambre observe enfin une absence récurrente des dates de mise en service des biens, point de départ du calcul des dotations aux amortissements.

Un travail de rapprochement entre l'inventaire et l'état de l'actif permettrait de fiabiliser les dotations aux amortissements effectuées, ce que reconnaît, dans sa réponse, le président de la communauté de communes, qui s'engage à ouvrir cette démarche en lien avec le comptable public. Un recensement matériel du patrimoine pourrait également être de nature à fiabiliser le bilan.

### 5.1.2 Le traitement comptable des frais d'études et des travaux est à améliorer

#### Les principes de comptabilisation des frais d'études

Les instructions budgétaires et comptables M14 et M49 précisent que, lors du lancement des travaux, les frais d'études sont virés, par opération d'ordre budgétaire, à un compte d'immobilisations en cours (compte 23) ou directement au compte définitif d'imputation (compte 21) si les travaux sont effectués et terminés au cours du même exercice. Lorsqu'il est constaté que les études ne seront pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans, en application de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

L'examen de l'état de l'actif montre que certaines de ces opérations ne sont pas apurées au 31 décembre 2018, dont plusieurs datent de 2001. Les montants sont de 264 418 € pour le budget principal et de 559 218 € pour le budget annexe de l'assainissement. La chambre rappelle à la communauté de communes l'obligation d'amortir les frais d'études non suivies de travaux sur une durée de cinq ans au plus.

Par ailleurs, la communauté de communes ne procède pas régulièrement à l'intégration des immobilisations achevées du compte 23 au compte 21, particulièrement sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. Cette intégration est nécessaire pour procéder à l'amortissement des actifs concernés.

Depuis 2013, sur le budget général, alors que 14,5 M€ ont été mandatés sur les comptes 23, seuls 545 434 € ont été transférés définitivement sur les comptes 21, soit 4 % de la masse financière des travaux réalisés<sup>36</sup>. Si 87 % des travaux effectués sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement depuis 2014 ont été intégrés au cours de la période contrôlée, beaucoup de dépenses antérieures n'ont toujours pas été imputées définitivement.

Il apparaît globalement que la communauté de communes intègre ses immobilisations sur une durée moyenne de 17 ans pour les seules opérations concernant le budget principal. La chambre rappelle l'obligation de se conformer aux instructions M14 et M49 en ce qui concerne l'intégration des travaux achevés et des études afférentes aux immobilisations.

Le président convient, dans sa réponse, qu'une amélioration est nécessaire dans le traitement comptable des frais d'études et des travaux. Il annonce qu'un travail de régularisation sur le passage du compte 20 au compte 23 a débuté en fin d'année 2019, assure qu'un suivi est bien opéré sur l'amortissement des frais d'études non suivies de réalisation et qu'il sera procédé, sur l'exercice 2020, à une dotation aux amortissements.

<sup>36</sup> Au 31 décembre 2018, 1,4 M€ de travaux « en cours », effectués au cours des exercices 2014 et 2015, n'ont toujours pas été imputés définitivement.

## 5.2 La comptabilisation des amortissements est incomplète

En application de l'article L. 2321-2 du CGCT, les communautés de communes dont la population totale est égale ou supérieure à 3 500 habitants doivent obligatoirement constater l'amortissement de leurs immobilisations.

Celle du Clermontois a pris plusieurs délibérations définissant les durées d'amortissement, pour le budget principal et les budget annexes, ainsi qu'un seuil d'amortissement minimal. Si les durées d'amortissement délibérées sont conformes à celles indicatives figurant dans les instructions budgétaires M14 et M49, certaines constatées dans l'état de l'actif ne concordent pas avec les délibérations ou ne sont parfois pas mentionnées dans l'état de l'actif et l'inventaire.

Par ailleurs, aucune dotation n'apparaît pour certains biens qui devraient être amortis. C'est le cas, notamment, de frais d'études datant de plus de cinq ans ou de divers matériels, pour lesquels aucune dotation ne figure dans l'inventaire. Au 31 décembre 2018, le montant des biens non amortis s'élevait ainsi à 15,6 M€, dont 8,7 M€ concernent les réseaux d'eau et d'assainissement soumis aux dispositions des instructions M4 et M49.

De même, en cas de mise à disposition ou d'affectation d'un bien, la collectivité bénéficiaire de cette opération patrimoniale doit amortir ce bien dans les conditions de droit commun. La chambre relève que l'inventaire fait état de 2,37 M€ d'immobilisations non amorties pour des réseaux d'eau mis à disposition et intégrés au patrimoine en 1998 et 2004.

Enfin, l'annexe du compte administratif relative aux durées d'amortissement prévoit que certaines subventions d'investissement aux entreprises sont amorties sur cinq ans, sans tenir compte du décret n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 qui dispose que la nature du bien financé, et non celle du bénéficiaire, sert désormais de référence à la durée d'amortissement de la subvention.

<p><b>Rappel au droit n° 5 : assurer la conformité des comptes avec les instructions budgétaires et comptables M14 et M49 et selon les dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (comptabilisation des travaux achevés, des études, des dotations aux amortissements).</b></p>
--

## 5.3 Des restes à réaliser à fiabiliser

La chambre observe que certaines dépenses sont inscrites en restes à réaliser alors que la justification d'un engagement juridique n'a pas été apportée. En 2018, de tels justificatifs n'ont pas été produits pour 23,2 % du montant inscrit au compte administratif (152 068 € correctement justifiés sur 197 957 €).

**Tableau n° 4 : Comparaison des états des restes à réaliser et des justifications produites aux 31 décembre 2017 et 31 décembre 2018**

Budget principal		Inscrits au compte administratif	Etat des reports	Justifiés	Différence
Au 31/12/2017	Dépenses d'investissement (en €)	220 970	220 970	148 886	- 72 084
	Recettes d'investissement (en €)	-	-	-	-
Au 31/12/2018	Dépenses d'investissement (en €)	197 957	197 957	152 068	45 889
	Recettes d'investissement (en €)	109 414	109 414	109 414	-

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs, état des reports et justificatifs produits par l'ordonnateur.

Le rattachement des charges et produits à l'exercice est effectué conformément aux instructions comptables.

#### 5.4 La comptabilisation non conforme des opérations d'aménagement

Les principes de comptabilisation des opérations d'aménagement ou des opérations soumises à TVA.

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que les services ayant pour objet la gestion d'activités industrielles ou commerciales (SPIC) doivent obligatoirement être individualisés au sein d'un budget annexé au budget principal. Cette individualisation a pour objet d'établir le coût réel d'un service et de s'assurer qu'il est financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité. Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État<sup>37</sup>, les opérations de lotissement réalisées par les collectivités constituent des opérations à caractère industriel et commercial. L'instruction M14 prévoit également, afin de respecter les dispositions de l'article 201 *octies* du code général des impôts (CGI), que les activités assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) doivent, si elles ne sont pas retracées dans un budget annexe, faire l'objet d'une comptabilité distincte par des bordereaux spécifiques.

La chambre observe que les opérations d'aménagement de terrains, en particulier la ZAC de la Ferme des sables et le Parc d'activités centre Oise Clermontois, ne figurent ni en budget annexe, ni en activité particulière distincte de son activité principale alors que cette activité est soumise à TVA et qu'elle ne peut être assimilée à un service public administratif. Cette absence de budget annexe ne permet pas à l'établissement de connaître le coût final de ses opérations d'aménagement, ni de pouvoir justifier de celles ayant concouru aux soldes de TVA, ni de décrire dans des comptes de stocks la valeur des terrains viabilisés.

La chambre constate également l'absence de TVA liquidée lors des opérations de cession des terrains, bien que cette activité pourrait y être assujettie en application de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010. L'absence de budget annexe et de liquidation de la TVA constitue un risque important de redressement lors d'un éventuel contrôle de ces opérations par les services fiscaux.

<sup>37</sup> Conseil d'État : 29 février 1980, Mme Rivière, n° 12828.

Il apparaît, enfin, que la communauté de communes dispose d'un service de portage de repas dont les opérations soumises à TVA sont comptabilisées dans le budget principal, sans faire l'objet de bordereaux de titres et de mandats spécifiques.

La chambre appelle la communauté de communes du Clermontois à se conformer aux principes et règles de comptabilisation des opérations d'aménagement.

**Rappel au droit n° 6 : comptabiliser les opérations d'aménagement, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14.**

Le président, qui prend acte de cette observation, répond à la chambre qu'il sera procédé à la création d'un budget annexe unique pour l'ensemble des zones, une opération étant associée à chaque ZAC.

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La fiabilité des comptes apparaît perfectible sur plusieurs points. Il existe des discordances importantes entre l'état de l'actif du comptable public et l'inventaire tenu par l'ordonnateur. L'intégration des immobilisations achevées dans l'actif n'est pas régulièrement effectuée. Les études non suivies de travaux ne sont pas systématiquement amorties.*

*L'obligation de constituer un budget annexe n'est pas respectée pour les opérations d'aménagement, pas plus que l'assujettissement à la TVA des cessions de terrains. La communauté de communes du Clermontois doit se conformer aux principes et règles de comptabilisation des opérations d'aménagement.*

---

## **6 UNE SITUATION FINANCIÈRE EXCÉDENTAIRE – UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT PEU SOUTENABLE**

### **Le périmètre de l'analyse financière**

Au 31 décembre 2018, outre le budget principal, la communauté de communes comptait cinq budgets annexes (eau potable, assainissement collectif, assainissement non collectif, cinéma et production d'énergies renouvelables)<sup>38</sup>. L'analyse financière porte sur le budget principal et les budgets annexes « eau potable » et « assainissement », en raison de leur masse financière significative et des enjeux attachés à ces deux services publics.

Entre 2014 et 2019, les produits de fonctionnement totaux sont passés de 18,5 M€ à 21,5 M€, soit + 16,3 %. À fin 2019, le budget principal représentait 90 % de ce montant et les budgets « assainissement » et « eau potable » 6,8 % et 2,4 %. Les dépenses d'équipement du budget principal se sont élevées, en moyenne, à 4,36 M€ par an sur la période.

### **6.1 Une épargne brute qui demeure conséquente, malgré une hausse des charges de gestion supérieure à celle des produits**

#### **6.1.1 La progression dynamique des produits de fonctionnement**

##### **6.1.1.1 Le budget principal**

Entre 2014 et 2019, les produits de gestion (cf. annexe n° 3) ont progressé de manière soutenue (+ 2,8 % en variation annuelle moyenne), avec une évolution très contrastée selon les exercices : si leur croissance a atteint 7,8 % en 2016 et 6,7 % en 2019, ils ont en revanche diminué de 4,1 % en 2017.

Les ressources fiscales progressent de 5,2 % par an en moyenne, du fait du dynamisme des impôts perçus sur les ménages (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et sur le foncier non bâti), de la cotisation foncière des entreprises – CFE (+ 5,2 % par an en moyenne), ainsi que de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE (+ 4,9 %). Les impôts perçus sur les ménages et la CFE représentent, en 2019, 75,7 % des ressources fiscales et la CVAE 16,1 %, chiffres qui restent stables depuis 2014.

S'agissant de ces impôts, leurs taux sont demeurés inchangés depuis 2014 pour la taxe d'habitation (9,44 %) et la taxe sur le foncier non bâti (3,15 %), de même pour la CFE (25,46 %). Ils sont cependant supérieurs à la moyenne des taux des intercommunalités du

---

<sup>38</sup> Un sixième budget annexe, non intégré à l'analyse, a été instauré au 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour les transports collectifs.

département<sup>39</sup>, à savoir 7,63 % pour la TH et 16,55 % pour la CFE en 2018. À compter de 2015, la collectivité a également instauré un taux intercommunal d'1,5 % pour la taxe sur le foncier bâti (TFB). Le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,75 %) n'a pas été modifié durant la période contrôlée. Il est inférieur au taux départemental moyen<sup>40</sup> (7,60 % en 2018).

L'attribution de compensation perçue par l'intercommunalité (0,85 M€) n'a pas évolué depuis 2014 et sa contribution au fonds national de garantie individuelle des ressources est restée inchangée sur la période. *A contrario*, le reversement dont bénéficie l'EPCI au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (0,95 M€ en 2019) a nettement progressé depuis 2014 (+ 53,6 %).

Les ressources institutionnelles ont subi une nette diminution et leur montant en 2019 ne représente que 70,6 % du produit perçu en 2014. L'essentiel de cette baisse provient de la dotation globale de fonctionnement, passée de 2,64 M€ à 1,5 M€ sur la période.

Quant aux ressources d'exploitation, relativement stables jusqu'en 2018, elles ont progressé de 27,6 % en 2019, passant d'1,05 M€ à 1,34 M€, principalement du fait des produits de « travaux, études et prestations de services » (+ 0,24 M€).

En synthèse, il apparaît que les recettes, notamment fiscales, de la communauté de communes du Clermontois ont connu une dynamique significative depuis 2014, du fait de la progression des bases et de la CVAE, mais aussi de l'instauration d'une fiscalité intercommunale sur le foncier bâti.

#### 6.1.1.2 Les produits des budgets annexes « assainissement » et « eau »

La communauté de communes prélève, sur le périmètre des DSP qu'elle a conclues, une surtaxe intercommunale sur l'eau potable et sur l'assainissement. Pour l'eau potable, il s'agit de la seule recette du budget annexe avec un montant de 0,5 M€ en 2019. En ce qui concerne l'assainissement, le produit de la surtaxe s'élevait à 0,94 M€ en 2018 et représentait 75,6 % des produits du budget annexe (1,25 M€), les autres recettes provenant principalement des participations aux frais de raccordement à l'assainissement collectif.

### 6.1.2 L'augmentation sensible des charges de gestion

#### 6.1.2.1 Les charges du budget principal

La progression des charges de gestion (cf. annexe n° 4) est soutenue depuis 2016 et s'est même accélérée en 2019 (+ 7,9 %). Leur taux de variation annuelle moyenne s'établit à 4 % (contre 2,8 % pour les produits de gestion) et l'incapacité de la communauté à maîtriser leur évolution deviendrait préoccupante si le dynamisme des recettes venait à fléchir.

<sup>39</sup> Source : [data.gouv.fr](https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/impots-locaux/#_) - plateforme ouverte des données publiques françaises - [https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/impots-locaux/#\\_](https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/impots-locaux/#_)

<sup>40</sup> Source : *idem*.

Les charges à caractère général, qui pesaient pour 40 % des charges de fonctionnement en 2014, ne représentent plus que 32,5 % de celles-ci en 2018. Leur variation annuelle moyenne (- 0,2 %) masque toutefois une nette progression en 2018 et 2019.

L'augmentation des charges de personnel a été significative depuis 2014, à la fois en variation annuelle moyenne (+ 6,9 %), en montant (+ 1,67 M€, soit + 39,3 % en 2019 par rapport à 2014), mais aussi en poids relatif. Elles représentaient 43,4 % des charges de gestion fin 2019 contre 37,9 % en 2014, soit un niveau supérieur à la moyenne des intercommunalités de la même strate (40 %)<sup>41</sup>. La soutenabilité d'un tel rythme de progression et la capacité de l'EPCI à le maîtriser interrogent, celui-ci étant nettement supérieur à l'objectif de 3 % que la communauté a indiqué s'assigner (cf. § 3.1).

Le président indique que la collectivité est parfaitement consciente de l'importance de maîtriser les charges de fonctionnement, sans toutefois préciser la démarche envisagée pour y parvenir, se limitant à évoquer un examen particulier des principaux postes de charges à caractère général et la nécessité d'appréhender la vision de la masse salariale sur la période du mandat.

#### 6.1.2.2 Les charges de gestion des budgets annexes « eau » et « assainissement »

Les charges de gestion du budget annexe « eau potable » sont très faibles, en moyenne 42 587 € par an sur la période. Quant au budget annexe « assainissement », si le montant moyen des charges de gestion est plus élevé (130 292 € annuels) et en nette progression depuis 2018 du fait des charges de personnel, elles ne pesaient en 2019 que pour 14,7 % des recettes courantes.

### 6.1.3 Un taux d'épargne confortable sur le budget principal et très important sur les budgets annexes « eau » et « assainissement »

De 2014 à 2019, le budget principal de la communauté de communes a dégagé une capacité d'autofinancement brute (CAF) cumulée de 23 M€, soit en moyenne 3,84 M€ par an (cf. annexe n° 5).

Rapportée aux produits de gestion, la réduction du taux de CAF brute observée depuis 2017 est confirmée en 2019. Celui-ci reste cependant élevé, même s'il devient inférieur à 20 % en fin de période (19,5 % en 2019). Cette réduction du taux d'épargne brute doit être un point de vigilance, compte tenu de la progression des dépenses supérieure à celle des recettes, et de l'importance des projets d'investissements envisagés (cf. § 6.4 *infra*). La convergence de ces deux tendances pourrait conduire, si elle n'est pas maîtrisée, à une dégradation substantielle de la situation financière de l'intercommunalité.

---

<sup>41</sup> Source : *les collectivités locales en chiffres – 2019*, p. 55, ratio n° 7 pour les groupements de communes à fiscalité propre de 20 à 50 000 habitants.



Le budget annexe « assainissement » dégage une épargne brute cumulée de 7,45 M€ sur la période et représente, en 2019, 24 % de l'épargne nette des trois budgets les plus importants de l'organisme. Quant au budget « eau potable », avec 3,42 M€ de CAF brute déagée depuis 2014, il représente un peu plus de 10 % de la CAF brute et nette agrégée.

La CAF brute et nette des budgets annexes « eau » et « assainissement » apparaît très élevée, dans des proportions qui interrogent sur leurs équilibres financiers respectifs. Ainsi, la CAF nette déagée par le budget « assainissement » en 2018 représente 89,1 % des recettes de fonctionnement. S'agissant de celle du budget « eau », le ratio est de 88,3 %. Il est cependant probable que les investissements engagés ou annoncés en matière d'assainissement et d'eau potable réduiront significativement le taux d'épargne nette futur de ces budgets annexes, leur montant supposant le recours à un endettement important (cf. § 6.4 *infra*).

## **6.2 Un fonds de roulement substantiel abondé par les budgets annexes**

Le fonds de roulement du budget principal, déjà élevé fin 2014 (7,55 M€), atteint 10,88 M€ fin 2018. Parallèlement, le besoin en fonds de roulement (BFR), nettement négatif dès 2014 (- 6,5 M€), reste sur cette tendance en 2019 (- 8,73 M€). Un tel niveau de BFR négatif est la conséquence de l'impact des comptes de rattachement des deux budgets annexes « eau » et « assainissement » qui s'élevait, à fin 2019, à - 8,65 M€ pour ces deux budgets. Ce montant s'explique à la fois par un niveau de recettes très supérieur aux charges d'exploitation, déjà souligné, et par un faible niveau d'investissement (cf. § 6.3).

La trésorerie retraitée du budget principal est très élevée. Elle représentait 294,9 jours de charges courantes du budget principal à fin 2019. Rapportée à la fiscalité locale nette des restitutions, elle représente plus d'une année de produits sur l'ensemble de la période contrôlée, ce qui interroge sur l'adéquation entre le niveau de la fiscalité locale levée par l'EPCI et ses besoins effectifs.

En réponse aux observations de la chambre, et après avoir précisé que l'absence de réalisation et/ou le retard dans la réalisation de certaines opérations a généré des excédents, le président estime que le niveau de fiscalité a permis de satisfaire aux besoins de la collectivité, en fonctionnement et en investissement.

## **6.3 Le financement des investissements du budget principal s'effectue sans recours à la dette**

### **6.3.1 Les investissements réalisés de 2014 à 2019**

En six ans, les dépenses réelles d'équipement cumulées du budget principal (cf. annexe n° 7) ont atteint 26,16 M€, dont 8,21 M€ de subventions d'investissement, soit 31,4 % du total. Si le montant moyen des investissements annuels s'élève à 4,36 M€, la moyenne des dépenses d'équipement, hors subventions, n'est que de 2,99 M€ sur la période.

Pour le budget annexe « assainissement », les dépenses d'équipement cumulées se sont élevées à 7,85 M€ entre 2014 et 2019, dont 2,98 M€ réalisés sur la dernière année. Concernant le budget annexe « eau potable », les dépenses cumulées ont atteint 1,76 M€ sur six ans, dont 1,29 M€ sur le seul exercice 2019.

### 6.3.2 Le faible taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement du budget principal

Le niveau élevé du fonds de roulement et des excédents du budget principal s'explique également par la faiblesse du taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement. En effet, hormis en 2018, le taux d'exécution des dépenses a constamment été inférieur à 50 % et se situe en moyenne à 47,2 % sur la période. Dès lors, le caractère récurrent des sous-réalisations interroge sur la sincérité des inscriptions budgétaires.

**Tableau n° 5 : Taux d'exécution budgétaire 2014-2018 de la communauté de communes du Clermontois - Section d'investissement (y/c restes à réaliser)**

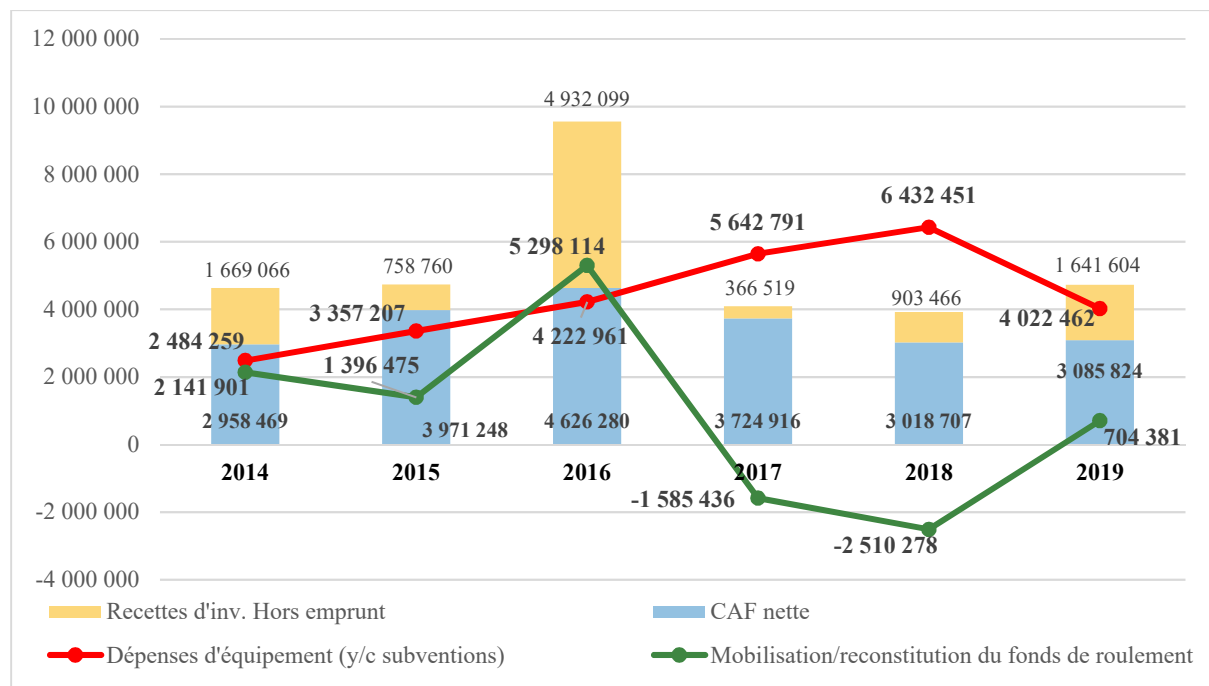
2014		2015		2016		2017		2018	
Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
43,6 %	82,2 %	46,4 %	53,7 %	42,1 %	39,2 %	39,7 %	17,4 %	56,7 %	83,6 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs de la communauté de communes.

Le président, en réponse, indique que la communauté de communes est consciente de l'écart largement perfectible entre les prévisions budgétaires en investissement et le niveau des réalisations, et précise qu'elle rejoint la préconisation de la chambre visant à procéder à des arbitrages afin d'inscrire les montants des opérations d'investissement qu'elle est en capacité de réaliser.

### 6.3.3 Des investissements financés sans recours à l'emprunt

Graphique n° 4 : Financement des dépenses d'équipement du budget principal de 2014 à 2018



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

En ce qui concerne le budget principal, le montant cumulé des financements propres disponibles de 2014 à 2019 a atteint plus de 31 M€, dont 21 M€ de CAF nette, pour un montant de dépenses d'équipement, subventions incluses, de 26 M€, ce qui a permis une augmentation de plus de 3 M€ du fonds de roulement sur la période. Autrement dit, en six ans, la communauté de communes a pu financer 121 % de ses dépenses d'équipement par ses financements propres (CAF, subventions, FCTVA...), situation qui traduit un excès de ressources au regard de la politique d'investissement de l'intercommunalité.

Le constat est identique pour le budget annexe « eau potable », les financements propres représentant 188 % des dépenses d'équipement cumulées depuis 2014. Pour l'assainissement, ce taux de couverture est de 92,7 %.

### 6.3.4 Un endettement très limité

L'encours de dette du budget principal de la communauté de communes n'est que d'1,92 M€ à fin 2019, en diminution constante depuis 2014. Le même constat est effectué sur le budget annexe « eau potable ». Pour ce qui concerne le budget annexe « assainissement », hormis trois emprunts à taux zéro souscrits auprès de l'Agence de l'eau Seine-Normandie en 2014 et 2015 (141 085 €), un emprunt, d'un montant de 2 M€ à taux variable a été souscrit en 2015. La chambre relève que le choix de contracter cet emprunt n'était pas économiquement justifié alors que le budget annexe « assainissement » disposait d'un fonds de roulement supérieur à 4,5 M€ fin 2014.

La capacité de désendettement<sup>42</sup> du budget principal, très favorable, ne dépasse pas 0,6 année à fin 2019, tout comme celle de l'ensemble des budgets qui s'élève à 0,65 année.

## 6.4 Un plan pluriannuel d'investissement qui nécessitera des arbitrages

La communauté de communes dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Il intègre le budget principal et l'ensemble des budgets annexes et comporte une prospective établie sur une période de sept années glissantes à compter de l'année de préparation budgétaire<sup>43</sup>.

Cet outil, qui prend en compte les besoins d'emprunt en fonction du taux de réalisation des investissements et calcule la capacité de désendettement, permet d'avoir une vision détaillée des prévisions d'investissement et de l'évolution de la situation financière future en fonction de leur réalisation.

Les hypothèses d'évolution des produits et des charges de fonctionnement retenues par le PPI 2019-2025 apparaissent cohérentes avec les tendances constatées pour les recettes mais sous-évaluées s'agissant des dépenses, en particulier de personnel, malgré le niveau élevé retenu (+ 3 % par an). Celles-ci ont, en effet, augmenté de 6,9 % en valeur annuelle moyenne depuis 2014.

Le volume de dépenses d'équipement inscrites au plan pluriannuel apparaît, en revanche, en net décalage avec les investissements réalisés depuis 2014 et les capacités financières de l'établissement. En effet, le PPI prévoit, pour le budget principal, un montant annuel moyen de dépenses supérieur à 10 M€, soit une hausse de 137 % par rapport à l'exécution moyenne des années 2014-2019 (4,36 M€). Les écarts sont encore plus importants pour les budgets annexes, avec des prévisions annuelles de dépenses d'équipement de 5,69 M€ pour l'assainissement et 1,74 M€ pour l'eau potable, alors que les montants réalisés sont respectivement d'1,23 M€ et 0,29 M€ entre 2014 et 2019.

Les investissements inscrits dans le PPI 2019-2025 du budget principal s'élèvent à 72,52 M€ et concernent, notamment, le projet de restructuration de l'ex-collège Fernel (26 M€), la création d'un pôle d'échanges multimodal à Clermont (15,4 M€), la voirie communautaire (11,36 M€), les réseaux d'eau pluviale (10,45 M€) et les véhicules de collecte des ordures ménagères (3,77 M€).

En ce qui concerne le budget annexe « assainissement », les principaux investissements figurant dans le PPI portent sur la reconstruction de la station d'épuration de Breuil-le-Sec (13,2 M€), les études et travaux sur le réseau (16,1 M€) et les branchements de particuliers (4,2 M€). Enfin, pour le budget annexe « eau potable », le PPI prévoit la réfection du réservoir du Chatelier (1,56 M€), des études et travaux sur le réseau (7,46 M€).

---

<sup>42</sup> Cet indicateur permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à l'EPCI pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette s'il devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Un seuil de dix à douze années est considéré comme critique.

<sup>43</sup> Ainsi le PPI 2018 porte sur la période 2018-2024 et le PPI 2019 sur la période 2019-2025.

Au regard des tendances dessinées lors des derniers exercices et du taux habituel de réalisation des prévisions budgétaires de la communauté de communes du Clermontois, le plan pluriannuel d'investissement n'apparaît pas soutenable en l'état et semble hors de portée de ses capacités financières. Avec un taux de réalisation de 75 % des dépenses programmées sur les exercices 2020-2025, l'épargne nette serait négative à compter de 2024 et la capacité de désendettement atteindrait 26,7 ans la même année. Le montant de 72,5 M€, inscrit fin 2018 dans le PPI 2019-2025, ne peut être regardé comme une hypothèse raisonnable et nécessitera, par conséquent, des arbitrages.

Les projections sont encore plus préoccupantes pour les budgets annexes. Pour l'assainissement, les prévisions d'investissements du PPI 2019-2025 (39,8 M€) conduiraient à une épargne nette négative dès 2023 et à une capacité de désendettement de 46,9 M€ en fin de période. Quant au budget annexe « eau potable », les prévisions d'investissement affichées aboutiraient à une dégradation tout aussi inquiétante, l'épargne nette devenant négative en 2024 et la capacité de désendettement atteignant 18,3 ans en 2023 et 55,4 ans en 2025.

Au final, la chambre relève que si la communauté de communes dispose d'un outil de programmation de ses investissements relativement élaboré, les prévisions qu'il comporte doivent être révisées pour mettre en cohérence les dépenses programmées avec les capacités financières, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes, ce dont convient en réponse le président, sans toutefois communiquer d'échéance pour la réalisation de cette démarche.

**Recommandation n° 5 : établir un plan pluriannuel d'investissement réaliste au regard des capacités financières de la communauté de communes.**

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

*En dépit d'une hausse des charges de gestion supérieure à celle des produits sur la période, la communauté bénéficie d'une capacité d'autofinancement pléthorique du budget principal (21,4 M€ en six ans) et des budgets annexes « eau » (3,3 M€) et « assainissement » (6,9 M€).*

*Tout en mobilisant l'autofinancement et les ressources propres nécessaires pour financer ses investissements (près de 36 M€ de 2014 à 2019), sans qu'aucun emprunt ne soit souscrit, la communauté de communes a augmenté son fonds de roulement de 3,3 M€. Elle dispose ainsi de ressources financières excédentaires et inemployées – le fonds de roulement du budget principal approche 11 M€ à fin 2019 – et d'une trésorerie anormalement élevée proche de 20 M€. Cette situation interroge quant à la justification du niveau de l'imposition des ménages et des entreprises de son ressort.*

*L'intercommunalité a élaboré un plan pluriannuel d'investissement de près de 125 M€ pour le budget principal et les budgets annexes eau et assainissement, sur une période de sept années glissantes (2019-2025). Au regard des tendances dessinées lors des derniers exercices, et du taux habituel de réalisation de ses prévisions budgétaires, ce plan apparaît hors de portée de ses capacités financières.*

\*  
\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Compétences de la communauté de communes au 1 <sup>er</sup> janvier 2020 .....	51
Annexe n° 2. Évolution du régime indemnitaire de la communauté de communes .....	52
Annexe n° 3. Évolution des produits de gestion par composantes de 2014 à 2019 .....	53
Annexe n° 4. Évolution des charges de gestion par composantes de 2014 à 2019 .....	54
Annexe n° 5. Formation de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de 2014 à 2019 .....	55
Annexe n° 6. Trésorerie, besoin en fonds de roulement et apport des budgets annexes « eau » et « assainissement » à la trésorerie (via le compte de rattachement) de 2014 à 2019 .....	56
Annexe n° 7. Dépenses d'équipement du budget principal et des budgets annexes « eau » et « assainissement » de 2014 à 2019 .....	57

## Annexe n° 1. Compétences de la communauté de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2020

Compétences obligatoires (7)	Compétences optionnelles (4)	Compétences facultatives (11)
Actions de développement économique dont création, entretien et gestion de zones d'activités, politique locale du commerce, promotion du tourisme	Construction, aménagement et gestion des équipements culturels, sportifs, de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire	Petite enfance : crèches, haltes garderies, relais d'assistantes maternelles
Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale (SCOT) et (depuis 2019) plan local d'urbanisme, et carte communale	Création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire	Portage des repas pour les personnes âgées de 60 ans et plus, ou en convalescence sans condition d'âge ou titulaires d'une carte d'invalidité
Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés	Protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de l'énergie (depuis 2018)	Exploitation et établissement de réseaux de communications électroniques (article L 1425-1 du code général des collectivités territoriales) (depuis 2014)
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs	Politique du logement social d'intérêt communautaire et actions en faveur du logement des personnes défavorisées	Sécurité : mise en œuvre d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), services d'incendie et de secours, bornes à incendie
Assainissement collectif et non collectif		Transport des élèves pour les activités sportives et l'apprentissage de la natation, et organisation des transports urbains réguliers et à la demande (depuis 2019)
Eau		Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie numérique (depuis 2018)
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) (depuis 2018)		Mise en œuvre d'une politique de lecture publique (depuis 2018)
		Organisation, gestion et suivi d'activités culturelles d'intérêt intercommunal (depuis 2018)
		Étude et actions dans le domaine de la mobilité (depuis 2018)
		Étude liée à l'organisation administrative de la communauté et des communes (depuis 2018)
		Étude et actions dans le domaine de la santé (depuis 2018)

Source : chambre régionale des comptes à partir de l'arrêté préfectoral du 15 mai 2019.

**Annexe n° 2. Évolution du régime indemnitaire de la communauté de communes**

(en €)		2014	2015	2016	2017	2018	TCAM
Personnels titulaires	Rémunération principale personnel titulaire	2 198 486	2 371 583	2 121 857	2 235 012	2 298 845	1,12 %
	Régime indemnitaire voté par l'assemblée, personnel titulaire (compte 64118)	60 770	68 097	305 791	350 659	498 563	69,24 %
	Régime indemnitaire (bulletins de paie)	292 946	344 105	346 085	462 292	543 683	
	<b>Régime indemnitaire / rémunération totale</b>	<b>2,69 %</b>	<b>2,79 %</b>	<b>12,60 %</b>	<b>13,56 %</b>	<b>17,82 %</b>	<b>60,44 %</b>
Personnels non-titulaires	Rémunération principale personnel non titulaire	607 825	500 134	498 368	617 513	836 522	8,31 %
	+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, personnel non titulaire (compte 6413)	0	3 442	39 696	33 911	28 080	69,00 %
	Régime indemnitaire (bulletins de paie)	57 878	61 139	68 458	103 534	123 252	
	<b>Régime indemnitaire / rémunération totale</b>	<b>0,00 %</b>	<b>0,68 %</b>	<b>7,38 %</b>	<b>5,21 %</b>	<b>3,25 %</b>	<b>47,64 %</b>
<b>Ensemble</b>	<b>Régime indemnitaire / rémunération totale</b>	<b>2,69 %</b>	<b>3,47 %</b>	<b>19,97 %</b>	<b>18,77 %</b>	<b>21,07 %</b>	<b>56,92 %</b>
	dont prime annuelle totale	125 318	128 527	129 344	135 645	145 574	3,16 %
	dont indemnités aux élus	126 839	133 150	128 262	132 749	131 824	- 0,25 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de l'établissement et des bulletins de paie des personnels transmis par l'ordonnateur.



### Annexe n° 3. Évolution des produits de gestion par composantes de 2014 à 2019

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 040 624	9 994 564	10 869 189	10 963 739	11 107 947	11 631 693	5,2 %
En % des produits de gestion	61,3 %	66,0 %	67,8 %	70,0 %	70,2 %	68,8 %	
Évolution annuelle en %		10,6 %	8,8 %	0,9 %	1,3 %	4,7 %	
Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	945 439	1 164 229	1 339 715	1 274 599	1 277 197	1 277 025	6,2 %
En % des produits de gestion	6,4 %	7,7 %	8,4 %	8,1 %	8,1 %	7,6 %	
Évolution annuelle en %		23,1 %	15,1 %	- 4,9 %	0,2 %	0,0 %	
DGF	2 641 779	2 197 993	1 796 506	1 548 245	1 467 458	1 496 562	- 10,7 %
En % des produits de gestion	17,9 %	14,5 %	11,2 %	9,9 %	9,3 %	8,9 %	
Évolution annuelle en %		- 16,8 %	- 18,3 %	- 13,8 %	- 5,2 %	2,0 %	
Autres ressources institutionnelles (attributions et participations)	1 107 861	1 010 966	968 042	962 665	928 813	1 150 505	0,8 %
En % des produits de gestion	7,5 %	6,7 %	6,0 %	6,1 %	5,9 %	6,8 %	
Évolution annuelle en %		- 8,7 %	- 4,2 %	- 0,6 %	- 3,5 %	23,9 %	
Ventes diverses, produits des services et du domaine	838 335	638 783	914 734	793 131	932 988	1 209 937	7,6 %
En % des produits de gestion	5,7 %	4,2 %	5,7 %	5,1 %	5,9 %	7,2 %	
Évolution annuelle en %		- 23,8 %	43,2 %	- 13,3 %	17,6 %	29,7 %	
Autres produits de gestion courante	169 171	142 177	142 832	120 806	116 154	129 064	- 5,3 %
En % des produits de gestion	1,1 %	0,9 %	0,9 %	0,8 %	0,7 %	0,8 %	
Évolution annuelle en %		- 16,0 %	0,5 %	- 15,4 %	- 3,9 %		
Produits de gestion	14 743 209	15 148 712	16 031 017	15 663 185	15 830 557	16 894 786	2,8 %
Évolution annuelle en %		2,8 %	5,8 %	- 2,3 %	1,1 %	6,7 %	

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

**Annexe n° 4. Évolution des charges de gestion par composantes de 2014 à 2019**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	4 475 253	3 749 188	3 896 916	3 824 768	4 165 612	4 423 508	- 0,2 %
En % des charges de gestion	40,0 %	34,8 %	34,4 %	32,1 %	33,1 %	32,5 %	
Évolution annuelle en %		- 16,2 %	3,9 %	- 1,9 %	8,9 %	6,2 %	
Charges totales de personnel	4 238 517	4 568 250	4 746 537	5 280 160	5 498 135	5 904 991	6,9 %
En % des charges de gestion	37,9 %	42,4 %	41,9 %	44,3 %	43,6 %	43,4 %	
Évolution annuelle en %		7,8 %	3,9 %	11,2 %	4,1 %	7,4 %	
Autres charges de gestion	2 298 286	2 283 097	2 497 039	2 586 594	2 708 234	3 005 920	5,5 %
En % des charges de gestion	20,6 %	21,2 %	22,0 %	21,7 %	21,5 %	22,1 %	
Évolution annuelle en %		- 0,7 %	9,4 %	3,6 %	4,7 %	11,0 %	
Subventions de fonctionnement	166 545	179 306	187 801	223 473	228 644	259 467	9,3 %
En % des charges de gestion	1,5%	1,7 %	1,7 %	1,9 %	1,8 %	1,9 %	
Évolution annuelle en %		7,7 %	4,7 %	19,0 %	2,3 %	13,5 %	
<b>Total des charges de gestion</b>	<b>11 178 601</b>	<b>10 779 841</b>	<b>11 328 293</b>	<b>11 914 995</b>	<b>12 600 625</b>	<b>13 593 886</b>	<b>4,0 %</b>
Évolution annuelle en %		- 3,6 %	5,1 %	5,2 %	5,8 %	7,9 %	

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

### Annexe n° 5. Formation de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de 2014 à 2019

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 040 624	9 994 564	10 869 189	10 963 739	11 107 947	11 631 693	5,2 %
+ Ressources d'exploitation	1 007 506	780 960	1 057 566	913 937	1 049 142	1 339 001	5,9 %
= Produits "flexibles"	10 048 130	10 775 524	11 926 755	11 877 676	12 157 089	12 970 694	5,2 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 749 640	3 208 959	2 764 548	2 510 910	2 396 271	2 647 067	- 6,7 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	945 439	1 164 229	1 339 715	1 274 599	1 277 197	1 277 025	6,2 %
= Produits "rigides"	4 695 079	4 373 188	4 104 263	3 785 509	3 673 468	3 924 092	- 3,5 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	301 575	0	0	0	
= Produits de gestion	14 743 209	15 148 712	16 332 592	15 663 185	15 830 557	16 894 786	2,8 %
Charges à caractère général	4 475 253	3 749 188	3 896 916	3 824 768	4 165 612	4 423 508	- 0,2 %
+ Charges de personnel	4 238 517	4 568 250	4 746 537	5 280 160	5 498 135	5 904 991	6,9 %
+ Subventions de fonctionnement	166 545	179 306	187 801	223 473	228 644	259 467	9,3 %
+ Autres charges de gestion	2 298 286	2 283 097	2 497 039	2 586 594	2 708 234	3 005 920	5,5 %
= Charges de gestion	11 178 601	10 779 841	11 328 293	11 914 995	12 600 625	13 593 886	4,0 %
Excédent brut de fonctionnement	3 564 608	4 368 871	5 004 299	3 748 190	3 229 932	3 300 901	- 1,5 %
en % des produits de gestion	24,2 %	28,8 %	30,6 %	23,9 %	20,4 %	19,5 %	
+/- Résultat financier	- 144 508	- 130 231	- 93 567	- 84 073	- 74 589	- 69 258	- 13,7 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 54 487	143 081	- 33 063	316 873	17 670	13 608	
= CAF brute	3 365 613	4 381 721	4 877 669	3 980 991	3 173 013	3 245 250	- 0,7 %
en % des produits de gestion	22,8%	28,9 %	29,9 %	25,4 %	20,0 %	19,2 %	

*Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.*

**Annexe n° 6. Trésorerie, besoin en fonds de roulement et apport des budgets annexes « eau » et « assainissement » à la trésorerie (via le compte de rattachement) de 2014 à 2019**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global budget principal	7 552 395	8 974 542	14 272 656	12 687 220	10 176 941	10 881 322	7,6 %
- Besoin en fonds de roulement global budget principal	- 6 505 117	- 9 548 559	- 9 727 873	- 11 028 941	- 11 950 142	- 8 731 468	6,1 %
dont compte de rattachement avec les budgets annexes	5 665 634	8 333 027	8 945 581	10 584 802	11 214 524	8 572 665	8,6 %
dont rattachement du BA assainissement (M49)	4 486 054	6 756 021	6 967 115	7 578 407	7 939 597	6 270 880	6,9 %
dont rattachement du BA eau (M49)	1 144 690	1 577 137	1 993 582	3 023 449	3 233 165	2 382 032	15,8 %
Besoin en fonds de roulement du budget principal net du rattachement des budgets annexes	- 839 482	- 1 215 532	- 782 292	- 444 139	- 735 619	- 158 803	- 28,3 %
Trésorerie budget principal	14 057 512	18 523 101	24 000 529	23 716 161	22 127 084	19 612 790	6,9 %
en nombre de jours de charges courantes	453,1	619,7	767,0	721,4	637,2	523,9	
Trésorerie du budget principal retraitée des comptes de rattachement des BA eau et assainissement	8 391 878	10 190 074	15 054 948	13 131 359	10 912 560	11 040 125	5,6 %
en nombre de jours de charges courantes	270,5	340,9	481,1	399,4	314,2	294,9	
Impôts locaux nets des restitutions (hors TEOM)	7 448 043	8 372 062	9 239 556	9 311 330	9 423 780	9 867 616	
Trésorerie / impôts locaux nets (en années)	1,1	1,2	1,6	1,4	1,2	1,1	

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

**Annexe n° 7. Dépenses d'équipement du budget principal et des budgets annexes  
 « eau » et « assainissement » de 2014 à 2019**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (provisoire)	Cumul
<b>Budget principal</b>							
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie )	2 319 779	2 991 019	2 369 327	1 976 542	5 566 707	2 727 702	17 951 076
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	164 479,7	366 188	1 853 634	3 666 249	865 744	1 294 760	8 211 055
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 374,48	0	0	0	0	0	1 374
Dépenses d'équipement nettes	2 484 259	3 357 207	4 222 961	5 642 791	6 432 451	4 022 462	26 162 131
<b>Budget annexe « assainissement »</b>							
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	989 994	838 206	1 268 533	534 167	1 245 853	2 975 707	7 852 460
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	- 169 235	0	0	- 295 837	- 465 072
Dépenses d'équipement nettes	989 994	838 206	1 099 298	534 167	1 245 853	2 679 870	7 387 388
<b>Budget annexe « eau »</b>							
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	78 337	15 254	35 951	94 136	243 251	1 291 260	1 758 189
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	- 12 499	0	0	0	- 12 499
Dépenses d'équipement nettes	78 337	15 254	23 452	94 136	243 251	1 291 260	1 745 690

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.





# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

## COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CLERMONTOIS (Département de l'Oise)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Lionel Ollivier : pas de réponse.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).







**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**

14, rue du Marché au Filé – 62012 Arras cedex

Adresse mël : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>