

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS RETHÉLOIS

(Département des Ardennes)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RAPPELS DU DROIT	7
RECOMMANDATIONS	8
PROCÉDURE	9
INTRODUCTION	10
1 UNE STRATÉGIE D’INTÉGRATION FORTE MISE À MAL À PARTIR DE 2021	12
1.1 Une communauté aux compétences étendues ne s’étant pas suffisamment emparée de tous les outils à sa disposition.....	12
1.1.1 Des compétences étendues.....	12
1.1.2 Un pacte de gouvernance insuffisamment exploité et un pacte financier et fiscal concentré sur les mécanismes de solidarité communautaire.....	13
1.2 Une mutualisation en perte de vitesse depuis 2020.....	14
1.2.1 Une mutualisation de nombreux services au profit de toutes les communes membres.....	15
1.2.2 Une mutualisation importante entre 2014 et 2020 entre la communauté de communes et la ville de Rethel.....	16
1.2.3 Une démutualisation coûteuse.....	18
1.3 Les limites de la stratégie mise en œuvre.....	20
2 UNE GOUVERNANCE LONGTEMPS HYPERCENTRALISÉE, UNE ORGANISATION EN VOIE D’AMELIORATION	21
2.1 Une gouvernance marquée jusqu’en 2024 par une centralisation importante de l’exécutif et une information insuffisante des membres du conseil communautaire.....	22
2.1.1 Une concentration excessive des pouvoirs par l’ancienne présidence.....	22
2.1.2 Une composition élargie du conseil communautaire, une assiduité qui se renforce.....	23
2.1.3 Une information parcellaire des élus et des citoyens.....	24
2.1.3.1 Les informations spécifiques aux élus.....	24
2.1.3.2 L’information conjointe aux élus et aux citoyens.....	25
2.2 Une désorganisation généralisée pendant plusieurs années.....	27
2.2.1 Une vacance de plusieurs postes d’encadrement trop longue.....	27

2.2.2	Une absence de pilotage stratégique et un manque de procédures qui se sont révélés préjudiciables aux finances de l'EPCI.....	28
2.2.3	Une relation à l'utilisateur dégradée.....	29
2.3	Des ressources humaines en souffrance.....	30
2.3.1	Quelques irrégularités à corriger.....	31
2.3.2	Des effectifs précarisés et insuffisamment encadrés.....	32
2.3.2.1	Une précarisation croissante.....	32
2.3.2.2	Un manque d'encadrement et une rotation importante des effectifs.....	34
2.3.3	Des conditions de travail dégradées.....	35
2.3.3.1	Des conditions matérielles inadaptées qui ne favorisent pas la transversalité et le partage d'informations.....	35
2.3.3.2	Une absence préjudiciable d'entretiens professionnels pendant plusieurs années	36
2.3.3.3	Un mal-être au travail croissant et alarmant jusqu'à mi-2024.....	36
2.4	De nombreuses irrégularités concernant l'ancien exécutif et son cabinet.....	38
2.4.1	La nécessité d'encadrer les frais de mission et de déplacement des élus.....	38
2.4.2	Les irrégularités concernant l'ancien président.....	39
2.4.2.1	Un véhicule alloué sans délibération et sans déclaration d'avantage en nature	39
2.4.2.2	Une prise en charge financière indue de contraventions routières.....	40
2.4.3	Les irrégularités concernant la directrice de cabinet.....	40
2.4.3.1	Une directrice de cabinet dirigeant de fait l'administration.....	41
2.4.3.2	Une utilisation exclusive irrégulière d'un véhicule de service.....	42
2.4.3.3	Des déplacements pris en charge au-delà des forfaits autorisés.....	42
3	UNE MULTITUDE DE BUDGETS ANNEXES, UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE.....	43
3.1	L'impossibilité de vérifier la fiabilité des comptes.....	44
3.1.1	Les opérations de fin d'exercice : un rattachement massif de produits sur plusieurs budgets annexes.....	45
3.1.2	Une absence d'image fidèle et sincère de la situation patrimoniale.....	46
3.2	La situation financière des budgets annexes relatifs aux SPIC (services publics industriels et commerciaux) : des résultats faussés en raison de l'importance des produits rattachés.....	47
3.2.1	En matière d'ordures ménagères, la nécessité de finaliser le transfert au SICOMAR.....	47
3.2.2	D'importants investissements à venir en matière d'eau potable.....	49
3.3	L'impossibilité de connaître les coûts de production des zones d'activités.....	50
3.3.1	Un suivi des zones d'activités à améliorer.....	50
3.3.2	Le BA « Zones d'activités à vendre ou à louer », un budget à clarifier.....	51
3.3.3	Le défaut d'avance initiale du budget principal aux BA zones d'activités.....	53
3.3.4	Des budgets primitifs artificiellement équilibrés par des recettes de fonctionnement insincères.....	54
3.3.5	Une absence totale de suivi comptable des stocks.....	55

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté de communes du pays rethélois (CCPR) pour les exercices 2018 et suivants. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2014 de quatre communautés de communes du sud du département des Ardennes. Il est composé de 65 communes rassemblant 30 007 habitants. Le conseil communautaire a élu un nouveau président le 1^{er} juin 2024, qui a succédé au président en place depuis dix ans.

Une démutualisation des services avec la commune centre coûteuse et source de dysfonctionnements

La stratégie de la communauté de communes du pays rethélois consistant à exercer de nombreuses compétences facultatives et à mutualiser plusieurs services (notamment avec la ville de Rethel) en vue d'optimiser ses ressources, s'est heurtée à une volonté politique de démutualisation depuis 2020. La chambre évalue à plus d'1 M€ le coût net total engendré par le départ des services de l'EPCI de la mairie de Rethel et leur réinstallation dans de nouveaux locaux entre 2021 et 2023.

Jusqu'en 2024, la communauté de communes a souffert d'une désorganisation et de graves dysfonctionnements internes, tant du point de vue politique qu'administratif.

En l'absence de direction générale des services pendant plus de trois ans, l'exécutif alors en place a concentré de manière excessive la prise de décision. Ce mode de fonctionnement a eu des conséquences négatives sur la gestion des ressources humaines et sur les finances de l'EPCI. Les effectifs, en particulier l'encadrement, sont en nombre insuffisant, et sont précarisés. Les conditions de travail étaient dégradées, tant sur le plan des locaux que du management.

Une situation financière fragilisée par les nombreux budgets annexes

Au 31 décembre 2023, la CCPR disposait d'un budget principal et de huit budgets annexes, pour un montant total de plus de 16,5 M€ de produits de gestion.

En raison d'une absence de pilotage de la fonction financière et comptable pendant plusieurs années, les comptes de la CCPR manquent de fiabilité, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'analyse de la situation financière. Ainsi, il est aujourd'hui impossible d'avoir une image fidèle et sincère de la situation patrimoniale, et les importants retards de facturation ont un impact sur le résultat de plusieurs budgets annexes. La communauté de communes a engagé des travaux sur la fiabilité pour se conformer à la réglementation.

La santé financière de la CCPR est très fragile, malgré une apparente amélioration depuis 2022. L'EPCI ne dispose plus de trésorerie. Son encours de dette, d'un montant de plus de 15 M€ au 31 décembre 2023, a porté sa capacité de désendettement à plus de six ans.

L'EPCI ne dégage plus de capacité de financement propre depuis 2019, alors que les projets d'investissement sont encore nombreux. Un exercice de priorisation s'impose.

Une directrice de cabinet outrepassant son rôle et une utilisation de moyens irrégulière par l'ancien président

En l'absence de directeur général des services, la directrice de cabinet du président a, de fait, dirigé l'administration, ce qui est proscrit. Elle a en outre bénéficié d'un véhicule de service pour ses trajets domicile-travail en l'absence de toute autorisation écrite.

La chambre constate enfin que l'ancien président de la communauté de communes a bénéficié, en l'absence de tout acte l'y autorisant, d'un véhicule de service pour son usage personnel. Il l'a également utilisé à titre privé. De nombreuses amendes relatives à ce véhicule ont en outre été payées par l'EPCI, en l'absence de désignation du conducteur ayant commis l'infraction routière.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Présenter au conseil communautaire un rapport d'orientation budgétaire conforme aux prescriptions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, donnant en particulier des informations sur tous les budgets de l'EPCI afin d'avoir une vision complète de sa situation financière.

Rappel du droit n° 2 : Produire l'ensemble des rapports annuels exigés par les articles L. 5211-39, L. 2311-1-2, L. 2224-17-1 et L. 2224-5 du CGCT et les présenter au conseil communautaire dans les délais impartis.

Rappel du droit n° 3 : Respecter les dispositions des articles L. 2123-18 et L. 5211-13 du CGCT en matière de remboursement de frais au profit du président, des vice-présidents et des conseillers communautaires.

Rappel du droit n° 4 : Mettre à jour l'inventaire de l'EPCI, conformément aux dispositions du guide des opérations d'inventaire validé annexé à l'instruction NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M71, M57, M4 afin de disposer d'une image fidèle et sincère de la situation patrimoniale et de pouvoir calculer correctement le montant des dotations aux amortissements.

Rappel du droit n° 5 : Évaluer les recettes et les dépenses relatives aux zones d'activités de façon sincère, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Disposer d'outils fiabilisés permettant le suivi des ventes de terrains et leur enregistrement comptable afin de fiabiliser l'information comptable et d'évaluer le coût de production de l'aménagement pour les trois budgets annexes relatifs à des zones d'activités économiques (ZAE).

Recommandation n° 2. : Modifier le budget annexe « Zones d'activités à vendre à louer » pour le consacrer uniquement aux opérations d'aménagement et de ventes, et inscrire au budget principal les charges et produits locatifs.

PROCÉDURE

En application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières, le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du pays rethélois a porté sur les exercices 2018 et suivants. L'analyse financière est quant à elle circonscrite aux exercices 2019 à 2023.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 13 décembre 2023 au président de la communauté de communes, unique ordonnateur en fonctions au cours de la période contrôlée.

L'entretien précédant les observations provisoires, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 17 mai 2024.

Le 21 mai 2024, le préfet des Ardennes a accepté la démission de l'ordonnateur en fonctions et le 1^{er} juin 2024 un nouveau président a été élu par le conseil communautaire.

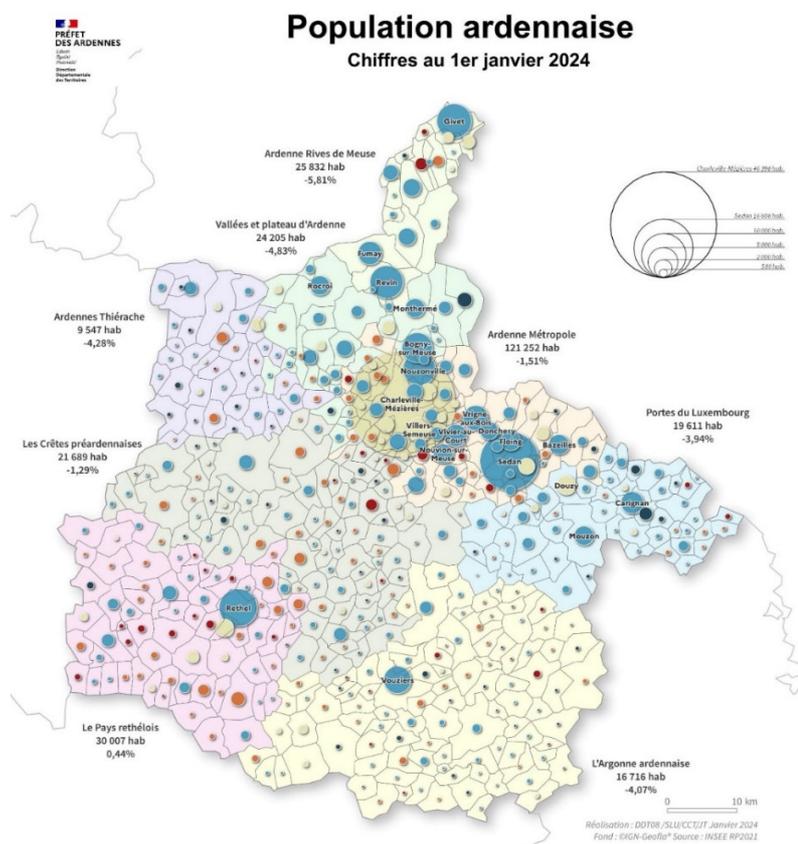
Le rapport d'observations provisoires a été transmis à l'ordonnateur nouvellement élu et à l'ancien ordonnateur le 12 août 2024. Des extraits ont été adressés le même jour aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a adopté les présentes observations définitives lors de son délibéré du 21 novembre 2024. Elles portent sur les relations de la communauté de communes avec ses communes membres, la gouvernance et l'organisation interne de l'établissement, ainsi que sur sa situation financière.

INTRODUCTION

La communauté de communes du pays rethélois (CCPR) résulte de la fusion au 1^{er} janvier 2014 de quatre communautés de communes¹ du sud du département des Ardennes. Elle est composée de 65 communes rassemblant 30 007 habitants². La commune centre, Rethel, représente environ un quart de la population totale de la communauté de communes. Outre Rethel, celle-ci ne compte que quatre communes de plus de 1 000 habitants³, mais 51 communes de moins de 500 habitants (soit 78,5 % des communes membres et 32,5 % de la population). La démographie de la communauté de communes est stable.

Carte n° 1 : L'évolution démographique des établissements publics de coopération intercommunale ardennais



Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

¹ Fusion des communautés de communes du Rethélois, du Junivillois, des Plaines du Porcien, de l'Asfeldois et de la commune isolée de Corny-Machéroménil.

² Population municipale au 1^{er} janvier 2021, données INSEE janvier 2024. La population municipale comprend les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune. C'est celle qui est utilisée à des fins statistiques.

³ Ces cinq communes représentent 43,6 % de la population de l'EPCI.

Géographiquement, le territoire de la CCPR se trouve à mi-chemin entre Reims et Charleville-Mézières. 59,7 % des 16 670 foyers fiscaux de la communauté de communes sont non imposés, soit 2,6 points de moins que la moyenne départementale, et 4 points de plus que la moyenne nationale.

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (ou FPU, c'est-à-dire percevant l'ensemble de la fiscalité économique locale en lieu et place des communes membres), la communauté de communes exerce une vingtaine de compétences, dont notamment la gestion de l'eau potable et des déchets ménagers, les services scolaire (dont la construction de pôles scolaires) et périscolaire, la gestion d'équipements sportifs (dont un centre aquatique) et culturels, ainsi que les travaux et la gestion de plusieurs zones d'activités.

Le conseil communautaire compte 91 sièges, dont 18 pour la ville de Rethel.

Au 31 décembre 2023, la communauté de communes employait 293 agents et disposait de 16,6 M€ de produits de gestion, tous budgets confondus.

Un projet de territoire a été défini en début de mandat pour la période 2020-2026. Dans le cadre du plan de relance de l'économie déployé suite à la crise sanitaire liée à la Covid-19, la communauté de communes a conclu en 2021 un pacte territorial de relance et de transition écologique (PTRTE) avec notamment l'État, la région Grand Est et le département des Ardennes. Ce document intègre les enjeux et objectifs annoncés dans le projet de territoire et est ainsi devenu la « *référence contractuelle de la mise en œuvre du projet de territoire (...) en énonçant l'ensemble des actions qui viendront décliner de manière opérationnelle ce projet en précisant le rôle et l'intervention de chacun des partenaires engagés* »⁴.

⁴ Délibération n° 86/2021 du 29 mai 2021.

1 UNE STRATÉGIE D'INTÉGRATION FORTE MISE À MAL À PARTIR DE 2021

1.1 Une communauté aux compétences étendues ne s'étant pas suffisamment emparée de tous les outils à sa disposition

1.1.1 Des compétences étendues

Conformément à l'article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les compétences exercées par la CCPR figurent bien dans ses statuts (cf. annexe n° 2 pour leur liste détaillée).

Au-delà des compétences obligatoires d'une communauté de communes résultant du I de l'article L. 5214-16 du CGCT (aménagement de l'espace⁵ ; développement économique ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage⁶ ; collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés ; eau potable⁷ ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)⁸), la CCPR exerce en lieu et place de ses communes membres, les principales compétences supplémentaires⁹ suivantes (II de l'article précité) :

- le service des écoles ainsi que la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- les activités périscolaires ;
- la création, l'entretien et l'aménagement de la voirie communautaire ;
- la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs ;
- l'assainissement non collectif ;
- l'organisation de la mobilité, depuis le 1^{er} juillet 2021¹⁰.

Par comparaison¹¹ avec les autres communautés de communes ardennaises, la CCPR fait partie de celles qui ont les compétences les plus étendues en matière scolaire et périscolaire.

⁵ Cependant, en avril 2024, l'EPCI n'avait toujours pas adopté son plan local d'urbanisme.

⁶ Ils sont définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage.

⁷ Compétence exercée par la CCPR depuis le 1^{er} janvier 2018, devant la date limite fixée au 1^{er} janvier 2026 par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

⁸ Le volet prévention des inondations (PI) de la compétence GEMAPI est confié depuis 2018 au syndicat mixte ouvert de collectivités et groupements de collectivités « Entente Oise-Aisne », établissement public territorial de bassin (EPTB). La contribution est fixée à 3 € par habitant par an, hors investissements lourds.

⁹ Les compétences dites supplémentaires ou facultatives sont les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre en complément de celles exigées par la loi.

¹⁰ Cette compétence est exercée par toutes les communautés de communes du département.

¹¹ Tableau synthétisant les compétences des EPCI du département publié sur le site internet de la préfecture des Ardennes.

1.1.2 Un pacte de gouvernance insuffisamment exploité et un pacte financier et fiscal concentré sur les mécanismes de solidarité communautaire

Conformément au I de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil communautaire du 30 juillet 2020 a débattu au sujet de l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'EPCI ainsi que de la mise en place d'un conseil de développement. S'il a décidé de ne pas mettre en place de conseil de développement, un accord local de gouvernance a été adopté le 12 novembre 2020.

Ce document succinct résulte de la volonté de la conférence des maires de ne pas « s'enfermer dans un cadre trop rigide » et détermine quelques grands principes sur les relations entre l'intercommunalité et ses communes membres, qui ne contreviennent pas aux possibilités offertes par le II de l'article précité, sans toutefois en exploiter toutes les possibilités :

- l'organisation d'une conférence des maires réunissant le président de la communauté de communes, les vice-présidents et tous les maires du territoire ;
- la possibilité pour les élus municipaux non communautaires de s'inscrire à une commission thématique communautaire et la présentation annuelle du rapport d'activité à tous les élus municipaux ;
- l'existence d'un pacte financier et fiscal et d'un schéma de mutualisation sont rappelés.

De 2019 à 2021, la conférence des maires s'est réunie entre trois et quatre fois par an. Depuis 2022, il n'existe aucun compte-rendu permettant de s'assurer que la conférence des maires a continué à se réunir régulièrement.

La CCPR a adopté, en février 2016, un pacte financier et fiscal, conformément aux dispositions législatives alors en vigueur¹². Instrument de la solidarité intercommunale visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres, un pacte financier et fiscal a vocation à décrire l'ensemble des mécanismes organisant les relations financières entre l'EPCI et ses communes membres. Ce pacte, articulé autour de quatre axes (renforcer l'équité fiscale ; régulariser les révisions des attributions de compensation 2013 suivant les règles instituées par chaque EPCI avant la fusion [en 2014] ; mettre en place un fonds de concours intercommunal au profit des projets communaux ; optimiser le coefficient d'intégration fiscale¹³ par le développement d'actions de mutualisation) a été modifié à deux reprises, en juin 2016 et octobre 2019, uniquement sur les mécanismes de solidarité communautaire. Le fonds de concours intercommunal a d'abord évolué vers la dotation de solidarité communautaire (DSC), puis les modalités de calcul de cette dernière ont été modifiées au 1^{er} janvier 2020, à la suite d'une modification législative de la répartition du produit de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER), doublant la part affectée aux communes d'implantation (de 10 à 20 %).

¹² Jusque fin 2019, les dispositions relatives au pacte financier et fiscal relevaient des dispositions du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. Depuis la loi de finances pour 2020, elles relèvent de l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Un tel pacte est obligatoire pour les métropoles et les communautés urbaines, ainsi que pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes signataires d'un contrat de ville.

¹³ Le coefficient d'intégration fiscale ou CIF est calculé ainsi :

$$\frac{\text{Fiscalité perçue par l'EPCI} - \text{dépenses de transferts [attributions de compensation + la moitié de la dotation de solidarité communautaire]}}{\text{Fiscalité perçue sur le territoire de l'EPCI (par l'EPCI lui-même et toutes les communes membres)}}$$

Alors que la dotation de solidarité communautaire a été conçue comme un outil de péréquation horizontale¹⁴, celle instituée par la CCPR¹⁵ a un double objectif (traduit par deux fractions distinctes) : compenser les charges et nuisances liées à la présence d'éoliennes sur le territoire des communes (un tiers de l'enveloppe), et réduire les inégalités économiques locales (deux tiers de l'enveloppe). La chambre observe que, de fait, les critères retenus par la CCPR tendent à renforcer certaines inégalités de ressources entre ses membres, les communes accueillant des éoliennes sur leurs territoires bénéficiant déjà de produit plus important d'IFER et d'attributions de compensation élevées.

1.2 Une mutualisation en perte de vitesse depuis 2020

Comme le permet l'article L. 5211-4-2 du CGCT¹⁶, la CCPR a mutualisé des services avec ses communes membres. Entre 2015 et 2020, il existait une mutualisation des services à deux niveaux : l'une ouverte à toutes les communes membres de l'EPCI par un système d'adhésion à la carte, l'autre en lien direct avec la ville de Rethel, avec laquelle la communauté de communes partageait les locaux de la mairie. Si la mutualisation avec Rethel a pris fin à partir de 2021 (suite aux élections municipales de 2020), les autres mutualisations se sont poursuivies.

Conformément à l'article précité, ces mutualisations font l'objet d'un schéma de mutualisation adopté en décembre 2015, dont l'avancement doit faire l'objet d'une communication du président de l'EPCI à son assemblée délibérante chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire¹⁷. En 2018 et 2019, des rapports d'évaluation du schéma de mutualisation ont été adoptés par le conseil communautaire. Les évaluations de 2020 et 2021 sont incluses dans les rapports d'activités de la CCPR correspondants.

¹⁴ D'après l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales, la dotation de solidarité communautaire vise « à réduire les disparités de ressources et de charges entre ces communes. »

¹⁵ Délibération n° 138 du 17 octobre 2019.

¹⁶ Cet article offre la possibilité à un EPCI à fiscalité propre et à une ou plusieurs de ses communes membres de « se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État, [...]. / Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, [...] ».

¹⁷ Dernier alinéa de l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)¹⁸ joue le rôle de la commission de suivi et d'évaluation des services communs¹⁹ prévue à l'article 8 de la convention entre l'EPCI et la commune de Rethel en 2015.

1.2.1 Une mutualisation de nombreux services au profit de toutes les communes membres

Depuis 2015, plusieurs services communs ont progressivement été mis en place au profit de toutes les communes membres (instruction des autorisations d'urbanisme, assistance en matière de marchés publics et de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de travaux de voirie, services techniques polyvalents pour des missions d'entretien extérieur –espaces verts, nettoyage de la voirie, etc.– et de petite manutention, secrétariat de mairie, balayage mécanisé, viabilité hivernale et entretien de certains équipements sportifs).

Sur les 65 communes membres de l'EPCI, plus de la moitié adhère aux services d'instruction d'urbanisme simple et/ou complexe²⁰, à l'assistance à la passation des marchés publics et à l'assistance à maîtrise d'ouvrage voirie, ce qui démontre le besoin de nombreuses communes d'être accompagnées dans les domaines requérant une expertise. Pour limiter le reste à charge de la communauté de communes en matière de services communs, les tarifs de ces derniers ont fait l'objet d'une révision en décembre 2022 (cf. annexe n° 3).

¹⁸ Le rôle principal de la CLECT est d'évaluer le montant des charges associées à chaque transfert de compétences à l'EPCI pour déterminer le montant des attributions de compensation (différence entre le montant des produits de fiscalité perçue par la communauté de communes en lieu et place des communes membres d'une part et le montant des charges transférées par les communes à l'EPCI d'autre part) (référence : IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts). Elle est composée de 69 membres : quatre pour la commune de Rethel, deux membres pour la commune de Sault-lès-Rethel et un membre pour chacune des 63 autres communes.

¹⁹ Cette commission a notamment la charge de réaliser un rapport annuel sur la mise en œuvre des services communs, destiné à être intégré ou annexé au rapport d'activité de l'EPCI. Elle examine également les conditions financières de la mutualisation et propose des évolutions le cas échéant.

²⁰ Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) n'étant pas encore adopté par la CCPR, certaines communes restent soumises au règlement national d'urbanisme (RNU). Leurs autorisations d'urbanisme sont instruites par la direction départementale des territoires (DDT) des Ardennes. Lorsque le PLUi sera adopté, toutes les instructions d'urbanisme seront réalisées par la CCPR, ce qui engendrera des coûts agents supplémentaires pour l'EPCI.

Tableau n° 1 : Évolution des montants versés par les communes membres au titre des services communs (hors Rethel)

Services communs (SC) – (en €)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Urbanisme 1	12 619	12 678	12 707	12 499	12 902	nc
Urbanisme 2	37 470	37 592	37 660	37 116	37 062	nc
AMO Voirie	8 257	7 591	7 650	6 136	6 564	nc
Marchés publics	18 458	17 670	18 540	17 212	17 996	nc
Secrétariat de mairie	20 635	39 407	73 202	120 060	111 547	nc
Services techniques	117 534	143 923	143 923	92 848	83 953	nc
Passages suppl. balayage	0	0	0	987	3 149	nc
TOTAL tableau suivi SC	214 973	258 861	293 682	286 857	273 172	nc
TOTAL tableau suivi AC	212 591	258 861	293 682	291 125	287 795	nc

Source : CRC Grand Est d'après les données issues des tableaux de refacturation des services communs de la CCPR.

N.B. : les totaux des tableaux de refacturation des services communs présentent de légères divergences avec les données inscrites dans les tableaux de calcul des attributions de compensation.

1.2.2 Une mutualisation importante entre 2014 et 2020 entre la communauté de communes et la ville de Rethel

Au-delà de la possibilité ouverte à la commune de Rethel de bénéficier des services communs offerts à toutes les communes membres de l'EPCI, une démarche de mutualisation spécifique a été engagée avec la ville centre en 2015²¹. Elle fait l'objet d'une convention qui précise les modalités de gestion des biens matériels mis à disposition, ainsi que celles relatives à la prise en charge financière et au remboursement des coûts de fonctionnement.

²¹ Jusqu'alors, la mutualisation entre les deux collectivités se traduisait par des mises à disposition individuelles.

Tableau n° 2 : Présentation des services mutualisés avec la commune de Rethel

Année de début de mise en œuvre	Services concernés	Montant annuel de la participation rethéloise (en €)
2015	Services communs « support et direction »* (direction générale des services, finances, assistance juridique et gestion des ressources humaines ²²)	307 633
2016 (convention mars 2017)	Services techniques (transfert de 41 emplois de la commune de Rethel à la CCPR)	1 238 717,93 dont 83 % de frais de personnels
2016	Politique de la ville Accueil, état civil et services aux usagers	221 159

**Bien que la possibilité d'adhérer aux services communs « support et direction » ait été ouverte aux autres communes membres de l'intercommunalité, aucune n'y a adhéré.*

N.B. : Si la mutualisation des services d'accueil physique et téléphonique était inhérente au partage des locaux de la mairie de Rethel dans l'objectif d'optimiser les ressources, celle des services d'état civil est plus surprenante, compte tenu de l'absence de compétence de l'intercommunalité en la matière.

Source : CRC Grand Est, d'après les conventions conclues entre l'EPCI et la commune

La participation de Rethel aux services communs jusqu'en 2020 représentait 87 % du montant total encaissé par la CCPR au titre des services communs.

²² Les services communs « support et direction » avec la ville de Rethel concernent la direction générale et son secrétariat, le service chargé du suivi financier, budgétaire et comptable, la facturation et le contrôle de gestion, le service chargé de l'assistance juridique, le service chargé de la gestion des emplois, carrières et compétences.

Tableau n° 3 : Évolution des montants versés par la commune de Rethel entre 2018 et 2020 au titre des services mutualisés, en euros

	2018	2019	2020
Urbanisme 1	8 277	8 161	7 994
Urbanisme 2	32 824	32 592	32 258
AMO Voirie	8 277	8 161	7 994
Marchés publics	16 554	16 322	15 988
Services techniques	1 238 718	1 238 718	1 238 718
Services supports et direction	304 993	304 933	304 993
Politique de la ville	12 581	12 581	97 409
Accueil, état civil, élections	221 159	221 159	221 159
TOTAL	1 843 383	1 842 627	1 926 513

Source : CRC Grand Est d'après les données de la CCPR

1.2.3 Une démutualisation coûteuse²³

À la suite des élections de juillet 2020, le conseil municipal nouvellement élu a décidé de démutualiser ses services avec ceux de la communauté de communes à compter du 1^{er} janvier 2021²⁴. La commune a uniquement maintenu son adhésion au service commun « politique de la ville ». Le président de l'EPCI en a pris acte le 4 septembre 2020.

À la demande du maire, l'EPCI a libéré les locaux de la mairie de Rethel et finalisé le déménagement de ses services le 15 décembre 2020. Les agents de l'EPCI sont désormais installés sur plusieurs sites, faute de place suffisante dans un seul bâtiment dans le secteur de la ville centre. Le siège de l'EPCI est situé dans l'ancienne mairie de Sault-lès-Rethel.

Les coûts immobiliers de la démutualisation

Le coût total du déménagement et de la réinstallation des agents est de 301 631 € (cf. détails en annexe n° 3).

À ces coûts d'installation, il faut ajouter l'acquisition²⁵ d'une friche industrielle sur le territoire de Rethel en vue de la réhabiliter pour accueillir les services de la communauté de

²³ La CLECT du 25 octobre 2022 dresse un bilan de la démutualisation. La chambre a consolidé les données présentées en examinant les grands livres.

²⁴ En outre, à la demande de la commune en décembre 2020, il a aussi été mis fin aux mises à disposition des agents du service sports de la ville de Rethel, du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) assainissement collectif et du SIVU Foirail.

²⁵ La proposition d'acquisition a été adoptée par le bureau communautaire le 18 décembre 2020.

communes. Les coûts associés à l'acquisition de cette friche, intégrant les frais notariés, un nettoyage du site et le lancement d'un marché d'étude *via* un cabinet d'architectes s'élèvent au 31 décembre 2023 à 388 398 € (cf. détails en annexe n° 3).

Au total, au 31 décembre 2023, les coûts de déménagement et de réinstallation provisoire des agents de l'EPCI ajoutés à ceux du lancement du projet de réhabilitation d'un nouveau site communautaire s'élèvent à 690 029 €.

À ces coûts uniques s'ajoutent des coûts récurrents de loyers pour les locaux accueillant les agents de la CCPR. Alors que le loyer annuel pour la mise à disposition de l'Hôtel de ville de Rethel, du bâtiment d'Orfeuill et des services techniques s'élevait à 93 153 € (hors charges), les loyers annuels s'élèvent à 166 000 € (hors charges) en 2023, auxquels s'ajoute une perte de recettes de 63 144 € du fait de l'occupation de trois cellules sur la zone d'activité de l'Étoile, empêchant leur location à des tiers. Cela représente un surcoût annuel de 136 000 € en 2023.

Le coût net²⁶ total généré par le déménagement et la réinstallation des services de l'EPCI entre 2020 et 2023 est de l'ordre d'1 M€.

Tableau n° 4 : Détail des coûts engendrés par le déménagement et la réinstallation des services de l'EPCI

<i>Objet</i>	Montant (€)
<i>Coûts fixes déménagement 2021</i>	301 631
<i>Coûts friche AERTEC 2020-2023</i>	388 398
<i>Surcoûts loyers 2020-2023 (hors charges)</i>	160 165
<i>Pertes loyers locaux occupés par CCPR 2020-2023</i>	189 432
TOTAL coûts 2020-2023	1 039 626

Source : CRC Grand Est d'après données CCPR (grands livres, factures, pièces de marchés...)

Par ailleurs, le projet de réhabilitation de la friche industrielle étant à l'arrêt²⁷, la chambre alerte l'EPCI sur le risque d'indemnisation à verser au maître d'œuvre si le marché pour prestations intellectuelles signé avec le cabinet d'architecture pour la réhabilitation de la friche venait à être résilié en cas d'abandon définitif du projet. L'ordonnateur estime le coût de l'abandon de ce projet à 46 892 € (comprenant 8 753 € d'indemnités de résiliation à verser au maître d'œuvre et 38 139 € de pertes de subventions d'investissement)²⁸.

²⁶ C'est-à-dire duquel est soustrait le coût des loyers avant la démutualisation.

²⁷ D'après le programme de la mission de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation de la friche AERTEC à Rethel en bâtiments tertiaires, la friche se situe dans la zone inondable du plan de prévention des risques d'inondation de l'Aisne.

²⁸ D'après la chambre, si la CCPR décidait l'abandon de ce projet, elle renoncerait à une dépense de 4 146 026 € (4 600 000 € d'autorisations de programme votées, moins 491 081 € de crédits de paiement consommés), *modulo* le maintien de la friche dans l'actif de l'EPCI.

1.3 Les limites de la stratégie mise en œuvre

Un des objectifs du pacte financier et fiscal était d'optimiser le coefficient d'intégration fiscale²⁹ (CIF) de l'EPCI par le développement d'actions de mutualisation. Pour y parvenir, la CCPR a fait le choix d'exercer de nombreuses compétences et d'imputer le coût des services communs sur les attributions de compensation (AC), comme le permet l'article L. 5411-4-2 du CGCT.

En règle générale, les attributions de compensation sont versées par l'EPCI à ses communes membres (AC positives). Cependant, certaines communes peuvent verser une attribution de compensation à l'EPCI lorsque le coût des charges transférées et des services communs est supérieur à la fiscalité professionnelle transférée à l'intercommunalité (AC négatives).

Tableau n° 5 : Les attributions de compensation de 2018 à 2023, en euros³⁰

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Versement par l'EPCI à ses communes membres ou AC positives, coûts des services communs déduits (c/ 739211)	936 882	893 238	904 439	2 431 437	2 544 152	2 464 232
Versement par les communes membres à l'EPCI ou AC négatives, coûts des services communs déduits (c/ 73211)	219 655	456 576	552 187	268 471	271 157	316 369
Total versement de l'EPCI à ses communes membres	717 226	436 662	352 252	2 162 965	2 272 995	2 147 863

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion

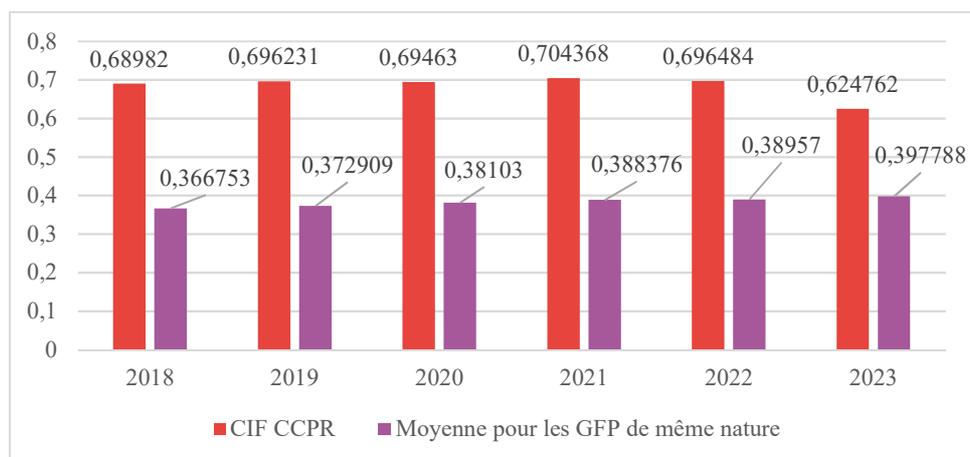
La forte augmentation du montant des attributions de compensation versées par l'EPCI à partir de 2021 s'explique par la démutualisation avec la commune de Rethel, aucune facturation de services communs ne venant plus en déduction de l'AC que l'EPCI lui verse.

Par conséquent, le CIF baisse légèrement depuis 2022, ce qui entraîne la baisse du fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC) au profit de la CCPR. L'EPCI a perçu 493 000 € en 2023, contre 592 000 € en 2021.

²⁹ Défini au II de l'article L. 5211-29 du CGCT.

³⁰ N.B. : Des écarts ont été constatés entre les délibérations relatives aux attributions de compensation, les tableaux de calcul des AC et des services communs établis par les services et les montants inscrits dans les comptes de gestion. Interrogée, la CCPR a confirmé ces écarts, dus à des erreurs d'imputation et de rattachement d'une part et des problèmes organisationnels liés au départ d'agents en charge de ces suivis d'autre part. La chambre a retenu les montants inscrits dans les comptes de gestion.

Graphique n° 1 : Évolution du CIF de la CCPR de 2018 à 2023



Source : CRC d'après les fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AE2F) et fiche DGF 2023 de la CCPR

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie de la communauté de communes du pays rethélois consistant à exercer de nombreuses compétences facultatives et à mutualiser des services (notamment avec la ville de Rethel) en vue d'optimiser ses ressources (à travers son coefficient d'intégration fiscale) s'est heurtée à une volonté politique de démutualisation qui s'est révélée coûteuse pour l'établissement public de coopération intercommunale.

2 UNE GOUVERNANCE LONGTEMPS HYPERCENTRALISÉE, UNE ORGANISATION EN VOIE D'AMÉLIORATION

Les principales difficultés rencontrées par la communauté de communes du pays rethélois au cours des dernières années portent sur la gouvernance, l'organisation et le fonctionnement internes. Aucune solution n'ayant été apportée à ces problèmes persistants, un mouvement social a émergé au sein de l'EPCI à l'été 2023, dont la presse locale s'est fait l'écho. Un audit organisationnel a alors été mené par un consultant externe. Le diagnostic a été présenté, d'abord aux élus, puis aux encadrants et enfin à l'ensemble des personnels fin 2023. Des préconisations ont été formulées par le consultant en début d'année 2024, sur lesquelles l'ancien président de la CCPR s'est appuyé pour élaborer un plan d'actions qui a été présenté aux agents début mars 2024. Lors d'une réunion d'information de l'ensemble du personnel en septembre 2024, le nouveau président a exprimé sa volonté de changer l'organisation générale en mettant en œuvre ce plan d'actions.

2.1 Une gouvernance marquée jusqu'en 2024 par une centralisation importante de l'exécutif et une information insuffisante des membres du conseil communautaire

2.1.1 Une concentration excessive des pouvoirs par l'ancienne présidence

Conformément au 6^{ème} alinéa de l'article L. 5211-10 du CGCT, le conseil communautaire a accordé une large délégation de ses attributions au précédent président de la communauté de communes³¹, dans les domaines de la commande publique, de la gestion patrimoniale, de la gestion administrative, juridique et financière ainsi que dans le cadre de la conduite d'opérations d'aménagement.

Alors que le 7^{ème} alinéa du même article prévoit que « *lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant* », aucune trace du *reporting* fait par le président sur l'exercice de ses délégations ne figure dans les comptes-rendus des conseils communautaires mis en ligne sur le site internet de la CCPR.

De plus, si le président de la CCPR a délégué dès 2020 par arrêté une partie de ses fonctions à chacun de ses vice-présidents³², ces délégations sont restées limitées. Ainsi, le premier vice-président n'a reçu délégation que pour présider le comité social territorial (et sa formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail), uniquement en cas d'absence ou d'empêchement du président. Le vice-président chargé des finances n'a reçu de délégation de signature qu'en mars 2022.

Alors que presque tous les vice-présidents ont délégation « *pour porter, en étroite collaboration avec le président* », une stratégie ou une politique communautaire et animent à ce titre une commission thématique³³, la chambre observe que les vice-présidents n'ont pu remplir pleinement leur rôle jusqu'à la fin de l'année 2023. Par exemple, ils étaient empêchés de travailler directement avec les services compétents dans le champ de leurs délégations. Si l'ancien ordonnateur argue d'une mauvaise compréhension de ses consignes, seules deux délégations de fonction ont été modifiées depuis 2020. Ces modalités de fonctionnement s'avéraient préjudiciables au bon fonctionnement de l'EPCI.

Enfin, à l'exception de trois responsables (directrice des ressources humaines, chef de service jeunesse et juriste), aucune délégation de signature n'a été accordée par le président à des responsables de services, ce qui l'a conduit à signer la quasi-intégralité des actes de l'EPCI, la plupart étant visés préalablement par la directrice de cabinet. Le circuit de signature s'en est trouvé considérablement alourdi, les services attendant des semaines, voire des mois, le retour des parapheurs. L'audit organisationnel précité a ainsi mis en évidence un « *circuit de décisions*

³¹ Délibération n° 44/2020 du 30 juillet 2020.

³² Tel que le prévoit l'article L. 2122-18 du CGCT applicable aux EPCI en vertu du 1^{er} alinéa de l'article L. 5211-2 du même code.

³³ 13 commissions thématiques ont été créées. Elles couvrent les domaines suivants : développement économique, aménagement du territoire et mobilité, vie scolaire et périscolaire, petite enfance et jeunesse, animation sportive, animation culturelle, cadre de vie, habitat et santé, eau potable, environnement, agriculture, économie circulaire et énergies renouvelables, travaux, voirie et propreté, finances, communication et citoyenneté.

complètement asphyxié », étant « une source importante de dysfonctionnements (fabrication de l'urgence) ».

2.1.2 Une composition élargie du conseil communautaire, une assiduité qui se renforce

Conformément au 2° de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, la CCPR a défini, dans le cadre d'un accord local³⁴, un nombre de sièges pour son conseil communautaire supérieur à celui résultant du droit commun³⁵ : 91 sièges (au lieu de 79). Les 12 sièges supplémentaires sont ainsi répartis : 9 pour Rethel, et un de plus pour chacune des communes de Château-Porcien, Sault-lès-Rethel et Saint-Germainmont.

Sur la base d'un échantillon de 5 à 13 délibérations par an, la chambre constate qu'en moyenne 59 conseillers étaient présents aux conseils communautaires sur la période de contrôle, ce qui représente un taux de présence moyen de 65 %. Les conseils ayant enregistré par ailleurs neuf pouvoirs par session environ, le taux de votants moyen au cours de la période sous revue peut être estimé à 75 %.

Cette implication des élus communautaires masque toutefois une baisse importante de l'assiduité des représentants de la ville de Rethel, depuis la démutualisation des services. Auparavant presque tout l'effectif des conseillers de la ville de Rethel était représenté au conseil (présents et pouvoirs), alors qu'ils ne sont plus que quatre en moyenne à partir de 2021, ce qui fait chuter le taux moyen de votants à 63 % sur la période 2020-2023 et réduit la représentativité de la ville de Rethel qui est pourtant la commune la plus peuplée de l'intercommunalité. D'après l'ordonnateur en fonctions, le taux de participation s'est amélioré en 2024, avec un taux de votants supérieur à 85 %.

Le conseil communautaire exerce les compétences qui lui sont attribuées et a constitué en 2020, après le renouvellement du conseil communautaire³⁶, la plupart des commissions obligatoires (appel d'offres, délégations de service public « Eau potable » et « Galéa » ainsi que la commission intercommunale des impôts directs).

³⁴ Arrêté préfectoral n° 2019-648 du 8 octobre 2019 portant composition du conseil communautaire de la communauté de communes du pays rethélois.

³⁵ La composition de droit commun de l'organe délibérant d'une communauté de communes dont la population est comprise entre 30 000 et 39 000 habitants est ainsi déterminée : 34 sièges à répartir à la proportionnelle à la plus forte moyenne, sur la base de la population municipale. À ces 34 sièges s'ajoutent un siège par commune n'ayant pas obtenu de sièges à l'issue de cette première répartition, afin de garantir la représentation de l'ensemble des communes constituant l'intercommunalité.

³⁶ Délibérations n° 46 et 48 du 30 juillet 2020 – délibérations n° 75 et 76 du 17 septembre 2020.

2.1.3 Une information parcellaire des élus et des citoyens

2.1.3.1 Les informations spécifiques aux élus

Une méconnaissance de la charte de l'élu local

Contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-6 du CGCT³⁷, le président n'a pas donné lecture de la charte de l'élu local lors du conseil communautaire du 11 juillet 2020.

Le respect des règles relatives aux indemnités des élus

La loi prévoit que les présidents et vice-présidents de communautés de communes peuvent percevoir des indemnités, dont le montant total ne doit pas dépasser un plafond réglementaire fixé selon la population de l'EPCI.

Conformément à l'article L. 5211-12 du CGCT, le conseil communautaire a délibéré sur les indemnités de ses membres dans les trois mois qui ont suivi son renouvellement en 2020³⁸. Si le tableau annexe récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées aux élus a été fourni à la chambre à sa demande, celui-ci n'est cependant pas annexé à la délibération mise en ligne sur le site internet de la CCPR, alors qu'il est destiné à informer le public.

La chambre a cependant pu vérifier que le montant de ces indemnités respectait à la fois le montant de l'enveloppe globale et le plafond des indemnités individuelles pouvant être versées³⁹. En 2023, le montant total de la masse salariale relative aux président et vice-présidents s'élève à 172 127 €, charges comprises, ce qui correspond, par mois, à 2 738 € bruts pour le président et 752 € bruts pour un vice-président.

L'absence d'état récapitulatif de l'ensemble des indemnités des élus

L'EPCI n'établit pas les états annuels prévus par l'article L. 5211-12-1 du CGCT présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus, au titre de tout mandat et de toute fonction exercée au sein du conseil communautaire et au sein de tout syndicat dans lequel ils représentent l'EPCI. *A fortiori*, cet état n'est pas communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget de l'EPCI comme il le devrait.

Par ailleurs, l'élu local qui détient plusieurs mandats électoraux ou qui représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics ne peut recevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunération et d'indemnités de fonction supérieur, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base⁴⁰. Lorsque le plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écrêtement.

³⁷ « Lors de la première réunion de l'organe délibérant, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau, le président donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le président remet aux conseillers communautaires une copie de la charte de l'élu local et des dispositions de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre IV du présent titre dans les communautés de communes [...] ainsi que des articles auxquels il est fait référence dans ces dispositions ».

³⁸ Délibération n° 42-2020 du 30 juillet 2020.

³⁹ D'après l'article R. 5214-1 du CGCT.

⁴⁰ Telle qu'elle est définie par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, soit un montant égal à 8 897,93 € mensuels au 1^{er} janvier 2024.

La chambre n'a pas été en mesure de s'assurer du respect de ce plafond, dans la mesure où cet état n'était pas établi par la CCPR au cours de la période contrôlée. Le président de l'EPCI s'est engagé à établir désormais l'état annuel réglementaire présentant les indemnités de toute nature des élus, comme la chambre l'y avait invité.

2.1.3.2 L'information conjointe aux élus et aux citoyens

Une information budgétaire partielle

Si le rapport d'orientation budgétaire (ROB) obligatoire⁴¹ est effectivement transmis aux conseillers communautaires dans les délais légalement prévus et donne lieu au débat d'orientation budgétaire (DOB), il n'offre qu'une vision tronquée de la situation budgétaire de la CCPR.

Seul l'encours de dette du budget principal et son évolution sont clairement présentés, l'encours de dette des budgets annexes n'étant pas systématiquement évoqué. Lorsqu'il l'est, il n'est pas consolidé avec celui du budget principal pour présenter une vision exhaustive. Il en est de même pour la capacité d'autofinancement et la trésorerie de l'EPCI, qui sont présentées de manière aléatoire d'un exercice à l'autre.

Les précisions attendues relatives aux dépenses de personnel sont également succinctes et ne répondent pas aux exigences du 3^{ème} alinéa de l'article L. 2312-1 du CGCT.

De plus, selon les dispositions combinées des articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT, le rapport d'orientation budgétaire, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif, et la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif doivent être mis en ligne dès lors que l'organisme public dispose d'un site internet, « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* ». Ce n'est pas le cas sur le site internet de la CCPR.

La qualité des documents budgétaires est également à améliorer. Contrairement aux dispositions des instructions budgétaires et comptables⁴², les annexes exigées au compte administratif et au budget primitif, relatives notamment aux amortissements et à l'état du personnel ne sont pas jointes ou sont incomplètes. De même, l'état des recettes grevées d'affectation spéciale, telles que la fiscalité GEMAPI, est inexistant⁴³, et l'annexe A10.3,

⁴¹ Articles L. 5211-36 et L. 2312-1 du CGCT.

⁴² M14 – Tome 2 – Titre 1 – Le budget – Chapitre 4 – Contenu et présentation – les annexes - Titre 4 – La tenue des comptabilités - Chapitre 1 – La comptabilité de l'ordonnateur – 6.2 À la clôture de l'exercice. M4 – Titre 3 – Le cadre budgétaire – Chapitre 1 – Le budget – 4 – Les documents budgétaires – Les annexes.

⁴³ Ainsi, alors que le produit fiscal voté pour la compétence GEMAPI s'élève à 100 000 € par an, le montant annuel versé au syndicat de l'Entente Oise Seine est compris entre 88 335 € (exercices 2019 et 2020) et 86 265 € (depuis 2021) pour la prévention des inondations. Aucune annexe au compte administratif ne permet de s'assurer de l'affectation régulière du reliquat du produit perçu au profit de dépenses liées à la compétence « gestion des milieux aquatiques ».

correspondant au bilan des cessions de terrains ayant eu cours dans l'année, n'est pas remplie (budget principal et budgets annexes zones d'activités)⁴⁴.

Rappel du droit n° 1 : Présenter au conseil communautaire un rapport d'orientation budgétaire conforme aux prescriptions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, donnant en particulier des informations sur tous les budgets de l'EPCI afin d'avoir une vision complète de sa situation financière.

Des rapports obligatoires non produits

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT, la CCPR établit un rapport d'activité annuel qu'elle transmet à ses communes membres. Mais le rapport de 2022 n'a été présenté à l'assemblée délibérante que le 21 décembre 2023, ce qui contrevient à l'article précité, qui précise que le rapport doit être adressé au maire de chaque commune membre avant le 30 septembre.

En tant qu'EPCI à fiscalité propre disposant d'une population de plus de 20 000 habitants, la communauté de communes doit présenter un rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes⁴⁵ préalablement au débat sur le projet de budget, ainsi que des rapports annuels sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets⁴⁶ d'une part, et du service public d'eau potable et de l'assainissement⁴⁷ d'autre part. Ces deux derniers sont destinés notamment à l'information des usagers.

La CCPR ne présente pas de rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets n'a été présenté qu'en juillet 2021 pour l'année 2020.

Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et de l'assainissement ont été présentés en décembre 2019 pour l'année 2018, alors qu'ils doivent tous deux être présentés dans les neuf mois qui suivent la clôture d'un exercice. Ceux afférents à 2020 ont été présentés au conseil communautaire en juillet 2021. Aucun rapport annuel portant sur ces deux thématiques n'a été présenté depuis.

Rappel du droit n° 2 : Produire l'ensemble des rapports annuels exigés par les articles L. 5211-39, L. 2311-1-2, L. 2224-17-1 et L. 2224-5 du CGCT et les présenter au conseil communautaire dans les délais impartis.

Une publication incomplète sur le site internet de l'EPCI

Selon les dispositions combinées des articles L. 2131-1 et L. 5211-3 du CGCT, les délibérations du conseil communautaire et les actes réglementaires de l'exécutif doivent faire l'objet, depuis le 1^{er} juillet 2022, d'une publication sous forme électronique « *de nature à*

⁴⁴ Alors que l'article L. 5211-37 du CGCT dispose que « *le bilan des acquisitions et cessions opérées par les établissements publics de coopération intercommunale est soumis chaque année à délibération de l'organe délibérant. Ce bilan est annexé au compte administratif de l'établissement concerné* ».

⁴⁵ Article L. 2311-1-2 du CGCT.

⁴⁶ Article L. 2224-17-1 du CGCT.

⁴⁷ Article L. 2224-5 du CGCT.

garantir leur authenticité et à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite »⁴⁸. C'est cette nouvelle formalité qui confère à ces actes leur caractère exécutoire.

Au 7 mai 2024, le site internet de la CCPR comportait bien une rubrique « séances »⁴⁹, dans laquelle se trouvent, par ordre chronologique décroissant de séances du conseil communautaire depuis le début de la mandature en cours⁵⁰, la liste des délibérations présentées (ainsi que le résultat des votes)⁵¹, le détail de chacune des délibérations ainsi que les procès-verbaux de séances lorsqu'ils ont été adoptés.

Cependant les autres actes réglementaires (notamment les arrêtés de l'exécutif dès lors qu'ils n'ont pas de caractère individuel) ne se trouvent pas sur le site internet, ce qui fait courir un risque juridique à l'EPCI, dans la mesure où le délai de recours est prorogé tant que les formalités de publicité n'ont pas été effectuées.

Si la CCPR remplit une partie de ses nouvelles obligations en matière de publication de ses actes, elle doit cependant compléter les pièces mises en ligne afin d'y répondre totalement.

De même, alors que c'est la transmission au représentant de l'État dans le département qui confère leur caractère exécutoire à l'immense majorité des délibérations ou des décisions individuelles prises par l'exécutif⁵², la chambre constate de fréquents retards de transmission de ces catégories d'actes. Par exemple, les délibérations adoptées par le conseil communautaire le 16 décembre 2021 n'ont été transmises que le 2 mars 2022 au contrôle de légalité et un contrat à durée déterminée conclu le 1^{er} juillet 2021 seulement le 1^{er} mars 2022. La chambre invite donc la CCPR à transmettre ses actes au contrôle de légalité dans un délai raisonnable.

2.2 Une désorganisation généralisée pendant plusieurs années

2.2.1 Une vacance de plusieurs postes d'encadrement trop longue

Selon l'organigramme des services en vigueur au 1^{er} janvier 2024, neuf postes de cadres étaient vacants, notamment les postes de directeur général des services (DGS) (resté vacant plus de trois ans (du 1^{er} novembre 2020 au 1^{er} février 2024, soit plus de la moitié du mandat) et de directeur des affaires financières (DAF) (resté vacant un an puis huit mois). La chambre a examiné les processus de recrutement pour ces deux postes.

Pour le poste de DGS, le départ du titulaire du poste au 1^{er} novembre 2020 était connu et a été anticipé, un avis de vacance ayant été publié dès le 16 septembre 2020. Bien qu'il soit resté infructueux, il a néanmoins fallu attendre juin 2022 (soit plus d'un an et demi) pour qu'il soit fait appel à un cabinet de recrutement. Au cours du second semestre 2022, celui-ci a approché 106 candidats. Si nombre d'entre eux ont refusé la proposition, le rapport bilan fait également état de nombreux « *refus client : ne souhaite pas contacter ce candidat* ». Au final,

⁴⁸ III de l'article L. 2131-1 du CGCT.

⁴⁹ Dans « la communauté de communes\L'organisation politique\Le fonctionnement ».

⁵⁰ Soit depuis le conseil communautaire du 11 juillet 2020.

⁵¹ Conformément à l'article L. 2121-25 du CGCT.

⁵² Article L. 2131-2 du CGCT.

si deux candidats ont été présentés par le cabinet, aucun recrutement n'a eu lieu à la suite de cette mission (dont le coût s'est élevé à 6 588 €). Une nouvelle procédure a été relancée dès janvier 2023 (gestion interne), huit candidatures reçues et trois personnes approchées directement par le président. Seul un candidat a été reçu par le président, les autres ayant été considérés comme « *ne répondant pas aux critères* ». Enfin, un autre cabinet de recrutement a été missionné en octobre 2023 (pour un coût de 13 200 €). C'est à l'issue de cette procédure que l'actuel DGS a été recruté.

S'agissant du poste de DAF, bien que le départ du titulaire du poste jusqu'en janvier 2022 ait été correctement anticipé (vacance publiée 10 jours après), le processus de recrutement a été très long. Quatre mois se sont ainsi écoulés entre l'entretien avec la direction des ressources humaines (DRH) et celui avec le président, et encore quatre mois avant la prise de poste, intervenue en décembre 2022. Alors que ce directeur a quitté l'EPCI le 31 mai 2023, une vacance d'emploi n'a été publiée que six mois plus tard (16 novembre 2023). Le candidat recruté au 1^{er} février 2024 a été approché directement par le président.

L'absence prolongée d'un DGS à la tête des services de l'EPCI lui a été particulièrement préjudiciable comme le montrent les développements ci-dessous, en dépit de l'intérim assuré conjointement par plusieurs cadres à certains moments de cette longue période de vacance.

2.2.2 Une absence de pilotage stratégique et un manque de procédures qui se sont révélés préjudiciables aux finances de l'EPCI

D'après l'audit organisationnel, l'absence de DGS a laissé « *le président et l'exécutif sans éclairage sur les orientations* », « *sans évaluation de l'action publique menée* » et « *sans alerte ni retour sur la capacité de l'administration à servir le projet politique* ». De même, cette absence a laissé les services « *sans priorité d'actions* » et « *sans vision, sans méthode, sans objectifs mesurables* », et a empêché « *de résoudre les difficultés d'organisation, de fonctionnement, de management* », « *laissant les encadrants sans soutien, sans accompagnement et sans cadrage* ».

Ainsi, en l'absence de DGS, l'EPCI a souffert d'une absence de pilotage stratégique, ainsi que d'un manque de procédures.

Si des fiches de procédures et des guides pratiques existent dans le domaine des ressources humaines et sont de bonne qualité⁵³, il n'y avait aucun document de ce type en matière financière ou de commande publique. Depuis le second semestre 2024, des outils de pilotage ainsi qu'un règlement intérieur de la commande publique sont développés.

Une base documentaire solide apparaît en effet nécessaire, d'une part pour exposer les règles applicables, d'autre part pour sécuriser les process afin d'aider les nouveaux agents à s'approprier leurs missions et de diffuser une culture commune sur des sujets parfois techniques ou complexes (par exemple en matière d'amortissements ou de seuils de rattachement).

Plusieurs exemples illustrent en effet l'absence d'une culture commune, renforcée par le cloisonnement des services. En matière de pilotage des AP/CP (autorisations de programme

⁵³ Il serait cependant utile de dater les guides pratiques, comme cela a été fait pour les fiches process.

et crédits de paiement) ou de gestion des zones d'activités, le suivi comptable est totalement décorrélé des services métiers qui gèrent les projets.

Enfin, l'absence de pilotage a conduit à des pertes de financements. Par exemple, depuis le départ de la personne en charge des dossiers LEADER⁵⁴, des agents font l'intérim (en plus de leur mission principale) sans soutien ni formation alors que le suivi de dossiers de fonds européens exige une technicité qui ne s'acquiert pas aisément. Des subventions ont été perdues, faute d'expertise sur le sujet et de pilotage des projets par un DGS qui aurait assuré le lien entre les services et le suivi des subventions.

2.2.3 Une relation à l'utilisateur dégradée

Un accueil inefficace en raison de l'hypercentralisation

En matière d'accueil téléphonique, seul le numéro du standard est disponible sur le site internet de l'EPCI, ce qui peut conduire à un engorgement rapide en dépit du nombre d'agents (jusqu'à cinq d'après l'ancien ordonnateur) pouvant répondre en même temps.

L'ancien ordonnateur avance avoir voulu mettre en place un accueil téléphonique permettant d'apporter une réponse rapide de premier niveau en ne transférant que les questions les plus complexes aux services concernés. Néanmoins, la chambre observe que, dans les faits, la lourdeur de la procédure mise en place (procédure de réponse à l'utilisateur entièrement écrite avec de multiples étapes dont le plus souvent une validation finale par le cabinet) conduisait souvent le standard à n'apporter aucune réponse aux demandes des usagers. Jusqu'au dernier trimestre 2023, l'accueil téléphonique ne transférait pas d'appels aux services concernés, et les agents avaient également pour consigne de ne pas communiquer leur numéro de téléphone, y compris aux interlocuteurs institutionnels.

Cette organisation ralentissant considérablement les délais de réponses, était inefficace, suscitait l'incompréhension des usagers, et démotivait les agents.

Plusieurs dysfonctionnements en matière de facturation

Dans le cadre du renouvellement de l'engagement partenarial signé entre la CCPR et la direction départementale des finances publiques (DDFiP) en 2021, le mécontentement des usagers du fait des difficultés à joindre les bons interlocuteurs en matière de facturation était souligné. De plus, un retard important⁵⁵ a été pris en matière de facturation, en raison notamment de l'absence de pilotage et du manque de procédures, risquant également de générer incompréhension et mécontentement des usagers.

⁵⁴ LEADER (Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) est un programme européen de développement rural.

⁵⁵ Ainsi, en 2023, les produits non encore facturés du budget annexe eau potable représentent 30 % (640 000 €) de ses produits de gestion et ceux du budget annexe ordures ménagères 87 % (3,5 M€) de ses produits de gestion.

Plusieurs pistes d'amélioration sont envisageables :

- d'une part, communiquer au service de gestion comptable⁵⁶ un calendrier de facturation afin de lui permettre d'anticiper les difficultés et d'accueillir au mieux les usagers et nommer un référent « usagers » mobilisable. Ces deux engagements pris envers la DDFiP n'ont pour l'heure pas été tenus par la CCPR⁵⁷ ;
- d'autre part, revoir l'organisation même de la facturation au sein des services de la CCPR. Par exemple, la facturation en matière d'eau potable pourrait être intégrée au service métier compétent. Avant même de procéder à une telle réorganisation, une autre piste d'amélioration consisterait à inverser les modalités de facturation : procéder aux relevés des compteurs au premier semestre et facturer sur estimation au second semestre, ce qui ferait gagner du temps pour la facturation de fin d'année et éviterait ainsi les aléas de fin de gestion dans les relevés tardifs de consommation réelle.

2.3 Des ressources humaines en souffrance

Depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique⁵⁸, les collectivités et établissements publics sont tenus de se doter de lignes directrices de gestion (LDG) permettant de formaliser les orientations et priorités de l'employeur sur la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (volet 1) et la promotion et la valorisation des parcours professionnels (volet 2).

Conformément aux articles 14 et 16 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019⁵⁹, les lignes directrices de gestion ont été établies par l'autorité territoriale⁶⁰ (le président de l'EPCI) le 21 avril 2023, après consultation du comité social territorial. En matière de stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines sont notamment affirmés les principes suivants :

- en matière de recrutement, « *garantir l'égal accès aux emplois publics par une procédure de recrutement transparente, basée sur les compétences et les valeurs de la collectivité* » ;
« *assurer un accompagnement fin des nouvelles arrivées* » ;

⁵⁶ De la direction départementale des finances publiques (DDFiP), chargé du recouvrement des factures.

⁵⁷ L'autre axe de l'engagement consiste à lisser la facturation, améliorer la lisibilité des factures et faciliter le paiement pour l'utilisateur, notamment en promouvant les différents moyens de paiement en ligne lors de la facturation et en élaborant un calendrier de prise en charge des factures.

⁵⁸ L'article L. 413-1 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que « *les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (RH), notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics, sans préjudice du pouvoir général d'appréciation de l'autorité compétente [...]* ».

⁵⁹ Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

⁶⁰ D'après l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale, les chefs de l'exécutif (maires et présidents) de collectivités ou d'établissements publics sont les « autorités territoriales ». Ils détiennent juridiquement toutes les attributions de l'employeur dans la « gestion de l'entreprise publique » constituée par la collectivité.

- en matière de déroulement de carrière, « *valoriser les parcours professionnels aussi bien des agents titulaires que ceux des contractuels : grille d'évolution d'échelon similaire, accès à la promotion interne, parcours d'intégration des contractuels* » ;
- en matière de conditions de travail, « *favoriser les conditions de travail collectives et individuelles* » ; « *prévenir les risques psycho-sociaux, gestion des accidents de travail, études de poste liées aux restrictions médicales* » ;
- en matière d'avancement de grade (volet 2)⁶¹, cinq critères ont été définis reposant en particulier sur la manière de servir, le contenu du poste, la dynamique personnelle d'évolution de carrière et l'ancienneté dans l'établissement.

En dépit de l'existence de ces lignes directrices, un certain nombre de principes qu'elles énoncent sont loin d'être mis en œuvre au sein de la communauté de communes.

2.3.1 Quelques irrégularités à corriger

Le régime indemnitaire applicable aux agents de l'EPCI est le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁶². Celui-ci est entré en vigueur pour la filière administrative, la filière technique et la filière culturelle (bibliothèques) le 1^{er} janvier 2018⁶³. Cependant, la délibération initiale ayant dû être rapportée pour des raisons techniques (adoption d'une nouvelle délibération pour la filière culturelle⁶⁴), aucune nouvelle délibération n'a été prise concernant la filière technique. Il serait bon d'y remédier⁶⁵.

La chambre constate qu'en dépit de la décision du conseil communautaire de mettre en place le complément indemnitaire annuel (CIA), part variable de ce régime indemnitaire⁶⁶, aucun critère d'attribution n'a été défini, et que celui-ci n'a encore jamais été versé.

Par ailleurs, alors que le RIFSEEP ne peut se cumuler avec d'autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, la chambre constate qu'une prime annuelle dite « de juin » était encore versée à 23 agents en 2023 (dont un non-titulaire) pour un montant total de 6 850 €, et qu'une prime de fin d'année l'était également à trois agents des écoles en 2023

⁶¹Conformément au II de l'article 14 du décret du 29 novembre 2019 précité, « *pour les collectivités territoriales et établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion ainsi que pour les collectivités territoriales et établissements publics volontairement affiliés lui ayant confié la compétence d'établissement des listes d'aptitude, les lignes directrices de gestion en matière de promotion interne sont définies par le centre de gestion* ».

⁶² Institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, ce régime indemnitaire a vocation à être instauré progressivement dans la fonction publique territoriale. En effet, en application du principe de parité, les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ne peuvent y prétendre que lorsque les corps de la fonction publique de l'État homologues en bénéficient.

⁶³ Délibération n° 2017-228 du 21 décembre 2017.

⁶⁴ Délibération n° 2019-63 du 25 avril 2019.

⁶⁵ La délibération n° 2019-62 du 25 avril 2019 modifiant la délibération n° 2017-228 ne mentionne plus la filière technique.

⁶⁶ Le CIA varie chaque année en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent, appréciés lors de l'entretien professionnel d'évaluation.

pour un montant total de 1 144 €. En dépit de leurs faibles montants, la chambre invite la communauté de communes à mettre fin à ces cumuls de primes irréguliers.

Enfin, en matière de temps de travail, la chambre constate qu'il a été mis fin, en 2022, aux trois jours de congés supplémentaires qui étaient auparavant octroyés au-delà des congés légaux. Bien que l'information figure dans le guide pratique ressources humaines de la CCPR, la chambre invite néanmoins l'EPCI à mettre à jour son règlement intérieur adopté en 2015 pour y intégrer les dispositions arrêtées dans les délibérations de 2022 et 2023⁶⁷ relatives à l'organisation du temps de travail.

2.3.2 Des effectifs précarisés et insuffisamment encadrés

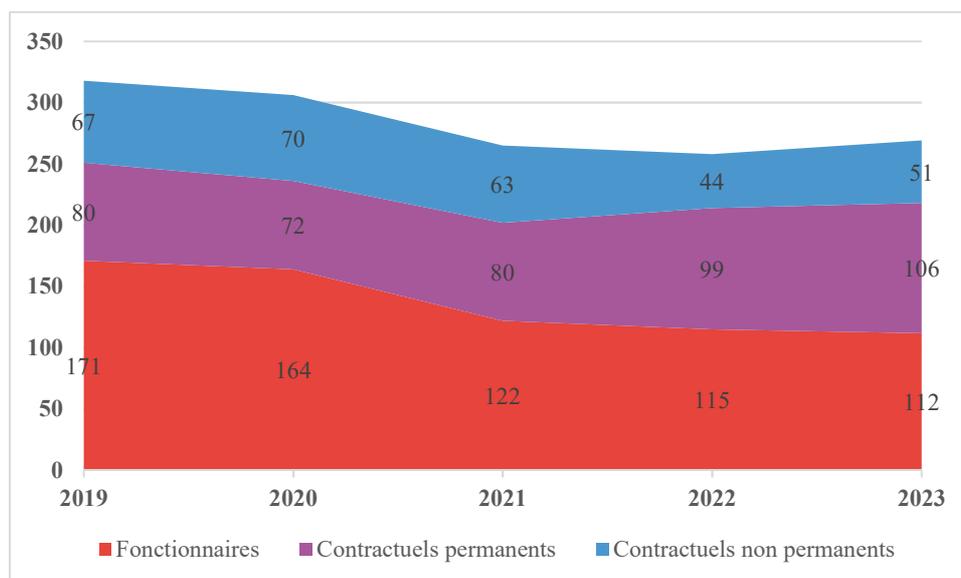
2.3.2.1 Une précarisation croissante

Au 31 décembre 2023, la CCPR emploie 269 agents (effectifs physiques), représentant 233,7 équivalents temps plein rémunérés sur l'année (ETPR). Alors que la moyenne nationale pour les intercommunalités de 100 à 349 agents⁶⁸ s'établit à 208 agents permanents (186 ETPR), la CCPR compte 218 agents permanents (190,2 ETPR), ce qui apparaît cohérent avec le volume des compétences exercées.

Par rapport à 2019, ces effectifs sont en baisse de 15,4 %. La raison principale réside dans la démutualisation des services avec la ville de Rethel, qui a conduit au transfert de 41 agents à la commune en 2021.

⁶⁷ Délibérations n° 121-2022 et 153-2023.

⁶⁸ D'après la 3^{ème} édition des *10 groupes d'indicateurs « repères » pour le pilotage des ressources humaines*, de la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale et l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale (édition 2023 portant sur des données 2021).

Graphique n° 2 : Évolution des effectifs physiques par statut entre 2019 et 2023

Source : CRC d'après bilans sociaux, RSU et données CCPR

Si les effectifs sont relativement stables depuis 2021, leur structure a évolué, la part des contractuels s'accroissant (de 46,2 % en 2019 à 58,4 % en 2023). Ainsi, au 31 décembre 2023, 49 % des agents permanents sont des contractuels. Sur ces 106 agents, 100 ont été recrutés sur le fondement du 2° de l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique⁶⁹, c'est-à-dire « lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté »⁷⁰.

Si la législation permet depuis 2019 le recrutement de contractuels sur un grand nombre d'emplois permanents, la chambre s'étonne qu'aucun fonctionnaire territorial n'ait pu être recruté sur des fonctions qui ne présentaient pour la plupart aucune spécificité avérée (61 agents des écoles, 4 agents techniques, 3 postes de gestionnaires en matière financière ou de ressources humaines, 3 chargés de relation aux usagers, 1 assistant de direction notamment).

Par ailleurs, l'examen des candidatures des contractuels n'est possible que lorsque l'autorité territoriale a établi le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire⁷¹. Si le précédent président produisait bien les attestations correspondantes, certaines d'entre elles, qui ont été examinées par la chambre, n'étaient pas toujours suffisamment justifiées. Par exemple, sur un poste d'assistant de direction, aucune des 10 candidatures de titulaires reçues n'a convenu, au motif soit de l'absence de correspondance avec « le profil recherché pour le poste à pourvoir », soit de « l'inadéquation avérée entre le

⁶⁹ Avant le 1^{er} mars 2022, il s'agissait du 2° de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (et qui faisait référence uniquement à la catégorie A jusqu'à la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique).

⁷⁰ Quatre l'ont été pour remplacement temporaire d'agents momentanément absents et deux pour occuper des emplois à temps non complet dont la quotité de travail est inférieure à 50 %.

⁷¹ Le préfet des Ardennes a eu l'occasion de le faire remarquer à plusieurs reprises au président de la CCPR.

grade et le profil recherché », alors que cinq adjoints administratifs (de différentes fonctions publiques), un adjoint des cadres hospitaliers et un rédacteur territorial avaient postulé.

Enfin, la chambre constate que 121 agents (presque exclusivement des agents des écoles) occupaient des postes à temps non complet au 31 décembre 2023 alors qu'en parallèle, les heures complémentaires⁷² réalisées et rémunérées représentaient sur cette même année l'équivalent de cinq agents à temps complet. S'agissant du nombre de postes à temps non complet, le président et son prédécesseur invoquent tous deux les spécificités des fonctions d'agents des écoles et de leurs emplois du temps. L'ancien président ajoute que l'essentiel des heures complémentaires réalisées en 2023 a été destiné à pourvoir au remplacement d'autres agents en arrêts maladie.

Tableau n° 6 : Évolution des heures complémentaires entre 2019 et 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Heures complémentaires réalisées et rémunérées</i>	9 166	9 797	9 881	17 099	7 752
<i>Soit en nb agents (nb heures/1607)</i>	6	6	6	11	5
<i>Coût des heures complémentaires d'après fiches de paie</i>	161 265 €	140 941 €	153 363 €	199 747 €	92 799 €

Source : CRC, d'après données bilans sociaux et rapports sociaux uniques ainsi que fiches de paie

La chambre observe au surplus que le nombre de contractuels et d'agents à temps non complet engendre une précarisation croissante des agents de l'EPCI, qui entre en contradiction avec l'objectif de valorisation des parcours professionnels affirmé dans les lignes directrices de gestion adoptées par le conseil communautaire. Le nouveau président indique travailler sur plusieurs moyens de réduire la précarité.

2.3.2.2 Un manque d'encadrement et une rotation importante des effectifs

Au 31 décembre 2023, 24 postes étaient vacants, dont 17 postes de catégorie A. Si trois recrutements sont intervenus au premier trimestre 2024, dont ceux de directeur général des services et de directeur des affaires financières, il n'en reste pas moins que l'EPCI souffre d'un important déficit d'encadrement. La part des agents de catégories A et B dans les effectifs permanents n'est en effet que de 18 % à la CCPR, alors que la moyenne pour les intercommunalités de 100 à 349 agents s'élève à 33 %. Le nouveau président indique que dans le cadre de la nouvelle organisation qu'il a mise en place, ce sont encore huit postes (toutes catégories confondues) qui étaient vacants à la fin du premier semestre 2024.

Par ailleurs, entre 2019 et 2023, 185 départs ont eu lieu sur les postes permanents (pour 173 arrivées)⁷³. Les démissions ou mutations en sont le principal motif (37 % en moyenne),

⁷² Les heures complémentaires sont les heures de travail comprises entre le temps de travail habituel des agents à temps non complet et 35 heures hebdomadaires.

⁷³ D'après les bilans sociaux puis rapports sociaux uniques de l'EPCI.

ainsi que les fins de contrats remplaçants. C'est en 2022 que le nombre de départs a été le plus important (43 en tout⁷⁴), dont 40 % pour cause de démission et 5 % de mutation.

Ce turn-over important conduit à une faible ancienneté des effectifs. Ainsi, au 31 décembre 2023, près de la moitié des effectifs (49 %) a moins de cinq ans d'ancienneté (dont 16 % ont été recrutés dans l'année), 21 % ont entre cinq et dix ans d'ancienneté et 30 % sont présents depuis la création de la CCPR (10 ans).

Il en résulte une perte de mémoire des services et des ruptures dans le fonctionnement de l'organisation, liées notamment à l'absence de transmission.

2.3.3 Des conditions de travail dégradées

2.3.3.1 Des conditions matérielles inadéquates qui ne favorisent pas la transversalité et le partage d'informations

Des locaux dispersés et inadéquats

La chambre a constaté lors de ses visites sur place la dispersion ainsi que les conditions précaires dans lesquelles sont installés les agents de la CCPR depuis début 2021. Ces conditions de travail, caractérisées par la multiplicité des sites et l'inadéquation des locaux avec les missions conduites, ne permettent de surcroît pas de créer un collectif de travail serein et efficace. La chambre prend note des premiers changements opérés par la communauté de communes à l'été 2024 (par exemple le déménagement du service relations publiques) et des réflexions engagées afin d'améliorer les conditions de travail des agents, la transversalité et la communication entre les équipes.

Un organigramme peu lisible et des services cloisonnés

Aucun organigramme n'était disponible sur le site internet de l'EPCI jusqu'en septembre 2024, les interlocuteurs institutionnels de la CCPR eux-mêmes (services préfectoraux et des finances publiques) n'en disposaient pas. Alors que le plan d'actions faisant suite à l'audit organisationnel prévoyait la mise en œuvre rapide d'un nouvel organigramme, celui-ci n'a été élaboré qu'en juin, validé par les instances en juillet et présenté aux équipes en septembre, avant sa publication.

De plus, les agents ne disposent pas tous d'une adresse de messagerie professionnelle nominative, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport d'activité 2020 de l'EPCI (d'après lequel « *chaque nouvel arrivant se voit attribuer, sur demande de la direction, une adresse e-mail (...). Il est ensuite, en fonction du besoin, ajouté à un ou des groupes de services* ») et il n'existe pas d'annuaire téléphonique formalisé. L'absence de ces outils pourtant élémentaires a nui à la transversalité, privant les agents de se connaître mutuellement et de travailler ensemble. La chambre prend note de l'élaboration en cours d'une cartographie des équipements qui devrait permettre de garantir l'accessibilité téléphonique et informatique de l'ensemble des agents.

⁷⁴ 44 départs en 2019, mais dont plus de huit s'expliquent par des transferts de compétences.

2.3.3.2 Une absence préjudiciable d'entretiens professionnels pendant plusieurs années

D'après l'article 2 du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux, ceux-ci doivent bénéficier chaque année d'un entretien professionnel avec leur supérieur hiérarchique direct.

Au sein de la CCPR, aucun entretien professionnel n'a eu lieu entre le dernier semestre 2021 (entretiens portant sur l'année 2020) et le second semestre 2024, en dépit de la préparation annuelle de la campagne par la direction des ressources humaines. En 2021, 80 % des entretiens obligatoires avaient eu lieu. L'ancien président refusait en effet que des entretiens soient menés avec les agents tant que lui-même n'avait pas procédé à l'évaluation des cadres placés directement sous son autorité, en l'absence de directeur général des services.

Au-delà de la privation d'un moment important de la vie professionnelle, permettant à la fois à l'encadrement de donner du sens et de fixer les objectifs pour l'année à venir, et aux agents de s'exprimer (bilan de l'année écoulée, besoins, notamment de formation...), cette absence d'entretien a eu des conséquences directes et préjudiciables sur le déroulement de carrière des agents. Ainsi, aucune promotion interne n'a eu lieu au choix depuis 2019. En effet, ces promotions relèvent du centre de gestion et, de l'aveu même de l'ancien président, « *s'il se présente avec un dossier dont il manque les trois derniers entretiens professionnels pour l'agent proposé, cela ne sert à rien de le proposer, aucune chance d'être retenu, il ne pourra pas défendre cet agent* »⁷⁵.

La chambre prend acte du lancement de la campagne des entretiens professionnels en août 2024.

2.3.3.3 Un mal-être au travail croissant et alarmant jusqu'à mi-2024

En application de l'article 2-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, « *les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité* ». Elles doivent définir une organisation de la prévention à même de garantir la sécurité et la protection de la santé physique et mentale de leurs agents, assortie d'une obligation de résultats.

La chambre a constaté que le nombre de jours d'arrêts de travail pour maladie ordinaire a plus que doublé entre 2021 et 2023, à effectifs constants.

⁷⁵ Extrait du procès-verbal du comité social territorial du 12 octobre 2022 (page 12).

Tableau n° 7 : Évolution de l'absentéisme des agents permanents de 2019 à 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Taux d'absentéisme pour maladies ordinaires et accidents du travail</i>	5,32 %	4,58 %	4,60 %	5,05 %	7,39 %
<i>Nombre de jours d'arrêts de travail pour maladie ordinaire</i>	ND	ND	2 662	4 094	5 423
<i>Nombre d'accidents du travail pour 100 agents</i>	7,2	0	4,5	5,4	5,2

Source : CRC, d'après bilans sociaux, rapports sociaux uniques et données CCPR

La médecine du travail a alerté le président de la CCPR en juin 2023 au sujet de risques psycho-sociaux au sein de l'EPCI, qualifiant la situation de plusieurs agents de l'EPCI de « préoccupante ».

Ces constats ont été confirmés par l'audit organisationnel réalisé au dernier quadrimestre de l'année 2023 : « *des cadres qui pleurent en parlant de leur travail, des cadres qui évoquent des insomnies, des pertes d'appétit, des réveils nocturnes, une fatigue intellectuelle et des pensées suicidaires, des burn-out qui interpellent* ».

Les causes ont été identifiées, tant par le médecin du travail que par l'audit organisationnel et reposent sur « *une surcharge de travail, une multiplication et désorganisation des tâches liées notamment à de nombreux postes vacants et un turn-over des effectifs dans les postes à responsabilité et de direction* », « *une pression temporelle avec des sollicitations multiples, des directives pressantes et non précises, des injonctions contradictoires* », « *un manque d'autonomie dans le travail avec des procédures lourdes et de nombreuses étapes de validation* », « *un processus décisionnel lent et anachronique* ».

De surcroît, l'environnement de travail est décrit par l'un et l'autre comme « hostile », avec « *une pression unanime et constante* », « *des sollicitations intempestives* » dans « *des délais de réalisations intenable* », « *des injonctions brutales* », « *des modes d'interpellation écrits ou oraux irrespectueux* », le tout traduisant un manque de considération et de respect.

Si la réalisation de l'audit organisationnel a permis une prise de conscience et un début d'amélioration, la chambre a néanmoins constaté, lors de ses visites sur place au premier quadrimestre 2024, que le mal-être était encore présent. Elle rappelle donc ses obligations à l'autorité territoriale et prend note de l'engagement du président à proposer un cadre de travail propice à garantir la protection de la santé des agents.

2.4 De nombreuses irrégularités concernant l'ancien exécutif et son cabinet

2.4.1 La nécessité d'encadrer les frais de mission et de déplacement des élus

En principe, l'indemnité de fonction d'un élu est censée couvrir tous les frais résultants de l'exercice du mandat. La loi a cependant prévu le remboursement de certaines dépenses, lorsque des conditions particulières sont remplies.

Le mandat spécial permet ainsi, pour une mission exercée dans l'intérêt intercommunal mais ne rentrant pas dans le cadre des missions courantes, de bénéficier d'un remboursement de l'ensemble des frais exposés, nécessaires au bon accomplissement de celle-ci⁷⁶, à condition que le conseil communautaire autorise la mission et accepte de prendre en charge les frais afférents.

Le mandat spécial doit correspondre à une opération déterminée de façon précise et entraîner des déplacements inhabituels et indispensables.

Les frais autorisés dans ce cadre sont les frais de transport, sur présentation d'un état de frais ; les frais de séjour, selon les mêmes modalités que les personnels civils de l'État sauf délibération permettant d'y déroger ; d'autres frais, sur présentation d'un état de frais et après délibération.

La règle est le remboursement forfaitaire, sous réserve d'avoir adopté une délibération. Une délibération peut néanmoins autoriser un mandat spécial et prévoir un remboursement des frais réels dans leur intégralité (repas et nuitées), à condition que les sommes engagées ne sortent pas du cadre de la mission assignée à l'élu et ne présentent pas un montant manifestement excessif⁷⁷.

Aucune délibération n'a été adoptée jusqu'à présent pour encadrer les déplacements des élus. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de soumettre au conseil communautaire une délibération sur les modalités de remboursement des frais de déplacement des élus ainsi qu'une délibération sur les mandats spéciaux si nécessaire.

Rappel du droit n° 3 : Respecter les dispositions des articles L. 2123-18 et L. 5211-13 du CGCT en matière de remboursement de frais au profit du président, des vice-présidents et des conseillers communautaires.

⁷⁶ Article L. 2123-18 du CGCT applicable par renvoi aux EPCI.

⁷⁷ Circulaire du ministère de l'Intérieur NOR : INTB9200118C, 15/04/1992.

2.4.2 Les irrégularités concernant l'ancien président

2.4.2.1 Un véhicule alloué sans délibération et sans déclaration d'avantage en nature

L'article L. 5211-13-1 du CGCT autorise le conseil communautaire d'un EPCI à mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie, selon les conditions fixées par une délibération annuelle.

Une charte relative aux conditions d'utilisation des véhicules, adoptée le 30 juin 2016, prévoit l'attribution d'un véhicule de fonction au président de l'EPCI dans les conditions suivantes : « *les dépenses liées à l'utilisation et à l'entretien du véhicule de fonction sont prises en charge par la collectivité pour les activités inhérentes aux nécessités du service. En revanche, son utilisation à un usage privé est constitutive d'un avantage en nature faisant l'objet d'une déclaration aux services fiscaux* ».

Dans ce cadre, l'ancien président de la CCPR disposait d'un véhicule affecté à son usage exclusif⁷⁸, sans délibération du conseil communautaire et sans déclaration d'avantage en nature sur ses fiches de paie.

Or, en dépit de l'absence de carnet de bord⁷⁹, la chambre constate⁸⁰ que ce véhicule a très certainement été utilisé à des fins privées.

En 2022, 37 977 km ont été parcourus avec ce véhicule, soit une moyenne mensuelle⁸¹ de 3 452 km, pour un montant total annuel de frais de carburant de 4 392 €. En 2023, la distance totale parcourue du véhicule est de 44 173 km, soit une moyenne mensuelle de 3 681 km, pour un montant total annuel de frais de carburant de 3 708 €.

L'adresse du domicile déclaré⁸² ne paraît pas justifier un tel kilométrage pour les seules nécessités du service. De plus, le véhicule est également utilisé les week-ends, des pleins étant faits le vendredi et le lundi suivant, 400 à 600 km ayant été parcourus entre les deux dates. L'ancien président indique que ces déplacements étaient réalisés à des fins professionnelles, dans le cadre de sa fonction de représentation.

Un déplacement du 15 au 25 juillet 2022 dans le sud-est a également pu être tracé grâce aux frais de péage de Vienne (Isère) à l'aller, Garons (Gard) et Villefranche-sur-Saône au retour. Le coût total de ce déplacement s'élève à 239 €. Le véhicule a également été utilisé en août sans utilisation systématique de la carte essence, l'écart de kilomètres entre les pleins des mercredis 3 août et 17 août 2022 est de 3 295 km.

⁷⁸ La location du véhicule débute en février 2022. À raison de 423,40 € par mois, le coût global de location et maintenance s'élève entre février 2022 et avril 2024 à 11 432 €.

⁷⁹ Contrairement à ce que prévoit la charte précitée dans son article 4.

⁸⁰ La chambre a exploité les factures de carburant depuis 2022. Le kilométrage du véhicule a été enregistré lors de chaque plein. Un relevé détaillé de l'ensemble des factures permet de constater les kilomètres effectués par le véhicule, et parfois les péages payés avec la carte carburant.

⁸¹ De février à décembre 2022.

⁸² La distance entre le domicile déclaré de l'ancien président et le siège de l'EPCI est d'environ 13 km selon le site Via Michelin.

Un tel usage conduit à qualifier le véhicule utilisé de véhicule de fonction. En conséquence, l'avantage en nature ainsi constitué aurait dû être déclaré aux services fiscaux, et les frais de carburant et d'autoroute liés à l'usage privé mis à la charge du bénéficiaire.

2.4.2.2 Une prise en charge financière induite de contraventions routières

La CCPR a reçu des amendes pour des infractions routières commises par des véhicules de l'EPCI. Elles n'ont pas toutes donné lieu à désignation et à paiement par le conducteur. Elles sont encore en instance de traitement à la CCPR. La majorité des amendes concerne l'ancien président, utilisateur exclusif d'un des véhicules incriminés.

L'ancien président, représentant légal de la CCPR au moment des faits, a dérogé aux dispositions des articles L. 121-1⁸³ et L. 121-6⁸⁴ du code de la route : il aurait dû se désigner comme conducteur du véhicule incriminé pour les infractions commises, afin de payer les amendes et de se voir appliquer le retrait des points correspondants le cas échéant.

Ses omissions volontaires et sa négligence ont entraîné des frais pour l'EPCI, qui a ainsi payé entre janvier et février 2024 quatre amendes majorées d'un montant de 1 875 € chacune, soit 7 500 €, du fait de la non-désignation du conducteur par son représentant légal, ainsi qu'une amende de 375 €, portant le montant total des amendes à 7 875 €, toutes payées sur la base de certificats administratifs signés par l'ancien président, alors qu'il était l'auteur des infractions et aurait donc dû non seulement se désigner comme tel⁸⁵, mais également régler les amendes correspondantes sur ses deniers personnels.

La chambre constate que, contrairement à ce qu'affirment l'actuel et l'ancien ordonnateurs (qui arguent d'une absence de mise à jour des cartes grises suite au déménagement des services de la communauté de communes fin 2020), les neuf avis de contravention du véhicule du président auxquels elle a eu accès ont bien été envoyés à l'adresse actuelle de la communauté de communes.

Six autres amendes liées au véhicule de l'ancien président étaient encore en instance de traitement fin 2024. Sans désignation du conducteur et paiement de l'amende par ce dernier, elles risquent de générer des amendes à l'encontre de l'EPCI pour non-désignation de conducteur.

2.4.3 **Les irrégularités concernant la directrice de cabinet**

Les articles L. 333-1 à L. 333-11 du code général de la fonction publique et le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales autorisent le recrutement de personnels directement affectés au président d'un EPCI pour

⁸³ Seul le conducteur est responsable pénalement des infractions commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule.

⁸⁴ Le représentant légal de la personne morale doit indiquer dans un délai de 45 jours à compter de l'envoi de l'avis de contravention l'identité et l'adresse de la personne physique qui conduisait le véhicule. Le fait de contrevenir à cet article est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4^{ème} classe.

⁸⁵ Articles L. 121-1 et L. 121-3 du code de la route.

l'assister dans ses responsabilités administratives et politiques dans la limite d'un plafond d'emploi qui varie selon les effectifs de l'entité.

En l'espèce, le président de la CCPR a la possibilité de recruter deux collaborateurs de cabinet⁸⁶. D'après le tableau des emplois et des effectifs, deux personnes étaient affectées au cabinet au 31 décembre 2023, dont une seule collaboratrice de cabinet (l'assistante administrative n'ayant pas le statut de collaborateur de cabinet). Le plafond d'emploi des collaborateurs de cabinet est donc respecté.

Le poste a été occupé par la même personne de 2018 à 2024. Le nouveau président a décidé de ne pas recruter de collaborateur de cabinet.

2.4.3.1 Une directrice de cabinet dirigeant de fait l'administration

Sur les organigrammes datés de 2016 et de 2021, plusieurs services apparaissent rattachés directement au cabinet du président :

- en 2016, les services « communication et marketing territorial », « protocole, fêtes et cérémonies », « développement économique », « leader et accompagnement de projets » sont rattachés conjointement au cabinet du président et au directeur général des services ;
- en 2021, la direction « communication et relation aux usagers », comprenant la communication, le protocole, la logistique, l'accueil et les services aux publics ainsi que les secrétariats de mairie mutualisés, est directement rattachée à la directrice de cabinet.

La chambre a également pu constater que des instructions directes étaient données, notamment par courrier électronique, aux agents de l'EPCI, quel que soit le service, et non seulement à ceux qui lui étaient directement rattachés. La directrice de cabinet a même participé à certains entretiens professionnels aux côtés de l'autorité territoriale.

Or, les services n'ont pas à être placés sous l'autorité d'un directeur ou collaborateur de cabinet. Seul le directeur général des services est chargé de diriger l'ensemble des services et d'en coordonner l'organisation⁸⁷. De plus, les emplois de cabinet sont des emplois non permanents⁸⁸ qui ne peuvent être liés au fonctionnement des services de la collectivité. Ils se trouvent placés en dehors de la hiérarchie fonctionnelle et ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés⁸⁹.

⁸⁶ Article 13 du décret n° 87-1004 : « *l'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un président d'établissement public administratif (...) est ainsi fixé : (...) deux personnes pour un établissement public administratif employant 200 agents et plus* ».

⁸⁷ D'après l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

⁸⁸ D'après l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, la qualité de collaborateur de cabinet est incompatible avec l'affectation sur un emploi permanent.

⁸⁹ Au surplus, ces éléments ont été rappelés par le préfet des Ardennes au président de la CCPR dans un courrier en date du 19 juillet 2023.

2.4.3.2 Une utilisation exclusive irrégulière d'un véhicule de service

Les collaborateurs de cabinet d'un EPCI de la taille de la CCPR ne peuvent pas bénéficier d'avantages en nature⁹⁰. Un véhicule de fonction ne peut donc être attribué à la directrice de cabinet.

Or, un véhicule de service⁹¹ a été mis à la disposition exclusive de celle-ci, sans autorisation de remisage à domicile, contrairement aux dispositions de la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service (...) et à celles de la charte relative aux conditions d'utilisation des véhicules du 30 juin 2016 adoptée par le conseil communautaire, selon lesquelles une autorisation de remisage à domicile doit faire l'objet d'une autorisation écrite du supérieur hiérarchique de l'agent et doit être limitée dans le temps (un an renouvelable).

L'exploitation des factures de carburant (en l'absence de carnet de bord et de précision du kilométrage du véhicule lors des pleins) montre que la directrice de cabinet utilisait ce véhicule très régulièrement, la distance parcourue correspondant à des trajets réguliers domicile-travail⁹². La réalisation de pleins de carburant le lundi matin prouve en outre que le véhicule n'était pas remisé à la CCPR le week-end.

Enfin, l'examen des fiches de paie de la directrice de cabinet montre qu'en 2022, l'usage constant de ce véhicule pour des trajets domicile-travail a été cumulé avec la prise en charge d'une partie de ses frais de transport en commun, pour un montant mensuel moyen de 60 €.

La chambre prend acte que, suite à son contrôle, la communauté de communes a délibéré sur l'utilisation de ses véhicules, mis en place des carnets de bord ainsi qu'une politique de contrôle de l'usage des véhicules.

2.4.3.3 Des déplacements pris en charge au-delà des forfaits autorisés

En vertu de l'article 9 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, les collaborateurs de cabinet ont droit à la prise en charge de leurs frais de déplacement dans les cas et conditions de droit commun fixés par les décrets n° 2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des

⁹⁰ Un logement et un véhicule de fonction ne peuvent être attribués, par nécessité absolue de service, qu'à un seul collaborateur de cabinet dans les collectivités et établissements suivants : départements, régions, communes de plus de 80 000 habitants, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants (Jusqu'à mars 2022 : article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990. Depuis le 1^{er} mars 2022 : article L. 721-3 du code général de la fonction publique et article 6 du décret n° 2022-250 du 25 février 2022 portant diverses dispositions d'application du CGFP).

⁹¹ Le contrat de location débute le 6 janvier 2022, il comprend le coût de la location (277,97 € TTC par mois plein) et le coût de la maintenance (48,02 € TTC par mois plein), soit 325,99 € par mois. De janvier 2022 à avril 2024, le coût total de location et maintenance pour ce véhicule s'élève à 9 074 €.

⁹² Compte tenu de la quantité de carburant enregistrée à chaque plein et de l'estimation de la consommation du véhicule, une estimation du kilométrage parcouru a été réalisée par la chambre. La distance entre la CCPR et le domicile de la directrice de cabinet est de 150 km aller-retour.

collectivités locales et des établissements publics et n° 2006-781 du 3 juillet 2006⁹³ fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

La directrice de cabinet était inscrite et présente à plusieurs séminaires, sans ordre de mission formalisant ces déplacements. Elle a bénéficié de la prise en charge de nuitées dépassant les forfaits règlementairement autorisés (prise en charge excédentaire à hauteur de 1 385 € sur un total de 2 645 € de dépenses hôtelières) pour les exercices 2021 à 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la communauté de communes a souffert de désorganisation et de dysfonctionnements internes, tant du point de vue politique qu'administratif, pendant plusieurs années.

En l'absence de direction générale des services pendant plus de trois ans, l'EPCI a connu une désorganisation chronique. L'exécutif alors en place a aggravé cette situation, en concentrant, de manière excessive, la prise de décision.

Ce mode de fonctionnement a eu des conséquences négatives sur la gestion des ressources humaines et sur les finances de l'EPCI.

Dans le domaine des ressources humaines, les effectifs, en particulier l'encadrement, étaient en nombre insuffisant et précarisés. Les conditions de travail étaient dégradées, tant sur le plan des locaux que du management, et le mal-être au travail inquiétant.

En l'absence de directeur général des services, la directrice de cabinet du président a, de fait, dirigé l'administration, ce qui est proscrit. Elle a en outre bénéficié d'un véhicule de service pour son usage exclusif, en l'absence de toute autorisation.

L'ancien président de la communauté de communes a bénéficié, en l'absence de tout acte l'y autorisant, d'un véhicule de service pour son usage personnel. Il l'a notamment utilisé pour un déplacement estival dans le sud de la France. De nombreuses amendes relatives à ce véhicule ont en outre été payées par l'EPCI, en l'absence de désignation du conducteur ayant commis l'infraction routière.

3 UNE MULTITUDE DE BUDGETS ANNEXES, UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE

Au 31 décembre 2023, la CCPR disposait d'un budget principal et de huit budgets annexes (BA). Le budget principal représente 71,5 % des produits de gestion, le BA ordures

⁹³ Arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 : modifié par arrêté du 11 octobre 2019 (version en vigueur du 1^{er} janvier 2020 et 22 septembre 2023) et par arrêté du 20 septembre 2023 (version en vigueur depuis le 22 septembre 2023).

ménagères (OM) 17,5 % et le BA eau 9,5 %. Les autres budgets représentent respectivement moins de 1 % des produits totaux de gestion.

En raison de son poids dans le budget total de l'EPCI, le budget principal fait l'objet d'une analyse approfondie. Quelques développements sont également consacrés aux BA OM, eau, centre aquatique et ceux dédiés aux zones d'activités, en raison de leur fonctionnement ou de leur impact sur le budget principal.

Jusqu'en 2023 inclus, la CCPR a appliqué les instructions budgétaires et comptables suivantes : M14 pour son budget principal, les budgets afférents aux zones d'activités, au centre aquatique et à la maison d'accueil rural pour les personnes âgées (MARPA). Les budgets annexes eau et service public d'assainissement non collectif (SPANC) sont tenus sous la nomenclature M49, et celui dédié aux ordures ménagères sous la M4.

Le conseil communautaire a décidé d'appliquer l'instruction budgétaire et comptable M57 développée à compter du 1^{er} janvier 2024 en remplacement de la M14 et a adopté un règlement budgétaire financier en avril 2024⁹⁴. Celui-ci concerne l'ensemble des budgets, quelle que soit l'instruction budgétaire et comptable à laquelle ils sont soumis, en distinguant lorsque cela est nécessaire les spécificités de chaque budget.

3.1 L'impossibilité de vérifier la fiabilité des comptes

L'absence prolongée d'un directeur des affaires financières a conduit les agents du service, essentiellement livrés à eux-mêmes, à gérer de leur mieux les affaires courantes mais sans assurer plusieurs des missions habituelles d'une direction des finances.

D'après les données transmises par le comptable public, les délais globaux de paiement dépassent le délai légal de 30 jours⁹⁵ sur tous les budgets pour les exercices sondés (2022 et 2023). Malgré les retards de paiement, aucun versement d'intérêts moratoires ni d'indemnité forfaitaire n'est relevé au compte 6711 « intérêts moratoires et pénalités sur marchés », alors que la réglementation impose à l'ordonnateur d'y procéder (article 14 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique).

Par ailleurs, la chambre a vérifié le degré de fiabilité des comptes de l'établissement, au travers principalement des opérations de fin d'exercice et de fiabilité de l'actif. Elle a également constaté que l'affectation des résultats était globalement correcte et que le montant des restes à réaliser était peu élevé, en raison de la pratique consistant à ajuster, en fin d'année, le montant des crédits de paiement ouverts en matière d'opérations d'investissement au montant consommé. L'EPCI ne constituait aucune provision jusqu'en 2023⁹⁶. La chambre constate qu'à

⁹⁴ Délibération n° 20/2024 du 13 avril 2024.

⁹⁵ Article R. 2192-10 du CGCT.

⁹⁶ Contrairement au principe de prudence qui veut que « les provisions pour risques et charges [soient] destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables ».

la faveur du contrôle qu'elle a mené, le conseil communautaire a adopté une délibération prévoyant un mécanisme de provisionnement des créances pour l'ensemble des budgets⁹⁷.

3.1.1 Les opérations de fin d'exercice : un rattachement massif de produits sur plusieurs budgets annexes

Les rattachements de produits

En application du principe d'indépendance des exercices et de sincérité des comptes, les opérations doivent être rattachées à l'exercice auquel elles se rapportent. Ces rattachements peuvent avoir un impact sur le résultat, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Les volumes de rattachement des charges du budget principal sont très variables d'un exercice à l'autre (12,6 % des charges de gestion en 2021, 1,7 % en 2022 et 2023). Les taux de rattachement sur les budgets annexes eau et ordures ménagères sont très élevés, aussi bien en dépenses qu'en recettes. Par exemple, le taux de rattachement des produits du budget annexe OM était de 84,2 % des produits de gestion en 2021, 48,1 % en 2022 et 86,8 % en 2023. Le taux de rattachement des produits du budget annexe eau est de 44,3 % en 2022 et 29,3 % en 2023 (cf. annexe n° 4). Il s'agit de produits non encore facturés.

Les états des rattachements fournis par la CCPR ne contiennent ni la date de l'engagement juridique ou de l'émission du mandat ni celle du service fait et il n'est donc pas possible de s'assurer de la justification de ces rattachements.

Enfin, le rattachement des intérêts courus non échus n'a pas été fait depuis l'exercice 2021, ce qui contrevient aux dispositions de la nomenclature budgétaire et comptable⁹⁸.

Les opérations à classer ou à régulariser

Les comptes 471 (recettes à classer ou à régulariser) et 472 (dépenses à classer ou à régulariser) sont des comptes transitoires et doivent être apurés dans le mois suivant ou en fin d'exercice selon le cas⁹⁹. Or, le budget principal et les budgets annexes eau et ordures ménagères ont un ratio constant de recettes et dépenses à classer, dont l'antériorité est soulignée dans les observations du comptable public figurant aux comptes de gestion (cf. annexe n° 4).

Un travail doit être mené par la CCPR pour apurer ces comptes, en conformité avec les instructions budgétaires et comptables en vigueur.

⁹⁷ Délibération n° 147-2024 du 26 septembre 2024.

⁹⁸ M14 – Tome 2 – Titre 3 – L'exécution budgétaire – Chapitre 4 – Opérations de fin d'exercice.

⁹⁹ M14 – Tome 1 – Titre 1 – Chapitre 2 – 4. Classe 4 – compte 47 – Comptes transitoires et d'attente.

3.1.2 Une absence d'image fidèle et sincère de la situation patrimoniale

Contrairement aux dispositions des instructions budgétaires et comptables¹⁰⁰, l'inventaire des immobilisations tenu par l'ordonnateur est incomplet et inexploitable en l'état. Il ne comporte pas le détail des valeurs brutes et nettes comptables des biens acquis, les durées d'amortissement, les montants déjà amortis et ceux de l'exercice. Aucun rapprochement de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable n'est possible.

Depuis 2020, aucun suivi d'inventaire n'est effectué faute de personnels et d'organisation appropriée. Il est donc impossible d'avoir une image fidèle et sincère de la situation patrimoniale et du bilan.

Les procédures d'amortissement définies dans les instructions budgétaires et comptables M14, M49 et M4 ne sont pas appliquées, comme le montre l'état de l'actif transmis par le comptable. Des biens qui devraient être totalement amortis du fait de leur date d'acquisition et de leur durée d'amortissement ne le sont toujours pas. Dans les états de l'actif au 31 décembre 2023, aucun amortissement n'est enregistré pour cet exercice.

En dépit de l'incapacité à calculer des dotations aux amortissements qui découle de cette situation, des montants sont inscrits au compte 6811 pour tous les exercices, le comptable s'appuyant sur l'état de l'actif dont il dispose pour les évaluer.

Les immobilisations en cours

L'IBC (instruction budgétaire et comptable) M14¹⁰¹ précise qu'« en fin d'exercice, le compte 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées ».

Les immobilisations en cours inscrites aux comptes 2312 « agencements et aménagements de terrains » et 2313 « constructions » du budget principal s'élèvent à 10 951 808 € en 2023, contre 10 874 746 € en 2019. Elles concernent principalement des bâtiments pour lesquels la date de construction est ancienne et auraient donc dû être basculées en immobilisations corporelles, permettant ainsi de générer les dotations aux amortissements correspondantes.

Par exemple, le montant des immobilisations en cours du budget annexe eau est le même depuis 2019 (59 449 €), sans apurement ni transfert sur les comptes d'immobilisations adéquats. D'après l'état de l'actif du comptable, les dates d'acquisition de ces biens sont comprises entre 2017 et 2018.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à entreprendre des travaux, en lien avec le comptable public, en vue de disposer d'une image fidèle et sincère de la situation patrimoniale de l'EPCI.

¹⁰⁰ M14- Tome 2 – Titre 4 – la tenue des comptabilités – Chapitre 3 – L'inventaire ; M4 – Titre 3 – Le cadre budgétaire – Chapitre 4 – Les opérations de fin d'exercice – 2 – Le suivi des immobilisations.

¹⁰¹ M14 – Tome 1 – Titre 1 – Chapitre 2 – 2 – Classe 2 – Comptes d'immobilisation, Compte 23. M4 – Titre 2 – Le cadre comptable – Chapitre 2 – Le fonctionnement des comptes – 1.2 – Les comptes d'immobilisations.

Rappel du droit n° 4 : Mettre à jour l'inventaire de l'EPCI, conformément aux dispositions du guide des opérations d'inventaire validé annexé à l'instruction NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif pour les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M71, M57, M4 afin de disposer d'une image fidèle et sincère de la situation patrimoniale et de pouvoir calculer correctement le montant des dotations aux amortissements.

3.2 La situation financière des budgets annexes relatifs aux SPIC (services publics industriels et commerciaux) : des résultats faussés en raison de l'importance des produits rattachés

3.2.1 En matière d'ordures ménagères, la nécessité de finaliser le transfert au SICOMAR

En tant que communauté de communes, la CCPR est compétente¹⁰² pour assurer la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés¹⁰³. Elle a transféré¹⁰⁴ l'ensemble de cette compétence à un syndicat mixte fermé appelé SICOMAR¹⁰⁵ mais a conservé la responsabilité de la facturation aux usagers.

La gestion des déchets étant financée par une redevance (redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)), le service présente un caractère industriel et commercial et doit par conséquent faire l'objet d'un budget annexe. La CCPR respecte cette obligation.

Par dérogation au principe selon lequel il convient d'assurer au moins la collecte pour percevoir la REOM, les EPCI à fiscalité propre dotés de la compétence collecte et traitement des ordures ménagères et qui adhèrent à un syndicat mixte compétent pour la collecte et le traitement peuvent instituer pour leur propre compte la REOM, si le syndicat ne l'a pas instituée. C'est le cas de la CCPR, qui perçoit directement la REOM et a même instauré, en 2020, la redevance incitative. C'est d'ailleurs l'unique ressource de ce budget annexe, dont les charges sont très majoritairement (à 98 % en 2023) constituées de la contribution versée au SICOMAR. Le budget ne compte aucune dépense d'investissement.

¹⁰² Article L. 5214-16 du CGCT.

¹⁰³ Déchets dont le producteur n'est pas un ménage et qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétions techniques particulières.

¹⁰⁴ Possibilité résultant du deuxième alinéa de l'article L. 2224-13 du CGCT.

¹⁰⁵ Syndicat regroupant les communautés de communes des crêtes pré-ardennaises ainsi que du pays rethélois.

Tableau n° 8 : Évolution du résultat de la section d'exploitation du BA ordures ménagères

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources d'exploitation	2 818 817	2 599 700	2 483 197	3 389 668	4 032 944
- Consommations intermédiaires	3 528	6 356	17 354	19 243	8 362
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	2 829	0	0	0	0
= Valeur ajoutée	2 812 461	2 593 345	2 465 843	3 370 425	4 024 581
- Charges de personnel	72 845	65 000	44 460	46 185	65 312
- Autres charges de gestion	2 827 415	2 727 932	2 996 254	3 161 403	3 556 419
= Excédent brut d'exploitation	- 87 800	- 199 588	- 574 871	162 838	402 851
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	156 394	- 7 889	919 556	- 647 638	- 7 802
= CAF brute	68 595	- 207 476	344 685	- 484 801	395 049
Résultat section d'exploitation	68 595	- 207 476	344 685	- 484 801	395 049

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

En 2021 et 2022, le résultat de la section d'exploitation est étroitement lié au résultat exceptionnel. En 2021, celui-ci comprenait notamment une subvention du budget général de 921 000 €, qui a été reprise en 2022¹⁰⁶. En revanche, une subvention exceptionnelle de 275 612 € a été versée par le budget général en 2022, correspondant à la contribution supplémentaire appelée par le SICOMAR afin de combler le déficit de fonctionnement constaté en 2021¹⁰⁷.

Ce type de subvention est en principe proscrite, les services publics industriels et commerciaux devant être financés par l'utilisateur. La CCPR a donc décidé d'augmenter les tarifs de la redevance chaque année depuis 2022. Cette augmentation a également vocation à anticiper l'évolution de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui est refacturée dans les coûts de traitement des ordures ménagères.

En 2023, le résultat positif de la section d'exploitation est en trompe-l'œil, les produits rattachés représentant 86,8 % des produits de gestion (cf. *supra*) en raison des importants retards de facturation.

Dans la mesure où la CCPR a transféré l'intégralité de la compétence collecte et traitement des ordures ménagères au SICOMAR, et au regard des difficultés grandissantes en matière de facturation des usagers, il serait cohérent de lui transférer également la levée de la REOM. En effet, la levée de la REOM par la CCPR n'est justifiée que par la volonté de majorer son coefficient d'intégration fiscale.

¹⁰⁶ L'article L. 2224-2 du CGCT interdit en effet aux communes et aux EPCI de prendre en charge dans leurs budgets propres des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux. Les délibérations relatives au versement de cette subvention exceptionnelle ont été retirées.

¹⁰⁷ Que le syndicat explique d'une part par l'impact de la crise sanitaire sur les ventes de matériaux recyclables et d'autre part par une forte augmentation des charges d'exploitation des déchèteries.

Le déficit de trésorerie du budget annexe (1,89 M€), dû à un fonds de roulement net global largement insuffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement très élevé et croissant (retards de facturation), plaide en faveur d'un tel transfert.

3.2.2 D'importants investissements à venir en matière d'eau potable

La CCPR exerce la compétence « eau potable » depuis le 1^{er} janvier 2018, en régie, à l'exception des communes de Rethel, Biermes, Sault-lès-Rethel et Acy-Romance, pour lesquelles l'exercice de la compétence a été déléguée à un prestataire.

Les factures d'eau payées par les clients sont les principales recettes d'exploitation, tandis que les charges sont composées principalement des charges à caractère général et des charges de personnel. En investissement, outre la charge de la dette, les charges correspondent surtout aux travaux (renouvellements, branchements, interconnexions). Elles sont financées par l'emprunt et la participation des bénéficiaires des travaux (subventions).

Tableau n° 9 : Évolution du résultat de la section d'exploitation du BA eau

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources d'exploitation	1 550 496	2 304 378	1 048 675	1 584 164	2 187 436
- Consommations intermédiaires	416 470	466 606	538 690	570 705	696 488
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	4 481	161 658	126 848	103 147	93 399
= Valeur ajoutée	1 129 544	1 676 114	383 138	910 313	1 397 549
- Charges de personnel	284 063	275 673	294 006	369 553	357 510
+ Autres produits de gestion	0	0	1	1	1
- Autres charges de gestion	3 754	13 105	4 250	7 652	16 972
= Excédent brut d'exploitation	841 728	1 387 336	84 882	533 109	1 023 069
+/- Résultat financier	- 39 434	- 30 497	- 26 655	- 37 194	- 19 500
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	105 149	42 233	- 65 247	- 74 650	- 4 221
= CAF brute	907 443	1 399 072	- 7 020	421 266	999 348
- Dotations nettes aux amortissements	756 723	756 519	859 038	817 507	768 089
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	149 131	149 131	149 131	149 131	0
= Résultat section d'exploitation	299 851	791 684	- 716 926	- 247 110	231 259

N.B : Les ressources d'exploitation 2020 sont liées à la fois à des rattachements de montants encaissés en 2021 et à l'harmonisation de la facturation entre les communes.

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Après deux années de déficit d'exploitation, le résultat est de nouveau positif en 2023, grâce notamment aux près de 30 % de produits rattachés.

Cependant, la section d'investissement présentait, fin 2023, un déficit de plus de 600 000 € (et un déficit cumulé de près de 280 000 €).

Or, d'après des documents internes, de nombreux travaux seront nécessaires à l'avenir, à la fois pour rétablir la qualité de l'eau (traitement des pesticides et des nitrates) et pour sécuriser les unités de distribution¹⁰⁸. Deux scénarii sont proposés, avec des degrés de priorité différents ; l'un est estimé à 8,2 M€ et l'autre à 9 M€.

Face à ces investissements conséquents, la grille tarifaire applicable depuis le 1^{er} janvier 2022¹⁰⁹ (dont le prix au mètre-cube varie de 1,08 € à 1,58 € en 2024) apparaît comparativement faible par rapport au prix moyen de l'eau en France. Celui-ci était en 2021 de 2,13 € par mètre cube, toutes taxes comprises, pour la production et la distribution de l'eau potable.

3.3 L'impossibilité de connaître les coûts de production des zones d'activités

3.3.1 Un suivi des zones d'activités à améliorer

Compétente en la matière¹¹⁰, la CCPR possède de nombreuses zones d'activités économiques (ZAE) en cours d'aménagement ou de commercialisation dont une délibération du 21 décembre 2017 dresse la liste complète.

Si la ZAE Est VI à Rethel et le parc d'activité dit « communautaire » (PAC) à Rethel font chacune l'objet d'un budget annexe dédié, toutes les autres sont regroupées au sein d'un troisième budget annexe intitulé « Zone à vendre ou à louer », qu'il s'agisse de zones censées être clôturées dans le cadre du transfert de la compétence à l'intercommunalité (ZAE d'Asfeld, ZAE de Brienne-sur-Aisne, ZAE de Château-Porcien et ZAE de Juniville) mais pas encore entièrement commercialisées ou d'autres zones aménagées par la CCPR (zones de l'Étoile, d'Amagne, de Pargny, de Romance et zone départementale de Château). Ce troisième budget annexe comptabilise en parallèle des activités de location sur ces zones, dans le but affiché de « *piloter un objectif d'équilibre général toutes zones confondues* ».

Si l'instruction budgétaire et comptable M14 recommande la création d'un budget par opération dans le but d'isoler du budget principal les risques financiers liés à la commercialisation des parcelles, à l'exécution et au financement des équipements publics et aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier, elle permet cependant de suivre plusieurs opérations dans un budget annexe unique. Mais dans ce cas, la collectivité doit effectuer « *un suivi extra-comptable sous forme de registres annexes des données permettant d'établir et*

¹⁰⁸ Les unités de distribution (UDI) sont un ensemble de canalisations de distribution de l'eau potable au sein duquel la qualité de l'eau est jugée homogène.

¹⁰⁹ Délibération n° 248-2021 du 16 décembre 2021.

¹¹⁰ Ainsi que le dispose l'article L. 5214-16 du CGCT, la CCPR exerce de plein droit les compétences relatives à « *la création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire* » et à toutes « *actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17* » de ce même code.

de justifier chaque déclaration (acquisitions, cessions, montant des opérations imposées, non imposées) ».

Une base de données recensant l'ensemble des parcelles faisant l'objet d'un aménagement, et comprenant des informations relatives à leur superficie, leur prix au m² ou encore leur état de commercialisation, est actuellement en cours de mise à jour. Mais elle ne recense pas toutes les informations permettant d'assurer un suivi comptable et budgétaire efficace de ses zones. D'autres outils existent (tableaux de suivi des ventes récentes, réalisation de plans sommaires de certaines zones) mais sont incomplets. Par exemple, certaines parcelles en cours de commercialisation ne sont clairement rattachées à aucun budget¹¹¹. De plus, les plans élaborés ne correspondent pas à l'entièreté de la ZAE mais davantage au plan de commercialisation en cours, ce qui ne permet pas d'évaluer correctement les réserves foncières de la zone, ni d'actualiser l'information comptable correspondante.

La chambre invite l'EPCI à poursuivre ce travail de fiabilisation afin de disposer d'un outil permettant un meilleur suivi budgétaire de l'aménagement des zones, et répondant aux exigences de suivi extra-comptable nécessaire au pilotage d'un budget annexe consacré à de multiples zones. En parallèle, il lui serait utile de réaliser le plan des différentes zones en cours d'aménagement en prenant en compte le périmètre total de la zone, les parcelles aménagées et les réserves foncières disponibles, en vue notamment de valoriser correctement les stocks de terrains aménagés et de permettre leur dépréciation. La chambre prend note des travaux entrepris par l'EPCI afin de suivre budgétairement et comptablement les zones d'activités.

Recommandation n° 1. : Disposer d'outils fiabilisés permettant le suivi des ventes de terrains et leur enregistrement comptable afin de fiabiliser l'information comptable et d'évaluer le coût de production de l'aménagement pour les trois budgets annexes relatifs à des zones d'activités économiques (ZAE).

3.3.2 Le BA « Zones d'activités à vendre ou à louer », un budget à clarifier

En raison même de sa nature, ce budget ne fonctionne pas en comptabilité de stock comme un budget classique de ZAE bien que des zones à aménager lui soient comptablement rattachées et qu'il enregistre, d'après les documents de suivi de la CCPR, des recettes de ventes de terrains pour plus de 400 000 € sur la période 2019-2023. Les terrains aménagés sont simplement enregistrés à l'actif du bilan (les immobilisations corporelles s'établissent en moyenne à 6,8 M€ sur la même période).

¹¹¹ C'est le cas de ventes prévues sur la zone du Tagnon ou sur celle de l'Alouette.

Tableau n° 10 : Évolution du résultat et de la capacité d'autofinancement brut

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Produit de la vente des terrains aménagés	0	0	0	414 670	26 775
Ressources d'exploitation	78 571	31 870	175 757	103 573	117 034
<i>dont revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	<i>75 673</i>	<i>31 870</i>	<i>109 829</i>	<i>97 953</i>	<i>116 819</i>
<i>dont ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (dont redevances de stationnement)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>65 928</i>	<i>600</i>	<i>215</i>
<i>dont subventions et autres produits (dont produits exceptionnels réels*)</i>	<i>2 898</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>5 020</i>	<i>0</i>
TOTAL produits de gestion (A)	78 571	31 870	175 757	518 243	143 809
Dépenses d'aménagement	0	0	25 415	333 464	0
<i>dont acquisition de terrains</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>333 464</i>	<i>0</i>
<i>dont dépenses directes d'aménagement</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>20 065</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>dont remboursement de frais budget principal</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>5 350</i>	<i>0</i>	
Charges à caractère général	171 009	259 880	257 785	291 450	351 873
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	<i>1 059</i>	<i>1 793</i>	<i>5 281</i>	<i>13 251</i>	<i>16 310</i>
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	<i>131 591</i>	<i>209 274</i>	<i>209 297</i>	<i>189 721</i>	<i>279 771</i>
<i>dont entretien et réparations</i>	<i>8 015</i>	<i>21 197</i>	<i>32 972</i>	<i>82 077</i>	<i>28 825</i>
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>0</i>	<i>2 100</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2 340</i>	<i>4 072</i>	<i>7 926</i>
<i>dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	<i>26 793</i>	<i>25 465</i>	<i>2 493</i>	<i>0</i>	<i>19 100</i>
Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)	0	0	0	0	5 039
TOTAL charges de gestion (B)	171 009	259 880	283 200	624 914	356 912
Excédent brut de fonctionnement (C=A-B)	- 92 438	- 228 010	- 107 443	- 106 670	- 213 103
Résultat financier (charges d'intérêt et pertes de change) (D)	- 38 520	- 63 874	- 10 624	- 65 592	- 31 541
CAF brute (C+D)	- 130 959	- 291 884	- 118 067	- 172 262	- 244 644

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion

Créé dans le but d'équilibrer le coût de production des zones d'aménagement par des recettes de location, ce budget au caractère hybride n'a pas atteint ses objectifs. Ses charges locatives sont supérieures aux recettes de même nature. L'emprunt souscrit¹¹² couvre davantage le déficit global de ce budget que ses seules dépenses d'aménagement.

En l'absence de véritable modèle économique pour ce budget annexe, la chambre recommande de le consacrer uniquement aux zones d'activité et d'inscrire au budget principal les charges et produits locatifs.

¹¹² Par délibération n° 91/2019 du 18 avril 2019, le conseil communautaire a validé la souscription d'un emprunt de 3 500 000 € et les conditions de son remboursement (durée de 10 ans, échéance annuelle et taux d'intérêt fixe de 0,80 %).

Recommandation n° 2. : Modifier le budget annexe « Zones d'activités à vendre à louer » pour le consacrer uniquement aux opérations d'aménagement et de ventes, et inscrire au budget principal les charges et produits locatifs.

3.3.3 Le défaut d'avance initiale du budget principal aux BA zones d'activités

Compte tenu du décalage dans le temps entre les dépenses engagées (acquisitions de terrains, exécution de travaux d'aménagements, etc.) et les recettes attendues (ventes des terrains aménagés), les budgets de zones d'aménagement requièrent généralement de recourir à des financements importants qui prennent soit la forme d'emprunts bancaires, soit la forme d'une avance du budget principal au budget annexe qui porte l'opération. Ces emprunts ou avances sont ensuite remboursés au fil des exercices comptables, au fur et à mesure de la commercialisation des lots.

Aucune délibération ne précise le mode de financement retenu pour ces deux budgets annexes. Aucune avance du budget principal n'a eu lieu au moment de leur création¹¹³ et aucun emprunt n'a été souscrit, ni au moment de leur création, ni plus tard.

En conséquence, les sections de fonctionnement de ces budgets connaissent des résultats très aléatoires, dépendant des cessions de terrains. Les sections d'investissement sont en revanche toutes très déficitaires, aucune recette ne venant couvrir l'encours de production de biens et les dépenses de travaux.

¹¹³ Aucun mouvement sur le compte habituel d'enregistrement du remboursement de cette avance (compte 168758) n'a été constaté.

Tableau n° 11 : Résultat des sections de fonctionnement et d'investissement des trois budgets annexes portant l'aménagement des zones d'activités économiques

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>BA ZAE de Rethel Est</i>					
Résultat de la section de fonctionnement	796 977	672 531	148 788	- 491 912	81 473
Résultat de la section d'investissement (corrigée des RAR)	- 2 070 490	- 1 830 425	- 1 889 378	- 1 889 378	- 1 976 419
<i>BA ZAE du PAC de Rethel</i>					
Résultat de la section de fonctionnement	2 435	- 16 319	- 19 955	457 278	0
Résultat de la section d'investissement (corrigée des RAR)	- 330 425	- 362 238	- 392 273	- 392 273	- 328 887
<i>BA Zones « A vendre à louer »</i>					
Résultat de la section de fonctionnement	1 613 272	- 295 884	- 412 600	- 584 863	- 7 225
Résultat de la section d'investissement (corrigée des RAR)	- 1 743 444	- 545 081	- 1 288 132	- 1 810 444	- 4 453 037

Source : CRC Grand Est d'après les comptes administratifs et les comptes de gestion

3.3.4 Des budgets primitifs artificiellement équilibrés par des recettes de fonctionnement insincères

Compte tenu de l'absence de financement initial des budgets annexes et du déséquilibre réel qui en résulte, les budgets primitifs sont artificiellement présentés à l'équilibre grâce à des prévisions de recettes insincères en fonctionnement. Les montants inscrits sont destinés à couvrir les charges¹¹⁴ et le virement à la section d'investissement (afin de couvrir notamment la valorisation de l'encours de production), et ne correspondent pas à des recettes certaines liées à des ventes de terrains (recettes liées à des compromis ou promesses de ventes signées ou projections raisonnables en raison de l'avancement des démarches).

¹¹⁴ Il s'agit surtout de dépenses en matière de travaux comptabilisées au compte 6045 « Achat d'études, prestation de service, terrains ».

Tableau n° 12 : Produits de la vente des terrains aménagés dans les comptes des BA ZAE

En €	2019	2020	2021	2022	2023
BA ZAE de Rethel Est					
Recettes affichées au budget primitif	155 000	205 000	1 500 000	290 000	2 232 502
Recettes effectivement encaissées	0	466 955	359 676	33 658	0
BA ZAE du PAC de Rethel					
Recettes affichées au budget primitif	205 000	1 500 000	1 500 000	1 864 193	3 500 000
Recettes effectivement encaissées	0	7 137	0	2 819 484	0

Source : CRC Grand Est, d'après les budgets primitifs et les comptes de gestion de la CCPR.

La chambre relève en outre de nombreuses incohérences dans les inscriptions budgétaires sur les exercices sous revue. Par exemple, s'agissant du budget relatif au parc d'activité communautaire, l'encours de production de biens est estimé à 200 000 € au budget primitif 2019, alors qu'il l'était à 2,06 M€ en 2018 et à 1,4 M€ en 2020, sans aucun lien avec les travaux effectivement réalisés. En 2023, aucune dépense n'a été prévue en section d'investissement, alors que l'encours de production de biens (toujours valorisé à 1,4 M€ en 2022) n'a, de fait, pas été vendu.

Rappel du droit n° 5 : Évaluer les recettes et les dépenses relatives aux zones d'activités de façon sincère, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

3.3.5 Une absence totale de suivi comptable des stocks

D'un point de vue comptable, les terrains aménagés ayant vocation à être vendus n'entrent pas réellement dans le patrimoine de l'EPCI en tant qu'immobilisations, mais sont retracés comme un stock à valoriser et à écouler. Pour ce faire, il est procédé à des écritures comptables appelées opérations d'ordre budgétaires¹¹⁵. Ces opérations fiabilisent la valeur des réserves foncières et permettent de calculer un coût de revient de l'activité d'aménageur (*via* la valorisation des charges de productions sur le stock) ce qui, à la fin de l'opération, permet de définir un prix de vente des terrains ainsi que d'éventuelles subventions et participations d'équilibre.

La CCPR ne procède pas au suivi comptable de ses stocks (cf. tableaux n° 4 et 5 en annexe n° 5). De fait, le stock valorisé ne connaît aucune variation au fil des exercices alors que des cessions ont eu lieu et qu'il faudrait donc *a minima* sortir du stock les terrains vendus.

¹¹⁵ Au début de chaque exercice comptable, la collectivité va ainsi annuler le stock « initial » des terrains qu'elle souhaite aménager et vendre pour pouvoir ensuite, à la fin de l'exercice, constater un stock « final » de terrains. Ce stock « final » valorise comptablement les travaux qui ont été effectués sur ces terrains au cours de l'année (et les charges afférentes telles que des frais d'étude par exemple) et les dépréciations éventuelles de leurs valeur (si un terrain se révèle en zone inondable et ne sera plus constructible par exemple). Ce jeu d'écriture permet aussi, et principalement, de faire sortir du stock de produits disponibles les terrains qui ont fait l'objet d'une cession au cours de l'exercice.

Par conséquent, l'EPCI est incapable d'évaluer le coût de production de ses ZAE, encore moins d'anticiper une éventuelle clôture de budget annexe (dont le stock de produits serait écoulé et donc l'aménagement terminé) avec reprise au budget principal des éléments d'actif et de passif¹¹⁶. La chambre prend note des travaux entrepris par l'EPCI afin d'évaluer le coût de production des ZAE.

3.4 Un centre aquatique fortement soutenu par le budget principal

La CCPR possède un centre aquatique appelé GALEA, situé sur la commune de Rethel¹¹⁷. La gestion en est assurée, dans le cadre d'une délégation de service public, par la même société depuis 2016. La convention a été renouvelée pour six ans le 29 janvier 2024.

Les sommes versées au délégataire (compensation des sujétions de service public et prise en charge des accès des scolaires et des associations au centre) constituent la principale dépense de fonctionnement, tandis que l'essentiel de la ressource provient d'une subvention du budget principal. Celle-ci est généralement calculée, l'année N+1, sur la base des résultats cumulés de l'année N. En investissement, c'est le remboursement en capital des emprunts souscrits qui est la principale dépense.

¹¹⁶ D'après l'instruction budgétaire et comptable M14, une délibération doit acter du bilan définitif et de la clôture du budget annexe, ainsi que la reprise des éléments d'actif et de passif au budget principal. À la clôture du budget annexe, si le solde des opérations est déficitaire, le déficit est repris dans le budget principal ou une subvention d'équilibre est attribuée afin de clôturer le budget annexe déficitaire. Si le solde est positif, l'excédent est repris dans le budget principal.

¹¹⁷ Cet espace comprend notamment un bassin de nage de 250 m², un bassin de loisirs de 280 m², une pataugeoire de 25 m², ainsi qu'un espace baigneur extérieur.

Tableau n° 13 : Évolution du résultat de la section de fonctionnement du BA centre aquatique

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion (essentiellement subvention d'exploitation) (A)</i>	472 858	1 160 805	951 779	612 048	22 046
<i>Charges à caractère général</i>	6 137	1 117	1 621	15 845	30 059
+ <i>Charges de personnel</i>	6 997	0	0	2 677	0
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)</i>	479 562	551 335	386 283	389 752	432 164
= <i>Charges de gestion (B)</i>	492 696	552 452	387 904	408 275	462 223
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	- 19 838	608 353	563 874	203 773	- 440 176
+/- <i>Résultat financier (charges d'intérêt)</i>	- 95 193	- 81 968	- 64 362	- 68 803	- 61 961
= <i>CAF brute</i>	- 115 032	526 385	499 513	134 970	- 502 138
- <i>Dotations nettes aux amortissements</i>	2 019	2 017	2 017	1 790	640
= <i>Résultat section de fonctionnement</i>	- 117 050	524 368	497 496	133 179	- 502 778

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Entre 2019 et 2022, le montant cumulé des subventions d'exploitation versées par le budget principal s'est élevé à 3,1 M€. En 2023, la subvention n'a pas été versée, ce qui explique le résultat négatif et conduit à doubler la charge pour le budget principal en 2024.

S'agissant de la contribution forfaitaire annuelle pour sujétions de service public, la chambre observe une augmentation de 64 % entre le montant prévu par la première convention pour 2023 (264 472 €) et celui prévu par la convention renouvelée en janvier 2024 (432 678 € pour 11 mois). Si les recettes commerciales restent stables (le dernier montant connu étant celui de 2022 à 892 612 €), la compensation financière des sujétions de service public représentera près de la moitié des ressources commerciales, alors qu'elle n'en représentait qu'un tiers en 2022. C'est sur le budget principal que pèsera cette augmentation.

Tableau n° 14 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement de 2019 à 2023

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Évol. 2019- 2023</i>
Produits de gestion (A)	15 869 007	15 921 703	14 513 290	16 348 421	16 468 207	3,8 %
Charges de gestion (B)	15 538 374	15 372 452	15 591 230	13 451 671	13 842 220	- 10,9 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	330 633	549 251	- 1 077 940	2 896 750	2 625 987	
Capacité d'autofinancement (CAF) brute (C)	129 731	433 779	- 1 119 914	2 834 259	2 544 318	
Annuité en capital de la dette (D)	463 639	472 744	471 506	557 389	519 575	
Capacité d'autofinancement (CAF) nette (C-D)	- 333 908	- 38 965	- 1 665 420	2 276 870	2 023 608	

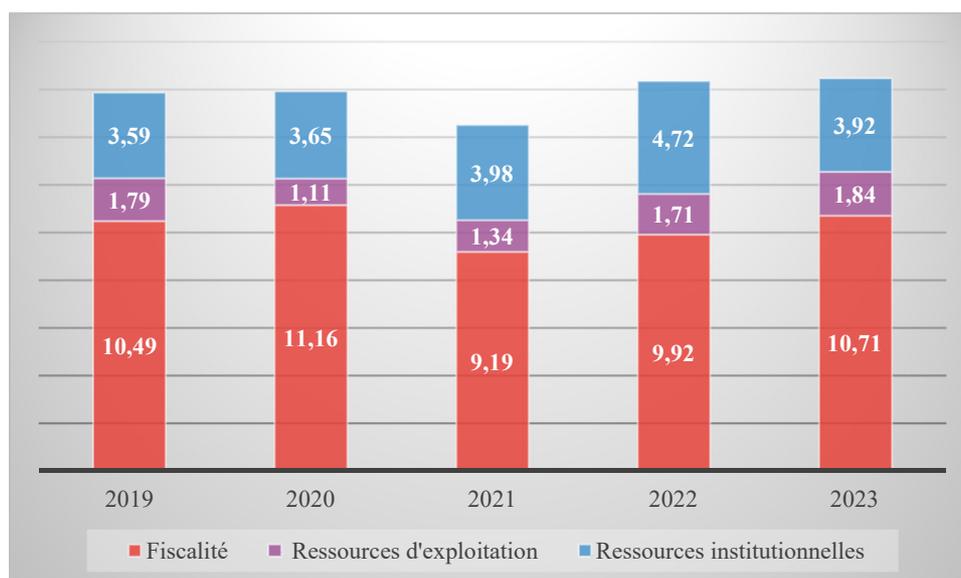
Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion de la CCPR

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) connaît une forte baisse en 2021, du fait notamment du versement de subventions d'équilibre aux budgets annexes. Son amélioration à compter de 2022 est à considérer avec réserve. L'EPCI a perçu en 2022 des subventions exceptionnelles (511 000 €) et a repris une subvention versée indûment au budget annexe ordures ménagères (solde de 645 000 €). En 2023, les charges de gestion sont moins élevées que prévues, la subvention d'équilibre votée au budget primitif au profit du BA du centre aquatique, d'un montant de 1 758 511 €, n'ayant pas été versée. À cela s'ajoutent des factures en attente de paiement. Corrigé de ces éléments, l'EBF 2023 serait inférieur à 1 M€.

3.4.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion sont composés de la fiscalité (nette des reversements aux communes membres), des ressources d'exploitation et des ressources institutionnelles (dotations et participations).

Schéma n° 1 : Répartition des produits de gestion du budget principal de 2019 à 2023 en millions d'euros



Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion de la CCPR

Les ressources institutionnelles sont celles qui progressent le plus (+ 8,9 %) alors que la fiscalité totale perçue par l'EPCI n'a augmenté que de 2,2 % entre 2019 et 2023 (augmentation des attributions de compensation versées à la commune de Rethel à compter de 2021).

3.4.1.1 La fiscalité totale

Les ressources fiscales propres comprennent les impôts locaux directs et indirects perçus par l'EPCI, la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) reversée par l'État depuis 2021 suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et la taxe GEMAPI votée par la CCPR depuis 2019¹¹⁸. La CCPR a instauré la taxe de séjour à compter du 1^{er} janvier 2024, à des fins de financement de la politique de développement touristique portée par l'EPCI.

¹¹⁸ Le produit voté s'élève à 100 000 € par an. Il est conforme au plafond fixé par l'article 1530 bis du code général des impôts (40 € par habitant, soit 1 222 480 €). Le produit de la taxe GEMAPI relève d'une affectation spéciale ne pouvant servir au financement d'une autre compétence.

Tableau n° 15 : Évolution de la fiscalité totale

<i>En €</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 958 490	11 365 645	11 273 785	11 828 811	12 892 763
+ Fiscalité reversée	- 472 755	- 202 444	- 2 081 224	- 1 908 979	- 2 178 624
= Fiscalité totale (nette)	10 485 735	11 163 201	9 192 561	9 919 832	10 714 139

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion de la CCPR

Les ressources fiscales propres ont augmenté de 17,7 % (+ 1 934 273 €) entre 2019 et 2023 (voir tableau n° 8 en annexe n° 5), principalement en raison de la revalorisation annuelle des bases fiscales¹¹⁹ (+ 7,1 % entre 2022 et 2023), mais aussi en raison de la hausse de 5 % des taux des taxes foncières sur le bâti (TFB) et non bâti (TFNB), de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), adoptée en 2023 par la CCPR.

Tableau n° 16 : Taux de fiscalité votés par la CCPR de 2019 à 2023

	<i>2019-2022</i>	<i>2023</i>
<i>Taxe habitation résidences secondaires</i>	15,40 %	16,17 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	8,65 %	9,08 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	11,33 %	11,90 %
<i>Cotisation foncière des entreprises</i>	21,25 %	22,31 %

Source : CRC Grand Est d'après délibérations et états 1259 de la CCPR

La fiscalité reversée par la CCPR à ses communes membres s'inscrit dans le cadre du financement des transferts de compétences (attributions de compensation – AC), de la solidarité intercommunale (dotation de solidarité communautaire – DSC¹²⁰) et de la péréquation nationale (cf. tableau n° 10 de l'annexe n° 5). Elle a été multipliée par 3,5 entre 2019 et 2023, en raison

¹¹⁹ Depuis 2018, le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives de l'année N est égal à l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) constatée entre novembre N-2 et novembre N-1.

¹²⁰ NB : les montants relatifs à la DSC ayant servi à l'analyse sont issus des comptes de gestion. Ils ne correspondent pas toujours aux montants votés par le conseil communautaire en raison d'erreurs d'écritures comptables et de rattrapage sur certains exercices.

de l'augmentation des attributions de compensation depuis 2021 (conséquence de la démutualisation des services communs entre la CCPR et la ville de Rethel ; cf. partie 1).

Par ailleurs, le montant perçu au titre de la péréquation horizontale (fonds de péréquation intercommunal) a baissé dans les mêmes proportions et s'établit en 2023 à moins de 500 000 € sous l'effet conjugué de la baisse de l'enveloppe globale intercommunale d'une part et de la démutualisation sur le coefficient d'intégration fiscale en année N+2 d'autre part.

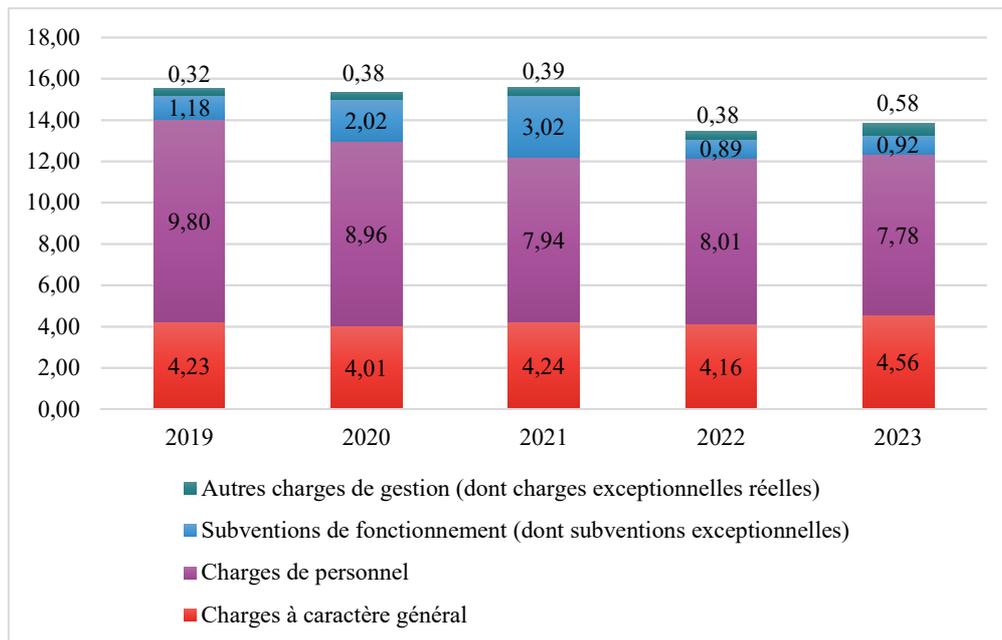
3.4.1.2 Les ressources institutionnelles et d'exploitation

Si la dotation globale de fonctionnement (DGF) a diminué de 2,6 % entre 2019 et 2023, les allocations compensatrices pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la taxe foncière, ainsi que les crédits versés pour mettre en place les maisons de services publics ont crû de 59 %, contribuant ainsi à l'augmentation globale de 8,9 % des ressources institutionnelles (voir tableau n° 11, annexe n° 5).

Les principales ressources d'exploitation sont les recettes des services à caractère culturel, de loisirs et périscolaires. En 2023, les services périscolaires ont généré 1,01 M€ de ressources (+ 29,1 % entre 2019 et 2023) et représentent 81 % de l'ensemble des ressources d'exploitation.

3.4.2 Évolution des charges de gestion

Les charges de gestion se répartissent entre les charges de personnel (56,2 % en 2023), les charges à caractère général (32,9 %), les subventions de fonctionnement (6,6 %) et les autres charges de gestion (4,2 %).

Schéma n° 2 : La répartition des charges de gestion du budget principal de 2019 à 2023, en millions d'euros

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Les charges de gestion ont baissé de 10,9 % entre 2019 et 2023, en raison de la baisse des charges de personnel de 20,7 % et de celle des subventions versées de 22,1 %.

3.4.2.1 Les charges de personnel

Tableau n° 17 : Charges totales de personnel de 2019 à 2023 (budget principal)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution % 2019/2023
Rémunérations du personnel	6 476 834	6 023 503	5 181 902	5 306 391	5 405 607	- 16,5
+ Charges sociales	2 855 946	2 653 934	2 317 692	2 363 314	2 160 491	- 24,4
+ Impôts et taxes sur rémunérations	162 190	140 441	139 805	126 071	140 152	- 13,6
+ Autres charges de personnel	520	0	0	9 335	76	- 85,3
= Charges de personnel interne	9 495 490	8 817 878	7 639 399	7 805 110	7 706 326	- 18,8
+ Charges de personnel externe	308 662	139 825	304 792	210 831	72 176	- 76,6
= Charges totales de personnel	9 804 153	8 957 703	7 944 190	8 015 941	7 778 502	- 20,7

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion CCPR

La diminution des charges de personnel entre 2019 et 2021 résulte principalement de la réduction des effectifs en 2021, en raison du transfert de personnel à la commune de Rethel (cf. supra), mais aussi des nombreuses vacances de postes.

L'évolution des parts respectives de la rémunération des personnels titulaires et non titulaires est cohérente avec l'évolution des parts respectives de ces catégories de personnel dans les effectifs totaux.

Les rémunérations des emplois d'insertion et d'apprentis ont quasiment triplé sur la même période, passant de 77 260 € en 2019 à 200 777 € en 2023.

Nettes des remboursements pour mises à disposition (charges de personnel interne dans le tableau ci-dessus), les charges de personnel ont baissé de 18,8 % entre 2019 et 2023.

3.4.2.2 Les charges à caractère général, les subventions et les autres charges de gestion

Les charges à caractère général ont augmenté de 7,7 % entre 2019 et 2023, en raison principalement de l'accroissement des dépenses liées à l'énergie, aux locations immobilières (cf. supra), aux frais d'assurances et aux transports collectifs. En 2023, leur coût est majoré par le remboursement au groupe hospitalier Sud Ardennes de dépenses effectuées en 2021 liées à la vaccination contre la Covid-19, pour un montant de 227 000 €.

Entre 2019 et 2023, la CCPR a diminué de 22 % le versement des subventions de fonctionnement.

Si les autres charges de gestion sont relativement stables entre 2019 et 2022, elles augmentent en 2023 du fait de la reprise par l'État de l'avance sur la dotation dite « filet de sécurité anti-inflation » qui avait été versée à l'EPCI en 2022 (200 000 €).

3.5 L'impact négatif des budgets annexes sur la situation financière globale

3.5.1 Une capacité d'autofinancement (CAF) en apparence améliorée

L'analyse de la capacité d'autofinancement repose sur une consolidation du budget principal et des seuls budgets annexes à caractère administratif en l'absence de transferts financiers possibles entre le budget principal et les budgets annexes des services publics à caractère industriel et commercial en application de l'article L. 2224-2 du CGCT.

Les capacités d'autofinancement brute et nette du budget principal s'améliorent depuis 2022 (2,02 M€ en 2023 contre - 1,66 M€ en 2021). Ce constat est cependant à relativiser. Les reports de dépenses, comme le versement de subventions d'équilibre aux budgets annexes, se répercuteront nécessairement *a minima* sur l'exercice 2024.

Fin 2023, la CAF nette est négative (- 0,09 M€), ce qui traduit un sous-financement de la communauté de communes. Cette situation résulte notamment de la dégradation des budgets

annexes « centre aquatique » (besoin de financement de 0,8 M€), « zones d'activités à vendre ou à louer » (besoin de financement de 0,6 M€) et « parc d'activités Rethel » (besoin de financement de 0,6 M€).

Tableau n° 18 : La CAF nette – Tous budgets

<i>CAF nette en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
BP + budgets SPA consolidés	- 1 103 361	- 430 267	- 1 494 293	1 570 641	- 93 476
<i>BP</i>	- 333 908	- 38 965	- 1 665 420	2 276 870	2 023 608
<i>BA centre aquatique</i>	- 616 888	12 492	194 248	- 176 986	- 820 935
<i>BA MARPA</i>	8 081	- 1 997	1 210	43 388	- 10 763
<i>BA ZA à vendre ou à louer</i>	- 162 459	- 674 723	- 496 951	- 557 952	- 631 851
<i>BA ZA parc activités Rethel</i>	2 435	- 18 754	- 3 636	477 233	- 642 780
<i>BA ZA Rethel Est</i>	- 623	291 680	476 257	- 491 912	- 10 755
BA SPIC					
BA OM	68 595	- 207 476	344 685	- 484 801	395 049
BA Eau	787 563	1 275 209	- 131 078	291 705	873 334
BA SPANC	25 441	- 17 191	4 962	14 022	- 53 540

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion

NB : les CAF nettes des budgets annexes des zones d'activités sont calculées ici hors subventions d'investissement.

3.5.2 Une politique d'investissement ambitieuse qui marque le pas

La CCPR vote des autorisations de programme (AP) et crédits de paiements (CP) pour ses opérations d'investissement. Au 31 décembre 2023, le montant des AP ouvertes pour des opérations en cours s'élève à 32,4 M€, après clôture d'opérations achevées pour un montant total de 16 M€¹²¹, et ouverture d'une seule opération (renouvellement de matériel scolaire, pour une AP de 150 000 € et des CP consommés à hauteur de 23 000 €) en 2023.

Sur ces 32,4 M€, 6 M€ de crédits de paiement ont déjà été consommés avant 2023, 6,2 M€ l'ont été au cours de l'exercice 2023, les plus notables étant le pôle scolaire de Tagnon (3,8 M€), la voie verte (0,7 M€) et la réhabilitation du complexe sportif évolutif couvert (COSEC) d'Asfeld (1,4 M€).

¹²¹ Dont la médiathèque musée (6,2 M€) et le pôle scolaire des deux vallées (4,6 M€).

62 % des opérations votées restent à financer, pour un montant total de 20,2 M€.

Grâce à la capacité d'autofinancement (CAF) nette dégagée en 2023 et à la perception de 2,2 M€ de recettes d'investissement hors emprunts¹²², le financement propre disponible atteint 4,2 M€, son plus haut niveau depuis 2019.

Les dépenses d'équipement (5,5 M€ en 2023) sont néanmoins supérieures au financement propre disponible et le besoin de financement du budget principal s'élève à 2,16 M€ en 2023, qui est le quatrième exercice consécutif sans capacité de financement propre depuis 2019.

Tous budgets confondus, le besoin de financement était de 3,7 M€ en 2023.

3.5.3 Un encours de dette total imputable pour moitié aux budgets annexes

Au 31 décembre 2023, l'encours de dette du budget principal s'élève à 8,7 M€. Tous budgets confondus, le montant est double (15,2 M€).

La dette se compose de 38 emprunts, tous classés A1 dans la charte Gissler¹²³, dont les plus récents ont été contractés en 2023 (700 000 € pour la voie verte et 1,3 M€ pour le pôle scolaire de Tagnon).

Tableau n° 19 : Répartition des emprunts et encours de dette au 31 décembre 2023

Budget	Emprunts	Encours de dette en €
BP	15	8 762 899
BA ZA à vendre ou à louer	3	2 433 012
BA centre aquatique	3	2 594 388
BA eau	16	778 593
BA MARPA	1	659 530
TOTAL	38	15 228 422

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion et comptes administratifs de la CCPR

¹²² 857 000 € de FCTVA, 225 000 € de subventions d'investissement et 1,1 M€ de fonds affectés à l'équipement, dont 854 000 € de dotation d'équipement des territoires ruraux (DTER) et de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), principalement pour le pôle scolaire de Tagnon et le COSEC d'Asfeld.

¹²³ Charte Gissler : charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Le classement en A1 signifie que ces emprunts ne présentent pas de risque fort.

Si la capacité de désendettement apparaît encore satisfaisante : 3,5 années pour le budget principal et 6,1 années tous budgets consolidés¹²⁴, la fragilité de la CAF brute globale risque de la dégrader rapidement.

Tableau n° 20 : Capacité de désendettement du budget principal et tous budgets consolidés

	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dette du budget principal au 31 décembre (en euros)	6 082 683	5 609 359	7 838 993	7 282 474	8 762 899
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	46,9	12,9	- 6,6	2,6	3,5
Encours de la dette agrégée (en euros)	16 234 184	14 685 939	16 046 735	14 616 913	15 228 421
/ CAF brute consolidée tous budgets (en euros)	954 545	2 165 516	62 608	2 827 846	2 509 482
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	17	6,8	255,9	5,2	6,1

Source : comptes de gestion de la CCPR – retraitement CRC

3.5.4 Une trésorerie négative

La chambre relève l'absence d'autonomie financière des budgets annexes SPIC, en contradiction avec les articles L. 2221-1 à L. 2221-4 du CGCT. Les budgets annexes des SPIC ont en effet vocation à disposer d'un compte au trésor lorsqu'au moins un des modes de gestion en présence est la gestion directe¹²⁵.

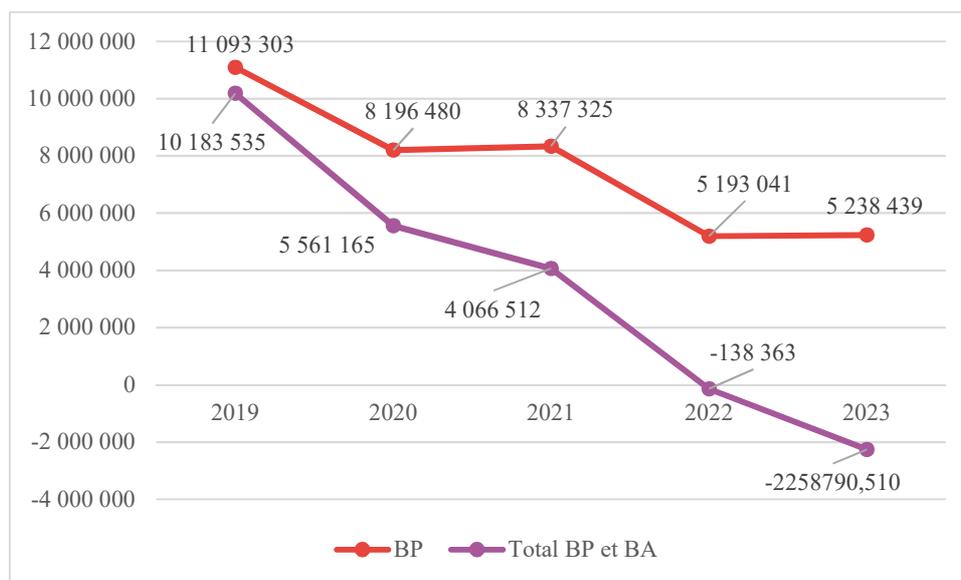
La trésorerie de la CCPR présente une situation très dégradée, causée par une diminution de moitié de la trésorerie du budget principal entre 2019 et 2023 et par les déficits de trésorerie de sept de ses huit budgets annexes. Ainsi, les budgets annexes « zone d'activités de Rethel », « centre aquatique », « ordures ménagères » et « zones d'activités à vendre ou à louer » présentent des déficits de trésorerie allant de 1,25 M€ à 2,65 M€.

En conséquence, la trésorerie nette incluant les comptes de rattachement des budgets annexes est passée de 10,18 M€ en 2019 à - 2,26 M€ en 2023.

¹²⁴ Pour que la situation financière soit soutenable sur le long terme, la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixait un plafond de 12 ans à la capacité de désendettement des intercommunalités. Ce plafond, non repris dans la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, fait cependant toujours office de référence en matière d'analyse financière comme seuil d'alerte. Il signifie que, si l'EPCI affectait l'ensemble de son épargne brute (recettes réelles de fonctionnement - dépenses réelles de fonctionnement) au remboursement de sa dette, alors douze années au plus seraient nécessaires pour y parvenir.

¹²⁵ Cf. circulaire interministérielle n° FCPE1602199C du 10 juin 2016 récapitulant les nomenclatures budgétaires et comptables applicables aux collectivités locales et à divers établissements publics locaux au 1^{er} janvier 2016.

Schéma n° 3 : Évolution de la trésorerie de la CCPR (BP et tous budgets confondus) en euros



Source : comptes de gestion de la CCPR – retraitement CRC

Pour disposer des fonds dont elle manque, la CCPR a contracté deux lignes de trésorerie, la première de 1 M€ en 2022, prolongée en 2023, et la seconde de 2 M€ en 2023. Si elles offrent une disponibilité immédiate de crédits, il s'agit néanmoins d'engagements financiers à rembourser à court terme assortis d'intérêts. L'ordonnateur indique que la ligne de trésorerie de 1 M€ a été remboursée en juillet 2024 tandis que celle de 2 M€ est en cours de remboursement au second semestre 2024.

La situation de la trésorerie de l'EPCI est préoccupante et démontre le déséquilibre structurel de plusieurs budgets annexes, dont les causes résultent, selon l'ordonnateur, du retard dans la facturation des services de l'eau et des ordures ménagères, la réalisation de travaux d'aménagement sur des parcelles de zones d'activités toujours en cours de commercialisation et de la réalisation d'investissements dont les plans de financement n'étaient pas finalisés (induisant un décalage plus ou moins important entre la dépense totale et les subventions perçues). La CCPR n'est plus en mesure de couvrir ne serait-ce qu'un mois de charges courantes depuis 2022 et ce, malgré le recours à des lignes de trésorerie.

Il est dans l'intérêt de l'EPCI de recouvrer au plus vite ses créances, notamment sur les budgets annexes « eau » et « ordures ménagères » pour avoir une meilleure vision de sa trésorerie et cesser de faire de la cavalerie budgétaire.

La chambre observe enfin que le fonds de roulement consolidé du budget principal et des budgets annexes est de - 1,4 M€ à la clôture de 2023. Ce niveau met en exergue les tensions budgétaires de la communauté de communes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la CCPR manquent de fiabilité, en raison d'une absence de pilotage de la fonction financière et comptable pendant plusieurs années et de la désorganisation qui en a découlé.

L'EPCI va devoir engager des travaux d'envergure sur la fiabilité pour se conformer à la réglementation et disposer d'une image sincère et fidèle de ses comptes et de son patrimoine. Il pourra notamment s'appuyer sur l'engagement partenarial conclu avec la direction départementale des finances publiques dont l'axe 3 vise à « offrir une meilleure lisibilité aux décideurs locaux en améliorant la qualité comptable ».

La santé financière de la CCPR est très dégradée, malgré une apparente amélioration depuis 2022. L'EPCI ne dispose plus de trésorerie, en raison notamment du poids de plusieurs budgets annexes sur celle-ci. La CAF nette consolidée du budget principal et des budgets annexes administratifs est devenue négative en 2023 ainsi que son fonds de roulement.

Les budgets annexes « SPANC », « centre aquatique » et « zones d'activités à vendre ou à louer » voient leur besoin de financement propre se dégrader. La compétence « eau » va nécessiter des investissements que la CCPR n'est pas en mesure de financer à ce jour, et ses autres projets d'investissement sont encore nombreux. Un exercice de priorisation s'impose.

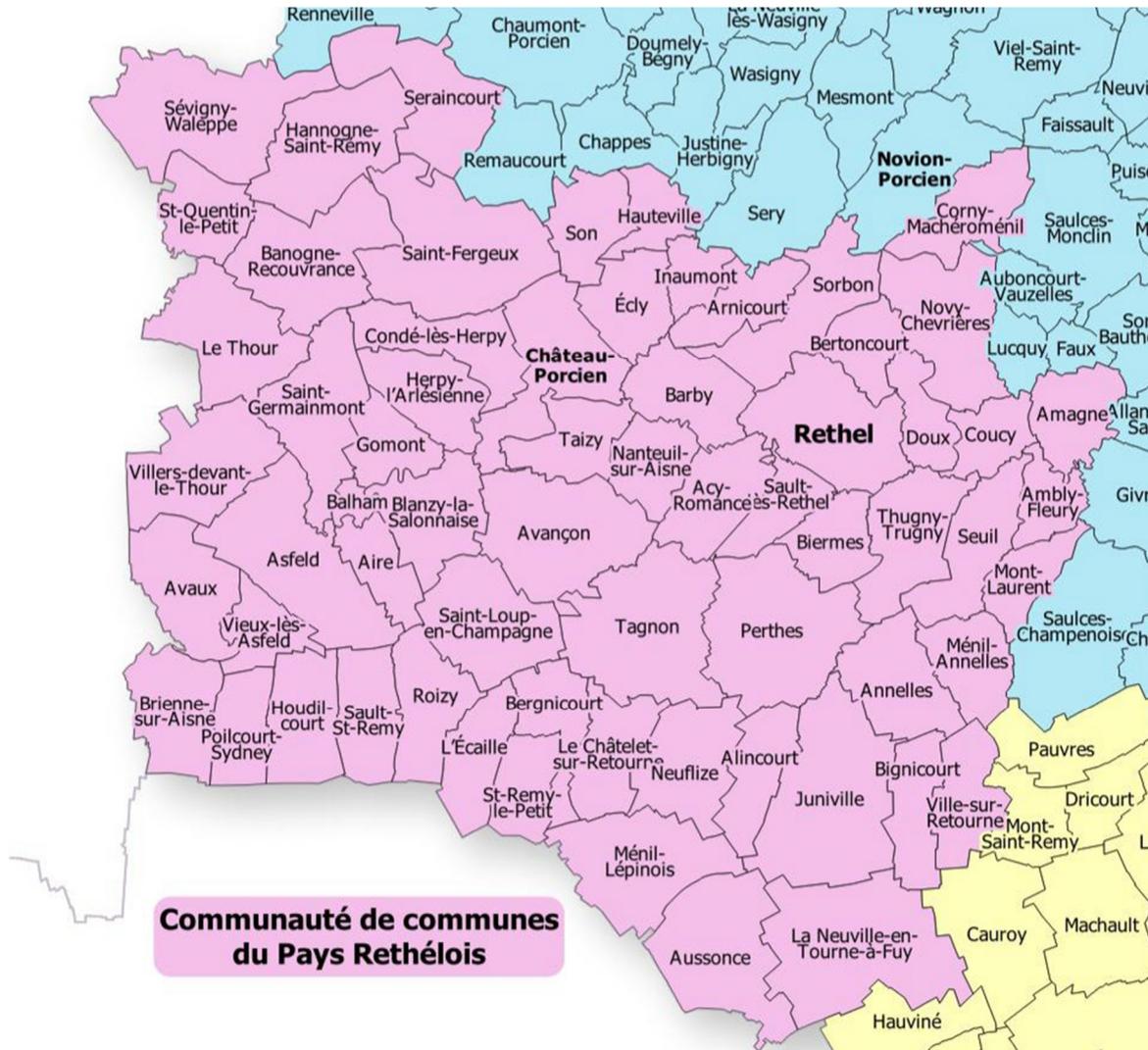
L'EPCI est enfin invité à réfléchir à l'évolution de plusieurs de ses budgets : en premier lieu, celui des ordures ménagères, l'intégralité de la compétence intercommunale ayant été déléguée à un syndicat mixte, ainsi qu'au budget annexe « zones d'activités à vendre ou à louer » qui doit cesser de mélanger des écritures liées aux opérations d'aménagement et de vente avec des charges et produits locatifs.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les communes membres de la communauté de communes du pays rethélois	70
Annexe n° 2. Les compétences obligatoires et facultatives de la CCPR, d'après ses statuts en date du 1 ^{er} juillet 2021	73
Annexe n° 3. Les services communs et les coûts de la démutualisation.....	76
Annexe n° 4. Fiabilité des comptes	79
Annexe n° 5. Analyse financière.....	83

Annexe n° 1. Les communes membres de la communauté de communes du pays rethélois

Carte n° 1 : Les communes membres de la communauté de communes du pays rethélois



Source : site internet de la préfecture des Ardennes (conception DDT (Direction départementale des territoires) (08)

Tableau n° 1 : Population des communes membres de la CCPR

Commune	Population municipale au 1^{er} janvier 2024 (en nombre d'habitants)
Acy-Romance	492
Aire	246
Alincourt	160
Amagne	760
Ambly-Fleury	135
Annelles	134
Arnicourt	152
Asfeld	1 078
Aussoince	225
Avançon	350
Avaux	496
Balham	159
Banogne-Recouvrance	162
Barby	397
Bergnicourt	300
Bertoncourt	126
Biermes	312
Bignicourt	67
Blanzy-la-Salonnaise	383
Brienne-sur-Aisne	275
Château-Porcien	1 308
Condé-lès-Herpy	221
Corny-Machéroménil	192
Coucy	521
Doux	103
Écly	167
Gomont	322
Hannogne-Saint-Rémy	112
Hauteville	122
Herpy-l'Arlésienne	209
Houdilcourt	137
Inaumont	125
Juniville	1 239
L'Écaille	266
La Neuville-en-Tourne-à-Fuy	538
Le Châtelet-sur-Retourne	774
Le Thour	368
Ménil-Annelles	109
Ménil-Lépinos	140
Mont-Laurent	52

Commune	Population municipale au 1 ^{er} janvier 2024 (en nombre d'habitants)
Nanteuil-sur-Aisne	148
Neuflize	845
Novy-Chevrières	772
Perthes	304
Poilcourt-Sydney	173
Rethel	7 425
Roizy	221
Saint-Fergeux	215
Saint-Germainmont	816
Saint-Loup-en-Champagne	341
Saint-Quentin-le-Petit	121
Saint-Remy-le-Petit	55
Sault-lès-Rethel	1 928
Sault-Saint-Remy	211
Seraincourt	257
Seuil	178
Sévigny-Waleppe	220
Son	92
Sorbon	213
Tagnon	882
Taizy	103
Thugny-Trugny	256
Vieux-lès-Asfeld	302
Ville-sur-Retourne	76
Villers-devant-le-Thour	419
TOTAL	30 007

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ; données population en vigueur au 1^{er} janvier 2024 (recensement 2021)

Annexe n° 2. Les compétences obligatoires et facultatives de la CCPR, d'après ses statuts en date du 1^{er} juillet 2021

Compétences obligatoires

Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire :

Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, plan local d'urbanisme, document d'urbanisme tenant lieu et carte communale, zone d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.

Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT :

- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;
- promotion du tourisme. Création et gestion d'un office de tourisme intercommunal.

Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage définis aux 1 et 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés.

GEMAPI.

Eau potable.

Compétences supplémentaires ou facultatives

Protection et mise en valeur de l'environnement le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Politique du logement et du cadre de vie.

Politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

Lutte contre la délinquance : stratégies coordonnées de lutte contre la délinquance dans le cadre du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD).

Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire.

Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire :

- développement et aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire ;
- construction, aménagement, entretien et gestion des équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;

- construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels d'intérêt communautaire.

Action sociale d'intérêt communautaire :

- politiques en faveur de la petite enfance ;
- politiques en faveur des jeunes ;
- politiques en faveur des personnes âgées ;
- politiques en faveur des personnes handicapées ;
- politiques en faveur des demandeurs d'emplois.

Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Service des écoles :

- gestion des affaires scolaires ;
- acquisition, entretien et renouvellement du matériel scolaire et du matériel collectif d'enseignement ;
- organisation et prise en charge des activités et déplacements liés aux affaires scolaires ;
- organisation de la surveillance lors des transports scolaires préélémentaires et élémentaires ;
- organisation et accompagnement du transport scolaire des enfants des écoles maternelles et primaires par délégation du conseil départemental ;
- participation au réseau d'aide spécialisée à l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Activités périscolaires :

- création, construction, extension, entretien, réhabilitation, remise aux normes, fonctionnement et animation d'équipements relatifs aux activités périscolaires ;
- garderies ;
- études surveillées ;
- restauration scolaire.

Assainissement non collectif :

- prescription, élaboration, approbation et révision des zonages d'assainissement ;
- contrôle de la conception, de l'exécution, du diagnostic de bon fonctionnement et d'entretien des systèmes d'assainissement non collectif.

Accueil animaux errants : Accueil en fourrière, dans les limites de la capacité d'accueil des équipements existants, des animaux errants trouvés dans la communauté de communes.

Communications électroniques dans le champ d'intervention défini par l'article L. 1425-1 du CGCT et portant sur l'établissement et l'exploitation "des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L32 du code des postes et communications électroniques".

Centrale d'achats communautaire : Conformément à la réglementation en vigueur, la communauté de communes du pays rethélois peut se constituer en centrale d'achats pour toutes

les catégories d'achats pour son compte ou pour le compte de tout ou partie de ses communes membres.

Autres compétences facultatives

Organisation de la mobilité, à compter du 1^{er} juillet 2021, au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code

Tableau n° 1 : Installations sportives gérées par la CCPR

Type installation		Localisation
COSEC	Omnisport	Sault-lès-Rethel
Gymnase Chausson	Omnisport et escrime	Rethel
COSEC Mermoz	Omnisport, gymnastique, danse, dojo	Rethel
Palais des sports	Omnisport, 2 terrains de tennis extérieurs	Rethel
Piste d'athlétisme		Rethel
Équipements sportifs	Gymnase	Juniville
Équipements sportifs	Gymnase	Château-Porcien
Équipements sportifs	Gymnase	Asfeld
Équipements sportifs	Gymnase	Tagnon

Source : documents CLECT CCPR – retraitement CRC

Annexe n° 3. Les services communs et les coûts de la démutualisation

Tableau n° 1 : Services communs – Tarifs et nombre de communes adhérentes

<i>Services communs (SC)</i>	Date mise en œuvre	Tarifs des services communs	Révision des tarifs au 22/12/2022 (délibération n° 150/2022)	Nb communes adhérentes aux SC en 2022 ¹²⁶
<i>Urbanisme 1</i>		1 €/an/hbt	1,50 €/an/hbt	35
<i>Urbanisme 2</i>		2 €/an/hbt	2,50 €/an/hbt	45
<i>AMO Voirie</i>		1 €/an/hbt + 3 % du coût des travaux si suivi chantier	1 €/an/hbt + 3 % du coût des travaux si suivi chantier si marché > 90 000 €, suivi de chantier obligatoire	30
<i>Marchés publics</i>		2 €/an/hbt	2 €/an/hbt	29
<i>Services techniques</i>		17,95 € par agent et par heure d'intervention	22 € par agent et par heure d'intervention	8
<i>Balayage mécanisé</i>	01/01/2017	4 passages gratuits par an + 0,25 €/an/hbt par passage suppl.	Questionnaire aux communes	63
<i>Viabilité hivernale</i>	Depuis 2022	Dédommagement forfaitaire des exploitants agricoles : 60 € HT/h Adhésion au service commun et à la centrale d'achat prises en charge par la CCPR		27
<i>Secrétariat de mairie</i>	01/04/2017	De 20,45 € à 25,17 €/h selon catégorie agent	Agent cat. C : 23,50 €/h/agent Agent cat. A et B : 29 €/h/agent	15
<i>Défibrillateurs</i>		État des lieux et formation pris en charge par la CCPR Coût maintenance et équipements pris en charge par communes		31
<i>Entretien équipements sportifs</i>		Un passage sur une installation par an. Simple entretien sans tarification.		9

Source : CRC Grand Est d'après les délibérations, les rapports CLECT et les données de la CCPR

¹²⁶ D'après la présentation faite à la CLECT du 13 octobre 2022.

Tableau n° 2 : Coût du déménagement de la CCPR

Objet	Montant en €
Déménagement	68 773
Raccordements et travaux électriques	55 940
Installation et raccordement Portakabin	8 655
Transport Portakabin	22 791
Achats informatiques	20 824
Achats EPI (22 EPI laissés à Rethel)	10 648
Rachat d'équipements techniques et véhicules	114 000
TOTAL	301 631

Source : présentation de la CLECT et grands livres de la CCPR – retraitement CRC

Tableau n° 3 : Coûts de l'acquisition de la friche AERTEC au 31 décembre 2023

Objet	Montants TTC en €
Acquisition friche	295 000
Frais d'acquisition	21 912
Prorata taxe foncière	16 044
Publication DILA (direction de l'information légale et administrative)	1 080
Publication DILA	540
Nettoyage friche	9 648
Sondage friche	540
Mission architecte acompte 1	11 284
Mission architecte acompte 2	3 113
Mission architecte acompte 3	16 689
Mission architecte ingénierie facture 1	6 346
Facture 1 mission architecte 2023	1 705
Facture 2 mission architecte 2023	4 497
TOTAL fiche AERTEC	388 398

Source : grands livres CCPR – retraitement CRC

Annexe n° 4. Fiabilité des comptes

Tableau n° 1 : Opérations à classer ou à régulariser (comptes 471 et 472)

<i>Budget principal (en €)</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>	253 476	282 864	299 765	157 487
<i>Produits de gestion</i>	15 869 007	15 921 703	14 513 290	16 348 421
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	1,6 %	1,8 %	2,1 %	1 %
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	26 171	26 145	237 467	142 674
<i>Charges de gestion</i>	15 538 374	15 372 452	15 591 230	13 451 671
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	0,2 %	0,2 %	1,5 %	1,1 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

<i>BA Eau (en €)</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>	422	4 264	26 463	71 691
<i>Produits de gestion</i>	1 550 496	2 304 378	1 048 676	1 584 166
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	0 %	0,2 %	2,5 %	4,5 %
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	11 105	11 105	22 525	14 108
<i>Charges de gestion</i>	708 768	917 042	963 794	1 051 056
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	1,6 %	1,2 %	2,3 %	1,3 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

<i>BA OM (en €)</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Recettes à classer ou à régulariser</i>	49 549	43 652	44 185	46 550
<i>Produits de gestion</i>	2 818 817	2 599 700	2 483 197	3 389 668
<i>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</i>	1,8 %	1,7 %	1,8 %	1,4 %
<i>Dépenses à classer ou à régulariser</i>	0	0	0	0
<i>Charges de gestion</i>	2 906 617	2 799 288	3 058 068	3 226 830
<i>Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion</i>	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Tableau n° 2 : Rattachements des charges et des produits

<i>Budget principal (en €)</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fournisseurs - Factures non parvenues</i>	277 256	240 486	1 557 075	232 234	238 965
+ <i>État - Charges à payer</i>	498 523	718 852	400 000	0	0
+ <i>Divers - Charges à payer</i>	41	0	0	0	0
= <i>Total des charges rattachées</i>	775 819	959 338	1 957 075	232 234	238 965
<i>Charges de gestion</i>	15 538 374	15 372 452	15 591 230	13 451 671	13 842 220
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	5 %	6,2 %	12,6 %	1,7 %	1,7 %
<i>Produits non encore facturés</i>	68 104	541 299	120	0	153 864
+ <i>Personnel - Produits à recevoir</i>	3 022	0	0	0	0
+ <i>Organismes sociaux - Produits à recevoir</i>	5 837	0	0	0	0
+ <i>État - Produits à recevoir</i>	767 893	409 494	147 821	165 767	0
= <i>Total des produits rattachés</i>	844 857	950 793	147 941	165 767	153 864
<i>Produits de gestion</i>	15 869 007	15 921 703	14 513 290	16 348 421	16 468 207
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	5,3 %	6 %	1 %	1 %	0,9 %

Source : comptes de gestion -retraitement CRC

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

<i>BA Ordures ménagères (en €)</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fournisseurs - Factures non parvenues</i>	10 411	0	671	0	0
<i>+ État - Charges à payer</i>	72 845	137 845	0	0	0
<i>+ Divers - Charges à payer</i>	0	0	275 613	0	883 909
<i>= Total des charges rattachées</i>	83 256	137 845	276 284	0	883 909
<i>Charges de gestion</i>	2 906 617	2 799 288	3 058 068	3 226 830	3 630 093
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	2,9 %	4,9 %	9 %	0 %	24,3 %
<i>Produits non encore facturés</i>	0	1 147 753	1 170 244	1 630 832	3 499 190
<i>+ Divers - Produits à recevoir</i>	0	0	921 000	0	0
<i>= Total des produits rattachés</i>	0	1 147 753	2 091 244	1 630 832	3 499 190
<i>Produits de gestion</i>	2 818 817	2 599 700	2 483 197	3 389 668	4 032 944
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	0 %	44,1 %	84,2 %	48,1 %	86,8 %

Source : comptes de gestion -retraitement CRC

<i>BA Eau (en €)</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fournisseurs - Factures non parvenues</i>	6 194	372 467	248 613	22 145	52 928
<i>+ État - Charges à payer</i>	254 715	0	0	88 568	0
<i>+ Divers - Charges à payer</i>	0	0	0	0	55 300
<i>= Total des charges rattachées</i>	260 909	372 467	248 613	110 713	108 228
<i>Charges de gestion</i>	708 768	917 042	963 794	1 051 056	1 164 369
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	36,8 %	40,6 %	25,8 %	10,5 %	9,3 %
<i>Produits non encore facturés</i>	14 466	1 833 994	73 101	701 832	640 774
<i>= Total des produits rattachés</i>	14 466	1 833 994	73 101	701 832	640 774
<i>Produits de gestion</i>	1 550 496	2 304 378	1 048 676	1 584 166	2 187 438
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	0,9 %	79,6 %	7 %	44,3 %	29,3 %

Source : comptes de gestion -retraitement CRC

Tableau n° 3 : Dotations aux amortissements

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
BP	599 926	806 492	1 425 548	1 526 710	1 326 538
BA Eau	756 723	756 519	859 038	817 507	768 089
BA centre aquatique	2 019	2 017	2 017	1 790	640
BA ZA à vendre ou à louer		4 000	4 000		9 336

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Annexe n° 5. Analyse financière

Situation financière des budgets annexes relatifs aux services publics industriels et commerciaux

Tableau n° 1 : Évolution du résultat de la section d'exploitation du BA service public d'assainissement non collectif (SPANC)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources d'exploitation	67 950	61 500	59 220	107 120	69 573
- Consommations intermédiaires	60 378	57 159	92 263	89 225	84 329
= Valeur ajoutée	7 572	4 341	- 33 043	17 895	- 14 756
- Charges de personnel	20 625	20 783	388	36 595	38 534
= Excédent brut d'exploitation	- 13 052	- 16 491	- 33 432	- 18 700	- 53 290
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	38 493	- 700	38 393	32 722	- 250
= CAF brute	25 441	- 17 191	4 962	14 022	- 53 540
= Résultat section d'exploitation	25 441	- 17 191	4 962	14 022	- 53 540

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Situation financière des budgets annexes relatifs aux zones d'activités économiques

Tableau n° 2 : Évolution du solde d'exécution sur les opérations d'aménagement du BA ZA Rethel Est

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produit de la vente des terrains aménagés (a)</i>	0	466 955	359 676	33 658	0
+ Autres recettes liées à l'aménagement	838	842	1 037	- 185	891
+ Autres recettes	0	67 485	120 538	- 120 538	0
= Total des produits d'aménagement de l'année	838	535 283	481 251	- 87 065	891
Acquisition de terrains	3 540	0	29 564	0	0
+ Dépenses directes d'aménagement	90 530	3 339	34 384	0	- 314
+ Autres dépenses indirectes à caractère général	1 461	242	0	0	11 960
= Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers)	95 531	3 581	63 947	0	11 646
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels (dont, en particulier, subvention d'équilibre reçue)	0	43	0	- 404 847	0
= Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	- 94 693	531 745	417 304	- 491 912	- 10 755

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Tableau n° 3 : Évolution du solde d'exécution sur les opérations d'aménagement du BA ZA parc d'activités communautaire

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produit de la vente des terrains aménagés (a)</i>	0	7 137	0	2 819 484	0
+ <i>Autres recettes liées à l'aménagement</i>	2 435		2 448	2 475	5 327
+ <i>Autres recettes</i>	0	0	1 996	- 1 996	0
= Total des produits d'aménagement de l'année	2 435	7 137	4 444	2 819 963	5 327
<i>Acquisition de terrains</i>	0	49 322	0	1 257 190	0
+ <i>Dépenses directes d'aménagement</i>	1 538	5 900	30 036	1 072 539	638 564
+ <i>Autres dépenses indirectes à caractère général</i>	0	2 500	8 081	13 000	9 543
= Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers)	1 538	57 722	38 116	2 342 730	648 107
+/- <i>Autres produits et charges exceptionnels réels (dont, en particulier, subvention d'équilibre reçue)</i>	0	18	0	0	0
= Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	897	- 50 567	- 33 672	477 233	- 642 780

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Tableau n° 4 : Variation comptable du stock au BA ZA de Rethel

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Achat de terrains</i>	3 540	0	29 564	0	0
<i>Dépenses liées à des travaux d'aménagements</i>	90 530	3 339	34 384	0	- 314
<i>Produit de la vente des terrains aménagés</i>	0	466 955	359 676	33 658	0
<i>Encours de production et travaux stockés</i>	2 070 490	1 830 425	1 889 378	1 889 378	1 889 378
- <i>dont en cours de production de biens (travaux et terrains)</i>	709 380	629 208	688 162	688 162	688 162
- <i>dont stock de produits (terrains aménagés)</i>	1 361 109	1 201 217	1 201 217	1 201 217	1 201 217

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Tableau n° 5 : Variation comptable du stock au BA ZA PAC de Rethel

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Achat de terrains</i>	0	49 322	0	1 257 190	0
<i>Dépenses liées à des travaux d'aménagements</i>	1 538	5 900	30 036	1 072 539	638 564
<i>Produit de la vente des terrains aménagés</i>	0	7 137	0	2 819 484	0
<i>Encours de production et travaux stockés</i>	330 425	362 238	392 273	392 273	392 273
<i>dont en cours de production de biens (travaux et terrains)</i>	330 425	362 238	392 273	392 273	392 273

Source CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Situation financière des autres budgets annexes

Tableau n° 6 : Évolution du fonds de roulement net global du BA centre aquatique

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CAF brute</i>	- 115 032	526 385	499 513	134 970	- 502 138
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	501 856	513 893	305 265	311 956	318 798
= CAF nette ou disponible (C)	- 616 888	12 492	194 248	- 176 986	- 820 935
<i>+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	35 480	4 760	3 868	4 502	295
<i>+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation</i>	200 000	200 000	142 076	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	235 480	204 760	145 944	4 502	295
= Financement propre disponible (C+D)	- 381 408	217 252	340 192	- 172 485	- 820 640
<i>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	97 318	23 580	0	25 380	8 832
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 478 726	193 672	340 192	- 197 865	- 829 472

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Tableau n° 7 : Évolution du résultat de la section de fonctionnement du BA MARPA

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion (=Ressources d'exploitation) (A)</i>	109 515	80 425	72 596	140 352	89 933
<i>Charges à caractère général</i>	17 221	14 838	5 869	31 947	34 608
+ <i>Charges de personnel</i>	1 538	0	0	0	0
= <i>Charges de gestion (B)</i>	18 759	14 838	5 869	31 947	34 608
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	90 757	65 587	66 727	108 405	55 325
+/- <i>Résultat financier</i>	- 23 244	- 15 680	- 12 249	- 13 333	- 27 920
= <i>CAF brute</i>	67 513	49 906	54 478	95 072	25 757
- <i>Dotations nettes aux provisions</i>	3 150	3 150	3 150	3 150	3 150
= <i>Résultat section de fonctionnement</i>	64 363	46 756	51 328	91 922	22 607

Source : CRC Grand Est, d'après les comptes de gestion de la CCPR

Situation financière du budget principal

Tableau n° 8 : Évolution des produits de gestion de 2019 à 2023

<i>En €</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>Évolution en % 2019/2023</i>
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 958 490	11 365 645	11 273 785	11 828 811	12 892 763	17,7
+ Fiscalité reversée	- 472 755	- 202 444	- 2 081 224	- 1 908 979	- 2 178 624	360,8
= Fiscalité totale (nette)	10 485 735	11 163 201	9 192 561	9 919 832	10 714 139	2,2
<i>% des produits de gestion</i>	<i>66</i>	<i>70</i>	<i>63</i>	<i>61</i>	<i>65</i>	
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	1 788 623	1 107 614	1 340 962	1 708 800	1 837 747	2,7
<i>% des produits de gestion</i>	<i>11</i>	<i>7</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>11</i>	
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 594 650	3 650 888	3 979 767	4 719 790	3 916 321	8,9
<i>% des produits de gestion</i>	<i>23</i>	<i>23</i>	<i>27</i>	<i>29</i>	<i>24</i>	
= Produits de gestion (A)	15 869 007	15 921 703	14 513 290	16 348 421	16 468 207	3,8
<i>Évolution N/N-1 en %</i>		<i>0,3</i>	<i>- 8,8</i>	<i>12,6</i>	<i>0,7</i>	

Source : comptes de gestion CCPR – retraitement CRC

Tableau n° 9 : Les ressources fiscales propres de 2019 à 2023

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Impôts locaux nets des restitutions	10 858 267	11 265 419	7 049 193	7 206 797	8 187 952
+ Fraction de TVA	0	0	4 124 009	4 521 646	4 603 509
+ Taxes liées à l'urbanisation et l'environnement (GEMAPI)	100 223	100 226	100 583	100 368	101 302
= Ressources fiscales propres	10 958 490	11 365 645	11 273 785	11 828 811	12 892 763
<i>Évolution N/N-1 en %</i>		3,7	- 0,8	4,9	9

Source : comptes de gestion CCPR – retraitement CRC

NB : la fraction de TVA perçue en 2021 a été retraitée manuellement à l'aide de l'état 1259 suite à des imputations comptables erronées, pour la distinguer des impôts locaux.

Tableau n° 10 : Détail de la fiscalité reversée de 2019 à 2023

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
<i>Attribution de compensation brute (perçue)</i>	456 576	552 187	268 471	271 157	316 369	- 30,7
+ Reversements d'attribution de compensation	- 893 238	- 904 439	- 2 431 437	- 2 544 152	- 2 464 232	175,9
+ Reversements de dotation de solidarité communautaire	- 474 688	- 318 852	- 453 455	0	- 408 547	- 13,9
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	- 911 350	- 671 104	- 2 616 421	- 2 272 995	- 2 556 410	180,5
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	- 105 405	-105 405	0	- 219 602	- 105 405	0
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	544 000	574 065	591 976	583 618	493 078	- 9,4
<i>+/- Autres fiscalités reversées (nettes)</i>	0	0	- 56 779	0	- 9 886	
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	438 595	468 660	535 197	364 016	377 787	- 13,9
= Fiscalité reversée	- 472 755	- 202 444	- 2 081 224	- 1 908 979	- 2 178 624	360,8

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion de la CCPR

N.B. : Les montants relatifs à la DSC sont issus des comptes de gestion. Ils ne correspondent pas toujours aux montants votés par le conseil communautaire en raison d'erreur d'écritures comptables et de rattrapage sur certaines années.

Tableau n° 11 : Détail des ressources institutionnelles

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Dotation Globale de Fonctionnement	1 739 727	1 725 374	1 710 676	1 694 810	1 694 410
<i>dont dotation d'aménagement</i>	1 739 727	1 725 374	1 710 676	1 694 810	1 694 410
Autres dotations	0	26 137	25 155	36 924	0
<i>dont dotation générale de décentralisation</i>	0	26 137	25 155	36 924	0
FCTVA	32 840	6 042	97 254	116 135	22 149
Participations	680 849	729 822	587 542	865 036	593 936
<i>dont État</i>	90 475	151 219	79 500	174 193	115 054
<i>dont régions</i>	37 339	10 674	30 000	100 166	7 328
<i>dont communes</i>	52 879	0	60 000	40 700	2 250
<i>dont groupements de collectivités, collectivités à statut particulier et établissements publics</i>	0	0	0	10 936	0
<i>dont autres</i>	500 156	567 929	418 042	539 041	469 303
Autres attributions et participations	1 141 234	1 163 513	1 559 139	2 006 885	1 605 826
<i>dont péréquation et compensation autre que DCRTP</i>	785 089	763 226	1 066 564	1 154 463	1 249 289
<i>dont dotation de compensation relais de la taxe professionnelle (DCRTP)</i>	346 363	341 537	341 537	341 537	341 537
<i>dont autres</i>	9 782	58 750	151 038	510 885	15 000
<i>- Reversement et restitution sur dotations et participations</i>	0	0	0	0	0
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 594 650	3 650 888	3 979 767	4 719 790	3 916 321

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion de la CCPR

Les participations versées ont baissé de 12,8 % entre 2019 et 2023. Celles de l'État sont fluctuantes ; elles concernent principalement des prises en charge de service minimum d'accueil en milieu scolaire, le financement de contrats de type apprentissage par l'agence de service et de paiements (ASP) et des versements de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) pour couvrir les charges de personnel d'un chef de projet et d'un chargé de mission. Certaines de ces dépenses mériteraient plus de précision quant à leur imputation comptable.

Les participations versées par la Région Grand Est sont relatives à une convention tripartite LEADER signée entre la CCPR, la région et l'ASP.

Les autres participations sont principalement versées par la caisse d'allocations familiales (CAF) pour couvrir des dépenses relatives à l'accueil des jeunes enfants, dans le cadre de la compétence périscolaire de l'EPCI.

Les autres participations versées au titre de l'exercice 2022 sont significatives et exceptionnelles (510 885 €). Elles incluent une avance de 50 % de la dotation dite du « filet de sécurité inflation » (199 916 €, reprise en 2023) et 252 267 € pour le financement du centre de vaccination de Rethel ouvert lors de la crise sanitaire.

Tableau n° 12 : Les ressources d'exploitation de 2019 à 2023

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	4 970	4 352	4 458	4 786	0	
+ Domaine et récoltes (<i>dont redevances de stationnement et forfait de post-stationnement à/c 2018</i>)	15 890	2 733	2 847	3 969	18 938	19,2
+ Travaux, études et prestations de services	1 164 090	790 068	1 257 461	1 312 450	1 502 798	29,1
+ Mise à disposition de personnel facturée	484 173	253 500	57 822	176 372	220 935	- 54,4
+ Remboursement de frais	13 681	37 808	3 900	9 697	13 242	- 3,2
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 682 804	1 088 461	1 326 488	1 507 274	1 755 913	4,3
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	59 162	8 061	13 584	16 569	15 188	- 74,3
+ Subventions et autres produits (<i>dont produits exceptionnels réels*</i>)	46 657	11 091	889	184 956	66 646	42,8
= Autres produits de gestion courante (dont produits exceptionnels réels*) (b)	105 819	19 153	14 474	201 525	81 834	- 22,7
= Ressources d'exploitation	1 788 623	1 107 614	1 340 962	1 708 800	1 837 747	2,7

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion de la CCPR

Tableau n° 13 : Évolution des charges de gestion

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Évolution % 2019/2023</i>
Charges à caractère général	4 233 298	4 006 898	4 240 743	4 161 249	4 557 805	7,7
<i>% des charges de gestion</i>	27,2	26,1	27,2	30,9	32,9	
+ Charges de personnel	9 804 153	8 957 703	7 944 190	8 015 941	7 778 502	- 20,7
<i>% des charges de gestion</i>	63,1	58,3	51	59,6	56,2	
+ Subventions de fonctionnement	1 181 308	2 024 620	3 019 064	895 403	920 370	- 22,1
<i>% des charges de gestion</i>	7,6	13,2	19,4	6,7	6,6	
+ Autres charges de gestion	319 615	383 231	387 232	379 078	585 543	83,2
<i>% des charges de gestion</i>	2,1	2,5	2,5	2,8	4,2	
= Charges de gestion	15 538 374	15 372 452	15 591 230	13 451 671	13 842 220	- 10,9
<i>Évolution N/N-1</i>		- 1,1	1,4	- 13,7	2,9	

Source : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion de la CCPR

Tableau n° 14 : Rémunération du personnel de 2019 à 2023 (budget principal)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution % 2019/2023
Rémunération principale	3 897 303	3 770 274	2 768 332	2 295 712	2 329 820	- 40,2
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	97 565	110 336	95 050	475 184	372 277	281,6
+ Autres indemnités	9 791	6 041	6 761	41 942	27 654	182,4
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	4 004 659	3 886 651	2 870 143	2 812 837	2 729 751	- 31,8
Évolution N/N-1		- 2,9	- 26,2	- 2	- 3	
Rémunérations et indemnités (dont HS)	2 565 308	2 307 958	2 439 099	2 582 027	2 608 950	1,7
+ Autres indemnités	0	0	330	1 944	1 298	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	2 565 308	2 307 958	2 439 429	2 583 971	2 610 248	1,8
Évolution N/N-1		- 10	5,7	5,9	1	
Autres rémunérations (c)	77 260	62 616	89 870	169 986	200 777	159,9
Évolution N/N-1		- 19	44	89	18	
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 647 227	6 257 225	5 399 443	5 566 794	5 540 776	- 16,6
- Atténuations de charges	170 393	233 722	217 541	260 403	135 169	- 20,7
= Rémunérations du personnel	6 476 834	6 023 503	5 181 902	5 306 391	5 405 607	- 16,5
Évolution N/N-1		- 7	- 14	2,4	1,9	

Source : comptes de gestion CCPR – retraitement CRC

Tableau n° 15 : Charges totales nettes de personnel de 2019 à 2023 (budget principal)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Évolution % 2019/2023</i>
Charges totales de personnel	9 804 153	8 957 703	7 944 190	8 015 941	7 778 502	- 20,7
- Remboursement de personnel mis à disposition (BA)	484 173	253 500	57 822	176 372	220 935	- 54,4
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	9 319 980	8 704 203	7 886 368	7 839 569	7 557 567	- 18,9

Source : comptes de gestion CCPR – retraitement CRC

Tableau n° 16 : Les charges à caractère général de 2019 à 2023

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Évolution % 2019/2023</i>
Achats autres que les terrains à aménager	1 866 680	1 855 010	2 021 465	1 928 632	2 026 324	8,6
+ Locations et charges de copropriétés	128 337	126 550	284 887	255 581	264 796	106,3
+ Entretien et réparations	484 704	618 485	760 982	661 367	401 321	- 17,2
+ Assurances et frais bancaires	54 365	49 402	53 109	77 226	250 829	361,4
+ Autres services extérieurs	260 148	239 562	183 515	296 518	226 880	- 12,8
+ Remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	227 946	163 340	97 345	64 089	344 451	51,1
+ Contrats de prestations de services avec des entreprises	266 588	234 954	263 666	246 866	377 658	41,7
+ Honoraires, études et recherches	89 380	75 860	67 312	73 500	64 491	- 27,8
+ Publicité, publications et relations publiques	495 125	320 076	144 380	171 655	129 890	- 73,8
+ Transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	148 016	91 169	152 810	186 178	205 193	38,6
+ Déplacements et missions	36 047	60 230	32 727	26 010	30 167	- 16,3
+ Frais postaux et télécommunications	173 767	168 692	157 728	172 820	169 120	- 2,7
+ Impôts et taxes (sauf sur personnel)	2 197	3 569	20 817	808	66 684	2934,9
= Charges à caractère général	4 233 298	4 006 898	4 240 743	4 161 249	4 557 805	7,7

Source : comptes de gestion CCPR – retraitement CRC

Tableau n° 17 : La CAF brute et nette du budget principal

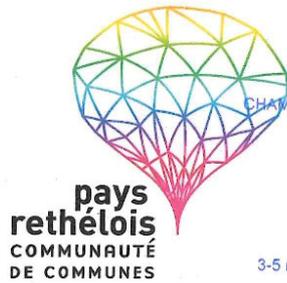
<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Excédent brut de fonctionnement	330 633	549 251	- 1 077 940	2 896 750	2 625 987
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>2,1 %</i>	<i>3,4 %</i>	<i>- 7,4 %</i>	<i>17,7 %</i>	<i>15,9 %</i>
+/- Résultat financier	- 122 363	- 121 272	- 89 213	- 121 525	- 153 237
+/- Titres et mandats annulés sur ex. antérieurs	- 78 539	5 800	- 26 761	59 034	70 433
= CAF brute	129 731	433 779	- 1 193 914	2 834 259	2 543 183
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>0,8 %</i>	<i>2,7 %</i>	<i>- 8,2 %</i>	<i>17,3 %</i>	<i>15,4 %</i>
CAF brute	129 731	433 779	- 1 193 914	2 834 259	2 543 183
- Annuité en capital de la dette	463 639	472 744	471 506	557 389	519 575
= CAF nette ou disponible	- 333 908	- 38 965	- 1 665 420	2 276 870	2 023 608

Source : comptes de gestion – retraitement CRC

Tableau n° 18 : La trésorerie de la CCPR de 2019 à 2023

<i>En €</i>		2019	2020	2021	2022	2023
Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA	Budget principal	11 093 303	8 196 480	8 337 325	5 193 041	5 238 439
C/ rattachement 4511	BA OM	- 184 097	- 842 681	- 2 076 167	- 2 049 736	- 1 887 706
C/ rattachement 4512	BA SPANC	23 208	2 828	- 9 437	- 21 546	- 78 497
C/ rattachement 4513	BA Eau	2 104 731	1 222 729	1 338 467	952 925	423 468
C/ rattachement 4514	BA MARPA	- 64 662	8 241	- 144 633	- 95 808	- 108 911
C/ rattachement 4515	BA centre aquatique	- 1 005 418	- 866 141	- 598 278	- 683 052	- 1 631 224
C/ rattachement 45111	BA ZA à vendre ou à louer	- 261 633	- 658 138	- 1 255 631	- 2 371 514	- 2 650 750
C/ rattachement 45113	BA ZA Parcs act. Rethel	122 389	- 282 887	- 304 505	169 516	- 317 070
C/ rattachement 4516	BA ZA Rethel	- 1 644 286	- 1 219 266	- 1 220 631	- 1 232 188	- 1 246 540
Total trésorerie nette avec comptes de rattachement BA		10 183 535	5 561 165	4 066 512	- 138 363	- 2 258 791
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>		237,4	131,0	94,7	- 3,7	- 58,9
<i>dont trésorerie active</i>		10 186 535	5 561 165	4 066 512	861 637	741 209
<i>dont trésorerie passive (lignes de trésorerie)</i>		0	0	0	1 000 000	3 000 000

Source : comptes de gestion de la CCPR – retraitement CRC



CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
GRAND EST
COURRIER ARRIVÉ LE

03 FEV. 2025

GREFFE
Enregistré sous le n° 25-0146
3-5 rue de la Citadelle - 57000 METZ

Le Président de la Communauté de communes
à

Monsieur Christophe STRASSEL
Président
Chambre Régionale des Comptes
3-5, rue de la Citadelle
57000 METZ



Sault-lès-Rethel, le 29 janvier 2025

SECRETARIAT DU PRÉSIDENT

NOS RÉF :
276.2025.TS.CR.HB

DOSSIER SUIVI PAR :
Cyril RAPIN
Directeur Général des Services

TÉL : 03.52.10.01.05

c.rapin@cc-paysrethelois.fr

LETTRE RECOMMANDEE AVEC ACCUSE DE RECEPTION - 1A 209 933 2911 7

VOS REFERENCES : GR : 24-1321

DOSSIER SUIVI PAR : Mme Brigitte DEMPT, greffière

OBJET : Notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de communes du Pays rethémois

PJ : Réponse au rapport définitif CRC

Monsieur le Président,

Je fais suite à l'envoi du rapport complet d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de communes du Pays rethémois.

En effet, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver en pièce jointe la réponse écrite que je souhaite apporter aux observations définitives et qui sera jointe au rapport.

Je reste à votre disposition et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

30 AVENUE DE BOURGOIN
CS 90049 SAULT-LÈS-RETHEL
08303 RETHEL CEDEX

T 03 52 100 100

accueil@cc-paysrethelois.fr

www.paysrethelois.fr
Application : Pays rethémois

SIRET 200 043 156 00146

Le Président,

Thomas SAMYN





Réponse au rapport définitif CRC

Si beaucoup de dysfonctionnements ont été pointés tant dans le rapport provisoire, que définitif, il convient de mentionner que depuis juin 2024 et l'élection de la nouvelle Gouvernance, un important travail sur l'organisation administrative, les finances et le respect des lois a été mené au sein du Pays rethélois.

Ce rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes va servir de référentiel, de boussole, afin de fixer le cap à tenir et les objectifs, que la Communauté de communes devra relever et atteindre dans les prochains mois.

Nous sommes bien conscients que le travail à réaliser est conséquent et loin d'être achevé, mais comme vous le mentionnez dans votre rapport définitif, de nombreuses actions correctives ont déjà été mises en œuvre, dont un plan d'actions qui se déploie selon le retroplanning fixé.

Nous savons que pour 2025, la tâche restera encore fastidieuse mais nous restons très positifs dans l'évolution du Pays rethélois dont l'un des objectifs premiers est de permettre aux agents de retrouver un épanouissement au travail.

Au cours de cette année, nous prévoyons de finaliser nos procédures de fonctionnement interne, continuer à assainir nos finances, poursuivre le plan d'actions et nous mettre en conformité concernant toutes nos obligations réglementaires et enfin rendre un service public de qualité.

Nous nous dotons d'outils de suivi, nous mettons en place des indicateurs et des tableaux de bords afin de suivre de façon proactive les actions que nous déployons.

Le budget annexe « à vendre ou à louer » a fait l'objet de délibérations en fin d'année 2024 afin que ce dernier retrace uniquement des charges et produits relatifs à l'aménagement de parcelles à commercialiser. En accord avec les services de la trésorerie, les écritures seront passées lors des votes des documents budgétaires en avril 2025.

Nous travaillons activement en lien avec les élus communautaires sur de la prospective à court, moyen et long terme par l'élaboration d'un Programme Pluriannuel d'Investissements, une prospective sur plusieurs exercices de notre masse salariale afin d'engager une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Un grand travail de transparence a été entrepris afin de permettre à la fois aux élus de disposer de l'ensemble des informations indispensables à l'exercice de leur mandat et aux administrés de consulter la documentation obligatoire en ligne.

J'en profite pour remercier l'ensemble de mes collaboratrices et collaborateurs pour l'énergie, et l'engagement qu'ils déploient au quotidien dans leur travail permettant ainsi aux habitants du territoire de disposer d'un service public de qualité.

Fait à Sault-lès-Rethel, le 28 janvier 2025

Le Président,
Thomas SAMYN



03/03/2025

N° 25-0251

COURRIER ARRIVÉE GREFFE

Observations de Renaud AVERLY au rapport de la CRC – Février 2025

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint mes différentes remarques pour faire suite à vos observations sur la gestion de la communauté de communes du Pays rethelois sur la période 2018-2023.

1. Sur la partie concernant la mutualisation et les mécanismes de solidarité communautaire, les observations de la chambre régionale des comptes appellent peu de remarques de ma part, simplement deux compléments :

La péréquation organisée via la Dotation de Solidarité Communautaire n'a pas renforcé les écarts entre communes membres, comme j'ai pu le lire, mais a réellement permis de jouer un rôle de péréquation pour les communes les plus pauvres du territoire en leur redistribuant une partie des produits économiques. Le principe adopté - avant que les communes ne perçoivent en direct 20 % de l'IFER, texte voté par l'assemblée en 2020, - était que toutes les augmentations de recettes économiques fiscales (CFE, CVAE, IFER, TASCOM, ...), en partant d'une base 2013, étaient réparties de la manière suivante : 10 % pour les communes d'implantation d'activités générant des recettes supplémentaires (avec le principe qu'elles avaient souvent des charges, de voiries par exemple, ou des nuisances liées à ces implantations), sans séparer les nouveaux produits d'IFER des autres nouveaux produits économiques fiscaux ; 20 % pour toutes les communes du territoire, selon des critères précis d'attribution et de péréquation, et 70 % pour la communauté de communes, pourcentage assez proche du CIF à l'époque. Lorsque les textes ont évolué pour attribuer 20 % de l'IFER aux communes, les 10 % attribuées aux communes d'implantation dans le cadre de l'IFER ont été supprimés. La DSC jouait donc son rôle de péréquation, contrairement, pour mon avis personnel, au texte adopté au niveau national qui a attribué en direct 20 % de l'enveloppe IFER aux communes. C'est bien l'État qui, par ce texte, a contribué à générer à terme des inégalités importantes sur un territoire comme le notre, au vu des montants importants d'IFER par rapport au montant des budgets de nos communes rurales.

Concernant la stratégie de mutualisation : elle a permis de maintenir la garantie CIF et donc la garantie de la DGF, même après la démutualisation avec la ville de Rethel. Elle était par ailleurs issue mécaniquement des textes de la loi Notre, sans beaucoup de choix de restitution de compétences après fusion des 4 communautés existantes. Elle a par ailleurs permis d'obtenir un FPIC plus important pendant de nombreuses années, malgré évidemment une baisse de ce FPIC en 2023 suite à la démutualisation souhaitée par la ville de Rethel. Ce qui a été gagné pendant plusieurs années, grâce à cette stratégie, n'est pas à occulter, ainsi que les nombreux services rendus en direct aux communes ou à leurs habitants pendant cette période. La démutualisation a cependant été le début de la désorganisation de la communauté de communes avec la division des services, des déménagements coûteux, des locaux inadaptés à l'exercice de nos compétences, et enfin le départ de plusieurs cadres ayant organisé la mutualisation, sans cadrer suffisamment une potentielle démutualisation. Cette démutualisation peut effectivement être estimée à 1 million d'euros, selon les chiffres étudiés ensemble.

2. Le chapitre sur la gouvernance appelle plusieurs remarques de ma part :

Concernant l'hyper-centralisation, je voulais préciser de nouveau que les Vice-présidents avaient toute latitude pour réunir eux-mêmes les comités de pilotage de leur projet, c'était le sens même de la création des comités de pilotage. Ils ne se sont pas emparés de cet outil mis à leur disposition ou de manière très succincte. Quant à l'ordre du jour des commissions, il y avait une nécessaire concertation au sein de l'exécutif afin de ne pas engager des réflexions pouvant générer des charges importantes pour la collectivité. Cela aurait pu générer des

frustrations pour les élus des commissions travaillant sur des sujets qui auraient pu être bloqués par la suite par manque de financement. Les commissions ont bien sûr pu travailler sur de nombreux sujets importants et aboutir à la création in fine de nombreux dispositifs après validation en conseil communautaire. Les Vice-Présidents signaient leur convocation de commission, sauf quand ils me demandaient expressément de le faire car ils ne passaient pas régulièrement dans les locaux de la collectivité. Ils signaient également leur compte-rendu de commissions. Enfin, j'ai toujours mis un point d'honneur à ce que chaque Vice-Président présente ses propres points en Bureau et en Conseil communautaire, et cela a été le cas sur tout le mandat. C'était pour moi le gage d'une bonne appropriation des sujets et des débats, assistés au besoin par leur service.

Les Vice-présidents n'étaient pas empêchés de travailler directement avec leur service. Cela a été une ritournelle très déplaisante. Le mandat précédent avait vu des remontées fréquentes de services vers le DGS : services désappointés par la présence importante de certains Vice-Présidents, du temps qui leur était consacré les empêchant parfois d'avancer dans leur travail quotidien, des consignes données en direct fréquemment en divergence avec les consignes données par leur DGS. Ce n'était pas de nature à assurer une sérénité au sein de la collectivité. La posture prise avec le DGS pour le début du mandat était non pas d'interdire ces rencontres nécessaires à la bonne compréhension de la politique menée par l'exécutif pour les services et à la bonne compréhension technique des dossiers pour les élus, mais bien d'organiser et structurer ces rencontres afin de ne pas avoir d'arrivées intempestives des élus dans les équipes, ce qui généraient des crispations. Force est de constater que cette stratégie n'a été comprise au final ni par les élus ni par les nouveaux arrivants au sein des services, incompréhension accentuée sans doute par des rappels réguliers et, à force de déviance, plus directifs, sans prendre le temps de rappeler à chaque fois tout l'historique et l'objectif de protection des agents.

Je souhaitai également revenir sur les nombreuses procédures de recrutements mises en place pour le poste de Directeur Général des Services et les demandes à certains vice-présidents issus de la fonction publique d'activer aussi leurs réseaux. Ces procédures n'ont pas porté leur fruit et il a été très compliqué de trouver les candidats adéquats. Les propositions de CV des premiers cabinets de recrutement, après avoir épuisé les tentatives de démarches classiques de la fonction publique, étaient décevantes et aucun candidat au final n'était adapté. Ce n'était pas une volonté délibérée de ma part de refuser des candidats comme j'ai pu le lire, juste que les candidats n'étaient soit pas intéressés, soit pas en capacité à prendre la direction de la structure. Nous étions tous conscients de notre incapacité à organiser et gérer une organisation de près de 300 agents sans DGS, et surtout ce n'était pas notre rôle d'élus. Un candidat approché par mes soins, cité lors de nos entretiens, nous a également fait patienter plus de 6 mois. L'appel à un cabinet de recrutement spécialisé a enfin permis d'aboutir à un résultat positif, ce qui a été un soulagement pour tous. Mais les démarches sont restées trop longues et avec le recul, nous aurions dû faire appel à un cabinet plus spécialisé, même onéreux, plus en amont. Pour complément, les candidats intéressés et qui pouvaient prendre le poste n'ont globalement pas répondu positivement du fait du contexte de la démutualisation, des efforts qui leur auraient été demandés pour réorganiser la structure et de l'opposition entre structure intercommunale et ville centre. La démutualisation n'a plus fait de notre structure intercommunale une structure attractive en terme de recrutement de direction alors qu'elle l'était auparavant. Concernant le DGA finances, ce sont mes démarches personnelles qui ont finalement permis d'aboutir. C'était un véritable soulagement d'avoir enfin une réelle équipe de direction début 2024, DGS et DGA finances, même si pour moi, le soulagement a été de courte durée, j'ai pu au moins équiper la communauté de communes en personnel compétent sur ces 2 postes.

Pour complément 2 directeurs de pôle, anciens Directeurs de communauté de communes eux-mêmes, assumaient par interim la Direction générale à 2 pour répartir la charge, sur les années 2021 et 2022, le temps du recrutement espérons-nous, accompagnés d'une Secrétaire Générale, sur l'ensemble de la période.

Dans tous les cas, il est évident, et je n'ai cessé de le dire, que l'absence de DGS était préjudiciable pour tous.

Je souhaiterai également revenir sur les extraits de l'Audit organisationnel que j'avais lancé en juin 2023 suite à un mouvement social et dont j'ai pu lire de nombreuses références dans votre rapport. Il s'est considérablement politisé sous les interventions des vice-Présidents ayant certaines ambitions. Ces interventions ont rapidement orientées le bureau d'études, le mouvement amenant à ma démission ayant déjà commencé. Cette remarque est factuelle de ma part autant que cela se peut, et ne remet pas en cause certaines conclusions de cet audit. Il est toujours nécessaire de se remettre en question dans nos organisations et d'agir pour résoudre les problèmes rencontrés.

D'ailleurs après avoir travaillé avec mes Vice-présidents, je pensais alors en toute honnêteté de leur part, sur les principes du plan d'actions à mettre en place et présenté aux cadres et aux agents de la collectivité en début d'année 2024, il était prévu de présenter le plan d'actions plus précis en CST, fin avril, début mai, la convocation était d'ailleurs signée, mais certains de mes vice-présidents ont refusé d'avancer dans cette direction, le mouvement politique poussant à ma démission étant déjà en cours. Il était par ailleurs naturel pour moi d'organiser un audit externe pour pouvoir avoir une analyse et mettre en place les préconisations les plus objectives et pertinentes. C'est par ailleurs en grande partie ce plan travaillé à l'époque qui s'applique aujourd'hui.

Concernant le manque de procédures soulevé dans le rapport, elles existaient et n'avaient pas changé depuis le premier mandat. La véritable problématique était pour moi, comme vous le soulignez dans le rapport, un manque de transmission efficient au sein des équipes, accentué par le turn-over, et donc une perte progressive de la mémoire de la collectivité. J'ai alerté à plusieurs reprises sur ce point en demandant à mes équipes une réelle intégration des agents, notamment par la transmission des procédures, mais considérai que ce n'était pas mon rôle de rentrer plus avant dans les procédures des services. A titre d'exemple simple, combien de fois j'ai été interpellé par des agents qui venaient d'arriver et n'avaient pas d'ordinateur ou de lieu de travail adapté ... Cette situation a été résolue, avec difficulté, après plusieurs interventions, de plus en plus insistantes de ma part, je ne pouvais accepter une telle situation. Et contrairement à ce que j'ai pu lire également, l'exigence de ma part demandée pour résoudre une situation anormale est saine et n'est pas assimilable à de la mal-traitance. Chacun doit assumer sa part de travail au sein d'une organisation.

Je souhaitais également insisté sur l'accueil à l'utilisateur puisque vous reprenez exactement les termes de ma demande : une réponse efficiente de premier niveau par l'accueil à qui nous avons donné des moyens pour le faire (classeur des réponses récurrentes travaillé avec l'accueil et les services thématiques par exemple). L'objectif était de décharger les services thématiques d'interventions chronophages des usagers et qu'ils ne répondent qu'aux appels plus complexes que l'accueil ne pouvait résoudre. Pour ce faire, 5 personnes au minimum, pouvaient répondre en même temps, dans les maisons France Services lorsque l'utilisateur appelait sur le numéro de téléphone dédié aux usagers. Une adresse mail dédiée était également en place et reprise d'ailleurs dans l'application smartphone. Une trace écrite (un mail suffisait) pour les sujets plus complexes était effectivement demandée, afin d'avoir une traçabilité de la demande, un suivi de sa résolution, et un complément à ajouter dans le classeur de l'accueil. Cela ne voulait pas dire que l'accueil ne passait pas les usagers aux

services thématiques dans des cas complexes, ils le faisaient régulièrement. Ces consignes globales n'ont pas été appliquées à la lettre, je me suis aperçu qu'une chef de service de l'accueil avaient même donné des consignes inverses, à mon grand étonnement alors, m'obligeant à redonner le sens de la procédure que nous avions mis en place.

Concernant le manque d'encadrements, si la moyenne des intercommunalités de notre strate est de 33 %, je suis persuadé que les intercommunalités de notre strate mais avec compétence scolaire (25 % des intercommunalités en France, et très souvent rurales) sont du même ordre que le Pays rethélois, les agents de catégories C de nos écoles représentant déjà plus de 50 % des effectifs de la collectivité.

Concernant les irrégularités me concernant sur les déplacements et frais de mission : elles concernent autant mon ex-fonction de Président que celle des vice-Présidents qui ont été amenés dans le cadre de leur fonction à se déplacer. Cependant, ces sujets devaient être amenés correctement par les services pour que mes élus et moi-même, soyons dans notre bon droit pour participer à ces conventions ou groupes de travail. J'étais membre du Conseil d'Administration des Intercommunalités de France et je me devais d'être présent. Je n'ai jamais eu de remontées d'alerte particulière ni du contrôle de légalité, ni de la Trésorerie. Je ne connaissais personnellement pas la notion de mandat spécial et ne pensais pas que ces déplacements pouvaient poser un quelconque souci juridique et du coup financier pour moi, mes vice-présidents ou mes collaborateurs (DGS, Dircarb ou DGA). J'assume évidemment en tant que Président à l'époque mon manque de contrôle et de connaissance sur ce sujet.

Concernant les irrégularités sur le véhicule qui m'était alloué : Depuis 2016, afin de faciliter les déplacements sur un territoire XXL et sur l'ensemble du Département pour notre communauté de communes, après échange avec la Direction, un véhicule était dédié à la Présidence. J'en étais le quasi détenteur, sauf sur des moments précis où le véhicule était utilisé par d'autres (permanences que je ne pouvais assurer sur le territoire pour conflit de plannings et sur lesquelles mes assistantes pouvaient me remplacer, utilisation par mes Vice-Présidents pour se rendre au congrès des intercommunalités de France par exemple, utilisation par certains services lorsque j'étais au siège...). Ce véhicule qualifié de fonction, à tort, je l'ai bien compris lors de notre entretien, pouvait, sur ce que j'avais compris, être utilisé pour des déplacements personnels, d'après la charte d'utilisation que nous avons alors validée en assemblée. Disposant de mon véhicule personnel, je n'ai pas utilisé cette faculté sauf pour des déplacements à l'été 2022. J'aurai effectivement dû réaliser une déclaration aux services fiscaux pour cette utilisation, ce que je n'ai effectivement pas fait (estimation de la crc à 239€), n'ayant jamais eu besoin de la faire auparavant. Quant aux déplacements fréquents le week-end, ils étaient effectués dans le cadre de mon mandat, de nombreux événements jalonnant les 65 communes du territoire chaque week-end. J'ai d'ailleurs par facilité utilisé à maintes reprises mon véhicule personnel pour ces déplacements lorsque c'était plus pratique pour ma vie personnelle, ce que font régulièrement tous les élus.

Enfin concernant les irrégularités pour les contraventions non-payées, je tiens à signaler que pour les régler il fallait en avoir connaissance. J'ai pu régler certaines contraventions avant 2020. Mais je ne les ai pas reçu à partir de ce moment pendant une longue période. Quand certaines sont parvenues très tardivement, avec d'autres contraventions d'autres véhicules de la collectivité, avec multiples majorations, les services m'ont proposé en parapheur de régler l'ensemble pour stopper les procédures et majorations et faire une demande de recours en expliquant la situation afin de revenir à un niveau normal de règlement, et que chacun des conducteurs puisse régler ce qu'il devait. Pour être totalement clair, j'avais auparavant refusé formellement de régler 2 de ces contraventions qui m'étaient arrivées avec multiples majorations en demandant aux services de faire la demande de recours. Je n'imaginai pas qu'autant de contraventions étaient en cours sur les véhicules de la collectivité. J'ai pu régler

de mon côté 2 autres contraventions dont je connaissais l'existence pour avoir vu les copies passées au courrier et que l'on m'a enfin donné après multiples relances de ma part, elles avaient de nouveau disparu me disait-on ...

Sur les irrégularités concernant l'ancienne Directrice de cabinet, elles sont du même ordre que pour les autres cadres de la collectivité sur les frais de mission et l'utilisation d'un véhicule. J'ai du mal à comprendre pourquoi les autres cadres de la collectivité ne sont pas cités alors qu'il y avait les mêmes manquements sur les dépassements de frais et l'utilisation de véhicule.

Concernant la directrice de cabinet dirigeant de fait l'administration, je rappelle que le DGS, puis les DGA et la secrétaire générale dirigeaient eux réellement l'administration, le rôle de la directrice de cabinet se bornant à rappeler régulièrement les positions votées en assemblée par les élus (sauf pour le service communication, qui était effectivement plus accompagné par la directrice de cabinet, ce qui est régulièrement le cas dans toutes les collectivités).

3. Concernant la multitude de budget et une situation financière fragile, quelques remarques de ma part :

L'absence d'un réel Directeur financier, rôle assumé par l'ancien DGS, a énormément pénalisé la collectivité dans nombre d'opérations comptables classiques (rattachements, provisions, inventaire, contrôle des régies ...). Les recherches étaient constantes sur ce poste, la désillusion énorme pour moi sur les personnes qui l'ont occupé provisoirement. Depuis 2 ans, je pistais le Directeur Financier actuel que j'ai enfin réussi à attirer dans la collectivité en janvier 2024. Les quelques mois de travail avec lui ont été une confirmation de mon choix et un soulagement énorme pour la structure.

Concernant les budget de Ordures Ménagères, je ne rejoins pas la position de la crc : la perte de DGF, via la diminution du CIF, que produirait le transfert total des Ordures Ménagères n'est pas vraiment financièrement envisageable ... La CC des Crêtes Préardennaises, second adhérent au SICOMAR, devrait par ailleurs avoir la même réflexion, ce qui n'est pas d'actualité, leur CIF n'atteignant d'ailleurs même pas aujourd'hui le seuil de garantie.

Concernant les budgets annexes des Zones d'activités, je souhaiterai revenir sur leur historique de création. Dans un premier temps, la fusion des communautés de communes a engendré la juxtaposition de plusieurs budgets de zones d'activités, la trésorerie refusant de les fusionner. Ces budgets n'étaient pas équilibrés puisque la doctrine pour chaque assemblée de l'époque était que la vente des terrains équilibrait à terme ces budgets. L'ensemble des budgets zones d'activités générait donc déjà un déficit à la fusion des communautés de communes en 2014. Par ailleurs, à la création de nouvelles zones après 2014, devant les excédents de notre communauté de communes à sa création, la commission des finances, le Bureau, puis l'assemblée n'ont pas souhaité, à l'époque, financer les travaux des zones d'activités, ni par transfert financier du budget général, ni surtout par l'emprunt, ce qui était pourtant ma volonté. L'assemblée a donc fait le choix de simplement mobiliser en trésorerie les excédents du budget général sans le matérialiser par un transfert vers les budgets zone d'activités (c'est ce que faisait les anciennes communautés de communes avant fusion), la trésorerie de la structure pouvant le supporter et les terrains à vendre équilibrant à terme ces budgets (sans prendre en compte annuellement les ventes ou les compromis de vente, mais la valeur totale des terrains à vendre). Pour ma part, c'était une erreur que nous avons dû effectivement assumer par la suite. Je trouve cependant véritablement inapproprié, pour ne pas dire plus, que la justification d'augmentation des impôts pour les contribuables soit le comblement des déficits des zones d'activités alors qu'elles s'équilibreront à terme ! Cela

générera des sommes importantes pour la communauté et il n'était pas justifié, en bon sens, d'augmenter de manière aussi indécente les impôts des contribuables.

Sur les écritures au sein des budgets zones d'activités, je rappelle que depuis la création, nous n'avons pas en interne les compétences et ressources humaines pour gérer ces écritures de stocks des budgets Zone d'Activités : c'est la trésorerie en lien avec nos équipes, qui nous proposait les budgets primitifs des zones d'activités, que nous validions en confiance. Peu de comptables au sein des collectivités à notre échelle connaissent les mécanismes des écritures de stocks. C'était notre cas depuis la création des communautés de communes, les services de la trésorerie nous accompagnant chaque année.

Concernant le renouvellement de la DSP du centre aquatique en 2024, seuls deux prestataires étaient en négociation. Les prix de l'énergie qui ont considérablement augmenté et le début de renouvellement de certains matériels après 10 ans de fonctionnement expliquent cette augmentation. Nous avons retenu le prestataire le moins cher et le plus sécurisant pour l'entretien et le fonctionnement de notre centre aquatique.

Conclusion générale :

La crise sanitaire et son accompagnement (aides aux entreprises et campagnes de vaccination), suivi de la crise ukrainienne générant des surcoûts énergétiques importants pour les 50 bâtiments gérés par notre communauté de communes ont légèrement déséquilibrés les comptes de la communauté à partir de 2021. C'est dans ce cadre, en tant que gestionnaire, que j'ai proposé d'augmenter seulement de 5 % la fiscalité en 2021 et en 2022. La première augmentation a été refusée par l'assemblée, la seconde est passée à une voix près.

D'une manière générale, je me permets d'exprimer que les choix de l'assemblée de notre communauté de communes ont permis de créer de nombreuses zones d'activités et d'attirer de nombreuses entreprises, générant activités et fiscalité. De nombreux autres chantiers d'investissements importants ont pu être menés pour la population, et ceci sans augmentation de fiscalité avant 2022 : Pôle scolaire de Poilcourt-Sydney, pôle scolaire de Tagnon, réhabilitation totale des COSEC de Juniville et d'Asfeld, création d'une médiathèque et d'un réseau de bibliothèque sur tout le territoire pour ne citer que les plus marquants ... Sans compter les sommes importantes injectées dans nos écoles tant en investissement qu'en fonctionnement puisque les enfants étaient au cœur de notre projet de territoire. Au bas mot, plus de 30 millions d'€ investis sur le territoire en 10 ans et dont les effets se sont fait ressentir par notre attractivité tant pour les entreprises que pour les habitants.


Renaud AVERLT
le 24/02/2025



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives

est disponible sur le site internet

de la chambre régionale des comptes Grand Est :

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

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle
57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

grandest@crtc.ccomptes.fr

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