



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNAUTÉ DE COMMUNES FOREZ-EST (Département de la Loire)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 9 mai 2023.



## AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Forez Est à compter de 2017, année de sa création. Celle-ci n'avait jamais fait l'objet d'un contrôle de la chambre.

Le contrôle a été engagé par lettre du 11 octobre 2022, adressée à M. Pierre VERICEL, président. Deux courriers ont par ailleurs été adressés le 11 octobre 2022 à M. Jean-Pierre TAITE, et le 25 octobre 2022 à M. Jean-Michel MERLE, anciens ordonnateurs de l'établissement public pour la période sous revue.

Le comptable en fonction, M. Marc DUGERDIL, a également été informé par lettres en date du 11 octobre 2022 et du 9 novembre 2022 de l'ouverture du contrôle.

L'entretien préalable de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 alinéa 1 du code des juridictions financières a eu lieu le 25 janvier 2023 avec chacun des ordonnateurs (en poste et précédents), Messieurs VERICEL, MERLE et TAITE.

Lors de sa séance du 23 février 2023, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 20 mars 2023 à M. Pierre VERICEL, actuel président de la communauté de communes Forez Est ainsi que, pour celles les concernant à M. Jean-Pierre TAITE et à M. Jean-Michel MERLE, anciens ordonnateurs. Une communication administrative a également été adressée à M. Marc DUGERDIL, comptable en fonction, le 20 mars 2023.

La réponse de M. VERICEL a été enregistrée au greffe de la chambre le 14 avril 2023.

Messieurs MERLE et TAITE n'ont pas souhaité formuler de remarque complémentaire.

Après avoir pris connaissance des réponses apportées au rapport provisoire, la chambre a délibéré ses observations définitives le 9 mai 2023, objet du présent rapport.



## TABLE DES MATIÈRES

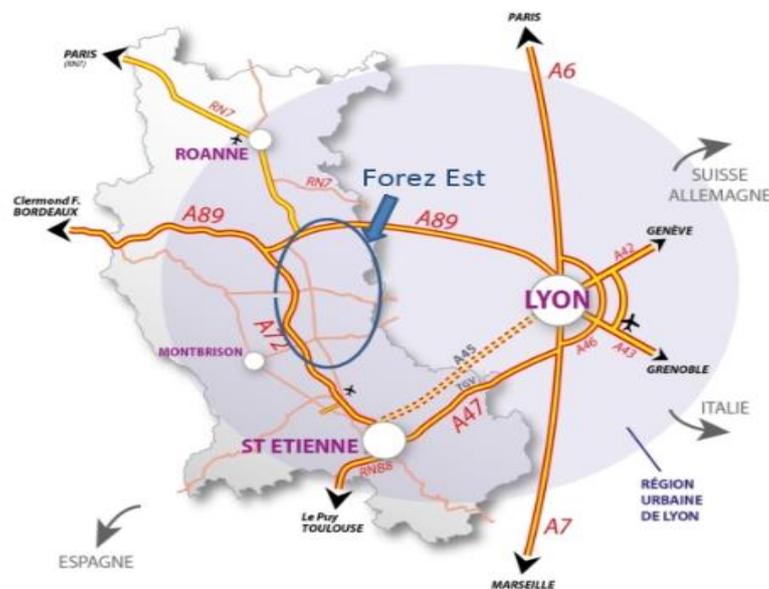
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>1 PRÉSENTATION DE L'ORGANISME ET GOUVERNANCE.....</b>	<b>7</b>
1.1 Situation géographique et données institutionnelles .....	7
1.2 Statuts et gouvernance de l'établissement.....	9
1.2.1 L'évolution des statuts de la CCFE.....	9
1.2.2 Une représentation équilibrée des communes membres .....	11
1.3 Des documents stratégiques à améliorer .....	11
1.3.1 L'absence d'une évaluation à mi-parcours du projet de territoire .....	11
1.3.2 L'absence d'un pacte de gouvernance suppléé par un règlement intérieur.....	12
1.4 L'évaluation des charges transférées et la solidarité territoriale .....	12
1.4.1 L'évaluation des charges transférées et la détermination des attributions de compensation.....	12
1.4.2 Les dispositifs de solidarité territoriale et d'harmonisation à renforcer.....	15
1.5 Une mutualisation à approfondir .....	16
1.5.1 Des mutualisations limitées en l'absence d'un schéma de mutualisation .....	16
1.5.2 Les pistes d'approfondissement de la mutualisation.....	17
<b>2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>18</b>
2.1 Un positionnement stratégique en proximité des axes autoroutiers .....	18
2.2 Un coût de revient au m <sup>2</sup> supérieur au prix de vente malgré une pénurie immédiate de foncier.....	19
2.2.1 La détermination des coûts de revient au m <sup>2</sup> à reconsidérer .....	19
2.2.2 Les abondements du budget principal aux budgets annexes afin d'en assurer l'équilibre .....	21
2.2.3 Une pénurie de foncier à court terme sur des zones presque entièrement remplies fin 2022 .....	22
<b>3 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES .....</b>	<b>23</b>
3.1 L'information financière .....	23
3.1.1 L'organisation budgétaire .....	23
3.1.2 La procédure budgétaire.....	24
3.1.3 Les rapports d'orientations budgétaires et les rapports annexes .....	24
3.1.4 Les documents budgétaires .....	26
3.1.5 La gestion budgétaire des investissements et les AP-CP .....	28
3.2 La fiabilité des comptes.....	29
3.2.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations .....	29
3.2.2 Les opérations de suivi des stocks de terrains aménagés .....	31
3.2.3 Les provisions .....	32
<b>4 LA SITUATION FINANCIÈRE .....</b>	<b>33</b>
4.1 La prospective et le pilotage budgétaires .....	33
4.2 La situation financière du bloc intercommunal .....	34

4.3 Le budget principal.....	35
4.3.1 La formation de l'autofinancement .....	35
4.3.2 Le financement des investissements .....	37
4.3.3 La situation bilantielle .....	39
4.4 Le budget annexe ordures ménagères .....	40
<b>5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>41</b>
5.1 Situation et évolution des effectifs .....	41
5.2 La mise en œuvre du régime indemnitaire .....	42
5.3 La mise en œuvre de la loi du 6 août 2019.....	44
5.3.1 Les emplois de direction .....	44
5.3.2 Le recrutement de contractuels .....	45
5.3.3 L'indemnité de précarité .....	47
5.3.4 Les lignes directrices de gestion et les règles de mutation des agents .....	47
5.3.5 Le congé « proche aidant » .....	48
5.3.6 Le temps de travail et les autorisations spéciales d'absence .....	48
<b>6 LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>50</b>
6.1 L'organisation interne structurée mais non mutualisée avec les communes.....	50
6.2 Les procédures de passation .....	51
6.2.1 La passation et l'attribution des marchés .....	51
6.2.2 La prise en compte du développement durable dans l'achat public.....	52
6.3 L'exécution des marchés .....	53
<b>ANNEXES.....</b>	<b>55</b>

## SYNTHÈSE

### *Un territoire aux multiples centralités, à la recherche d'un projet fédérateur*

Située à proximité de deux axes autoroutiers (A89 et A72), la Communauté de Communes de Forez-Est (CCFE) a été créée le 1er janvier 2017. Elle est issue du regroupement des anciennes Communautés de Communes de Feurs en Forez, Collines du Matin, Balbigny, de deux communes de Forez en Lyonnais et de sept communes du Pays de Saint-Galmier. Elle regroupe à ce jour 42 communes pour 65 163 habitants. Le niveau de vie y est légèrement supérieur à la moyenne nationale, et plus élevé que celui des territoires urbains limitrophes au sud (Saint-Étienne) et au nord (Roanne). Ce territoire est réparti autour de cinq « pôles » assez dissemblables rendant difficile l'émergence d'une dynamique territoriale d'ensemble.



Les 71 sièges du conseil communautaire ont été répartis proportionnellement en fonction de la population de chaque commune, principe garantissant une représentation démographique. Le bureau communautaire est composé du président et de 15 vice-présidents. Chaque membre du bureau communautaire est maire de sa commune à l'exception de Montrond-les-Bains représenté par son premier adjoint.

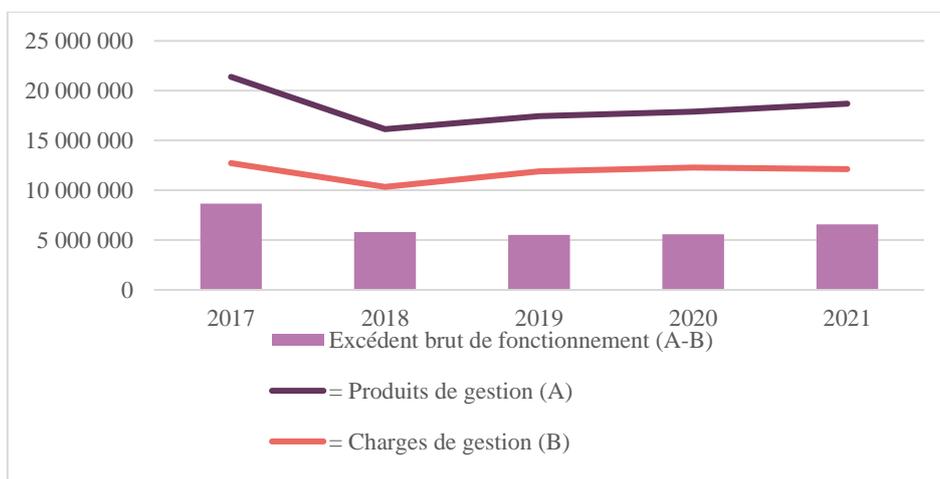
Le projet de territoire de la CCFE n'a pas fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours. De plus, l'établissement n'a pas établi de pacte de gouvernance. En matière de solidarité territoriale, le dispositif actuel laisse subsister des situations hétérogènes, sans correspondre à l'équilibre actuel du territoire, notamment au vu du potentiel financier de chaque commune.

Enfin, l'établissement n'a pas réellement développé de mutualisation avec les communes et n'a pas élaboré de schéma de mutualisation. Si celui-ci n'est plus obligatoire depuis 2019, un tel outil permettrait de renforcer la politique menée en ce domaine, dans un contexte où les communes membres et, notamment, les plus petites d'entre elles, disposent de moyens humains et matériels limités.

### *Une situation financière saine*

La situation financière de la CCFE est satisfaisante. Ses produits de gestion sont nettement supérieurs aux charges de gestion, lui permettant de dégager une épargne significative.

**Graphique n° 1 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement (en €)**



Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion.

D'un montant cumulé de 30,7 M€ entre 2017 et 2021, l'autofinancement brut représente encore, après déduction de l'annuité en capital de la dette, 24,4 M€ d'autofinancement net au total. Si on ajoute les financements externes que la CCFE a su mobiliser et les produits de cessions réalisées, le financement disponible pour les investissements a représenté près de 30 M€ au total sur la période, pour des dépenses d'investissement de plus de 35 M€, soit un niveau d'autofinancement élevé, de 84 %, signe d'une stratégie d'investissement très soutenable. Pour financer le solde (plus de 5 M€), la CCFE a eu davantage recours à l'emprunt (4,3 M€) qu'à la mobilisation du fonds de roulement (1,5 M€). Compte tenu des importantes réserves de la CCFE, elle aurait pu éviter le recours à l'emprunt.

La capacité de désendettement ne pose pas de difficulté, son niveau (2,5 années fin 2021) étant éloigné des seuils d'alerte.

### *Une gestion solide de l'établissement*

La gestion de l'établissement apparaît dans l'ensemble organisée. La chambre s'est notamment intéressée aux domaines des ressources humaines et de la commande publique.

Dans le cadre de sa gestion des ressources humaines, la CCFE a su répondre à de nouveaux besoins dans un laps de temps réduit. Elle a notamment mis en place de manière satisfaisante un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Chaque cadre d'emplois est réparti en groupes de fonctions suivant le niveau de responsabilité, d'expertise et de sujétion correspondant. Les critères d'attribution de l'IFSE sont explicites et transparents. Les montants du CIA attribués sont soumis au préalable à une instance de régulation, ce qui permet une harmonisation du régime indemnitaire. La CCFE a dû recourir aux recrutements de contractuels (contrats de projet) pour lesquels la publicité doit être améliorée. Enfin, la CCFE pourrait revoir les règles de mutation de ses agents, notamment dans le cadre des lignes directrices de gestion.

La direction de la commande publique de l'EPCI étant bien structurée, il paraît regrettable que celui-ci ne propose pas un service mutualisé au bénéfice des autres communes de son territoire. L'établissement a en projet la rédaction d'un guide des procédures internes permettant de regrouper diverses notes de service. Par ailleurs, l'analyse de plusieurs règlements de consultation et de rapport d'attribution atteste de l'utilisation effective du critère de performance en matière de protection de l'environnement. Cependant, le constat du montant important de certains avenants montre que la CCFE doit être vigilante pour mieux définir ses besoins. A ce titre, la chambre attire l'attention de la CCFE sur l'augmentation sensible de l'enveloppe financière du futur siège.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Évaluer le projet de territoire à mi-mandat.

**Recommandation n° 2 :** Annexer au règlement intérieur un dispositif relatif aux règles déontologiques précisées par la charte de l'élu local.

**Recommandation n° 3 :** Établir, conformément à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, un rapport détaillé et pédagogique sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences.

**Recommandation n° 4 :** Élaborer un schéma de mutualisation pour contribuer à une meilleure structuration du territoire intercommunal.

**Recommandation n° 5 :** Définir un coût au m<sup>2</sup> des terrains à vendre en prenant en compte l'intégralité des coûts supportés par l'établissement et harmoniser leur tarification en fonction de critères objectivés (localisation, disponibilité foncière...).

**Recommandation n° 6 :** Veiller à retracer l'ensemble des opérations ayant un impact financier sur les budgets annexes afférents.

# 1 PRÉSENTATION DE L'ORGANISME ET GOUVERNANCE

## 1.1 Situation géographique et données institutionnelles

Créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par arrêté préfectoral en date 29 septembre 2016, la communauté de communes Forez Est (CCFE) est issue de la fusion des trois communautés de communes de Feurs en Forez, Collines du Matin et de Balbigny, de sept communes de l'ancienne communauté de communes du Pays de Saint-Galmier (au sud) et deux communes de l'ancienne communauté de communes de Forez en Lyonnais (au sud-est du territoire). Cette dernière faisait initialement partie à titre transitoire de la CCFE jusqu'au retrait, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, de sept communes qui ont rejoint la communauté de communes des Monts du Lyonnais, située dans le Rhône.

Si une option de création d'une intercommunalité unique du Forez a pu être évoquée, elle a été rejetée par crainte d'une « absorption », sa voisine Loire Forez Agglomération étant plus importante, à la fois sur le plan économique et démographique.

Schéma n° 1 : La CCFE en quelques chiffres



Source : Rapport d'activité CCFE 2021

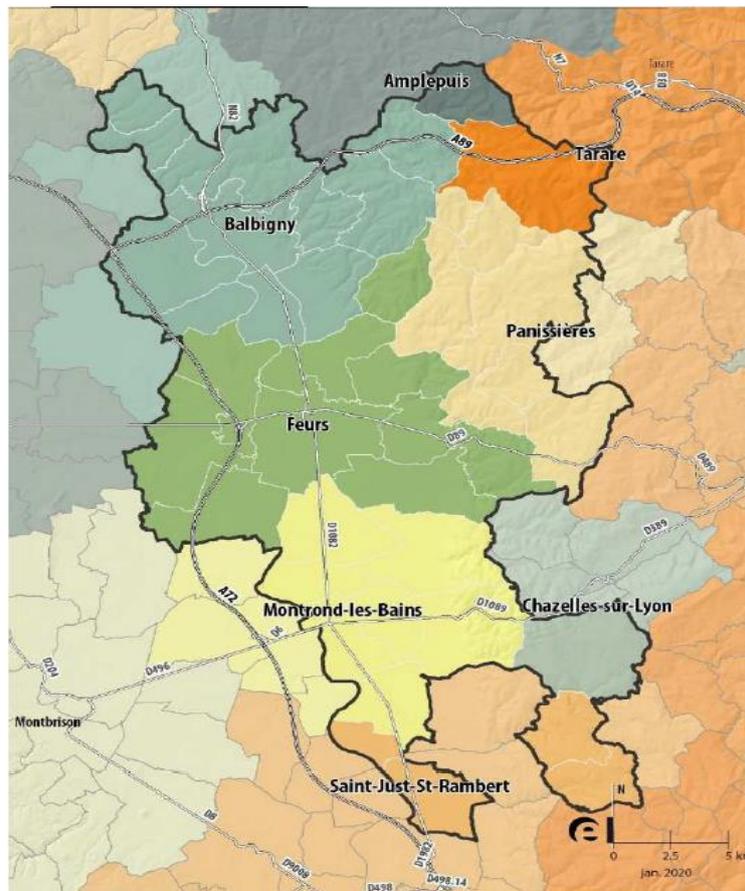
La CCFE regroupe, à ce jour, 42 communes pour 65 006 habitants. Les principales communes sont Feurs (commune siège), Veauche, Chazelles-sur-Lyon et Montrond-les-Bains (entre 5 et 9 000 habitants chacune), ce qui en fait un territoire peu centralisé, la commune la plus peuplée représentant moins de 14 % des habitants. Il est en outre relativement contrasté. Certaines communes du sud sont ainsi plus orientées vers la métropole de Saint-Étienne et quelques-unes au nord vers celle de Roanne, tandis que le reste du territoire est hors de l'influence des grands pôles urbains, et relève, soit de la couronne de Feurs, soit reste hors de toute influence d'un pôle urbain.

Le territoire affiche une croissance démographique lente mais régulière, en partie grâce à un solde migratoire positif, surtout pour les communes de la couronne de la métropole de Saint-Etienne. Le taux de chômage y est plutôt faible et l'emploi relativement plus local que

dans les territoires équivalents alentours, même si les flux domicile-travail vers Saint-Étienne et les territoires limitrophes sont importants.

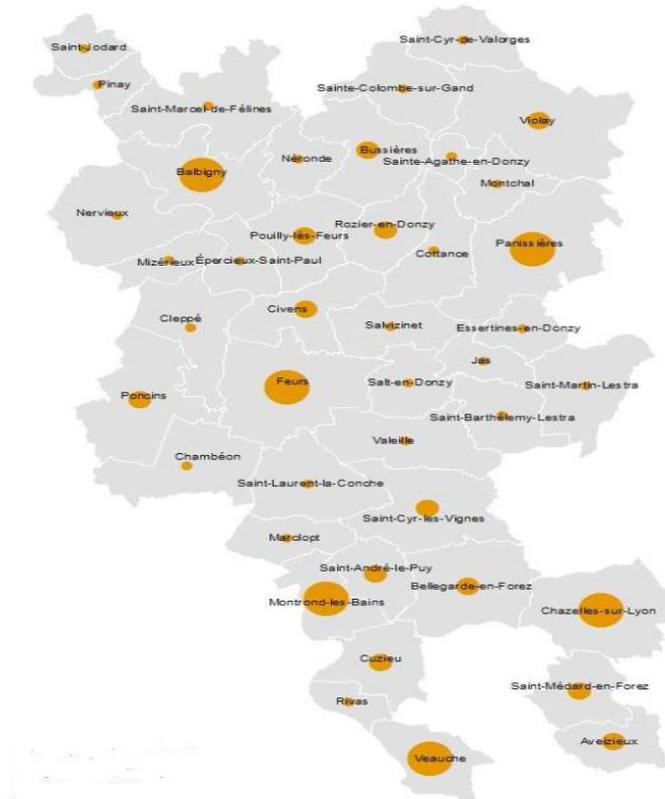
Le niveau de vie y est légèrement supérieur à la moyenne nationale, et plus élevé que dans les territoires urbains limitrophes au sud (Saint-Étienne) et au nord (Roanne), mais équivalent aux territoires de même configuration à l'est et à l'ouest. Par commune, la situation est en revanche contrastée, avec un niveau de vie nettement supérieur au sud et dans une moindre mesure à l'ouest. Il en est de même pour la proportion de cadres et d'une manière générale pour l'activité économique dans son ensemble.

**Carte n° 1 : Un fonctionnement autour de plusieurs bassins de vie**



Source : CC Forez-Est

Carte n° 2 : Un EPCI composé majoritairement de communes de petites tailles



Source : CC Forez-Est

## 1.2 Statuts et gouvernance de l'établissement

### 1.2.1 L'évolution des statuts de la CCFE

Le périmètre de l'établissement est stable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les compétences sont globalement inchangées (cf. tableau n°1) depuis la création de l'EPCI, lequel a repris les compétences des structures préexistantes.

- Les 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 en tenant lieu et carte communale ;
  - Actions de développement économique 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, dont la création d'offices de tourisme ;
  - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement ;
  - Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du II de l'article 1<sup>er</sup> 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 des ménages et déchets assimilés.
- Les compétences 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 ;
  - Construction, entretien, fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
  - Actions sociales d'intérêt communautaire ;
  - Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ;
  - Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y 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 ;
  - Politique du logement et du cadre de vie.
- Autres compétences :
  - TIC, THD, développement du numérique ;
  - Création et gestion de Crématorium ;
  - Soutien financier et/ou technique aux porteurs de projets d'intérêt communautaire dans les domaines de l'emploi, la formation, l'insertion, la santé, le social, la culture et le sport ;
  - Promotion et valorisation du territoire de la Communauté de Communes à travers les médias ;
  - Prestations de service et délégation de maîtrise d'ouvrage, opérations sous mandat ;
  - Transport / mobilité<sup>1</sup> ;
  - Aménagement et gestion de l'« Eco-hameau des collines » situé sur la commune de Cottance ;
  - Aménagement et gestion de la zone d'aménagement concerté mixte des Murons 2 (économie et habitat) située sur la commune de Veauche

**Tableau n° 1 : Évolution des statuts et des compétences**

	Membres de la CCFE	Évolution des compétences
<i>Arrêté préfectoral n° 370 du 16 décembre 2016</i>	49 communes	
<i>Arrêté préfectoral n° 309 du 18 décembre 2017</i>	Retrait de 7 communes (42 communes)	Inchangée
<i>Délibération du 26 juin 2019</i>	Inchangé	Opposition au transfert automatique des compétences eau potable et assainissement collectif au 1 <sup>er</sup> janvier 2020 (report au 1 <sup>er</sup> janvier 2026)

<sup>1</sup> Études, aménagement, gestion des embranchements ferrés liés à l'activité économique et d'intérêt communautaire, création et entretien de pôles multimodaux, participation à des études de transport à la demande et de création de service de cars, valorisation de l'accès aux gares existantes (services de rabattement, amélioration des accès et des stationnements).

	Membres de la CCFE	Évolution des compétences
<i>Délibération n° 2020.002.16.12 du 16 décembre 2020</i>	Inchangé	Modification des groupes de compétences (loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019)
<i>Délibération n° 2021.004.03.11 du 3 novembre 2021</i>	Inchangé	Transfert SPANC au SIMA Coise à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2020
<i>Délibération 2022.003.28.09 du 28 septembre 2022</i>	Inchangé	Mutualisation des ressources en matière de commande groupée (article 65 loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019)

Source : CRC ARA

## 1.2.2 Une représentation équilibrée des communes membres

Les 71 sièges du conseil communautaire ont été répartis proportionnellement en fonction de la population de chaque commune, principe garantissant une représentation démographique. Ainsi, aux termes de l'arrêté préfectoral en date du 9 octobre 2019 fixant la composition du conseil de la communauté de communes de Forez-Est, sept communes ont approuvé la répartition des sièges selon la procédure de droit commun, une commune s'y est opposée, les autres communes n'ayant pas délibéré. En conséquence, la répartition des 71 sièges au sein du conseil communautaire a été réalisée selon la règle de droit commun (article L. 5211-6-1 du CGCT) de telle sorte que chaque commune se voit attribuer au minimum un siège, principe assurant la représentation de l'ensemble des communes, sans faire l'objet d'un accord local (nombre total de sièges pouvant être augmenté jusqu'à 25 %) (art. L. 5211-6-1 du CGCT).

La présidence de la CCFE a été assurée successivement par :

- 01/2017- 07/2020 : Monsieur Jean-Claude MERLE ;
- 07/2020 - 07/2022 : Monsieur Jean-Pierre TAITE ;
- depuis 07/2022 : Monsieur Pierre VERICEL.

Le bureau communautaire est composé du président et de 15 vice-présidents. Chaque membre du bureau communautaire est maire de sa commune à l'exception de Montrond-les-Bains représenté par son premier adjoint. Chaque strate de commune est représentée, ainsi que les deux tiers des habitants de la communauté (44 063/ 65 006 habitants).

Des commissions thématiques ont été mises en place. Leur composition comprenant au maximum 25 membres, incluant des conseillers municipaux, ne fait pas apparaître de déséquilibre territorial.

## 1.3 Des documents stratégiques à améliorer

### 1.3.1 L'absence d'une évaluation à mi-parcours du projet de territoire

Le projet de territoire a été défini au cours de nombreuses concertations entre les 672 conseillers municipaux, les 71 élus communautaires, les services de l'Etat, les EPCI voisins, les associations et les habitants. Le projet se structure autour de cinq orientations déclinées en huit objectifs faisant l'objet de 37 fiches actions.

Aux termes de la délibération du 30 janvier 2019, le conseil communautaire a acté l'évaluation régulière de sa mise en œuvre. La chambre relève l'absence d'une telle évaluation quand bien même le projet de territoire est régulièrement présenté en comité de direction. Néanmoins, au regard des difficultés initiales constatées lors de sa création (retrait de 7 communes), du faible niveau de mutualisation et de l'absence ou de l'incomplétude des différents documents stratégiques, l'établissement gagnerait à analyser son évolution depuis sa création pour lui redonner une dynamique.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé, à réaliser au second semestre 2023, (soit à mi-mandat), un bilan au sein des 15 commissions intercommunales et du bureau communautaire.

<b>Recommandation n° 1 : Évaluer le projet de territoire à mi-mandat.</b>
---

### **1.3.2 L'absence d'un pacte de gouvernance suppléé par un règlement intérieur**

Afin d'améliorer le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (L. 5211-11-2 du CGCT) a institué la possibilité de réaliser un pacte de gouvernance. Ce pacte vise à organiser les relations entre les communes et leur intercommunalité et donne l'occasion de définir les règles d'équilibre et de fonctionnement de l'établissement.

Bien qu'il soit prévu par l'article 27 du règlement intérieur et ait donné lieu à débat en conseil des maires le 30 septembre 2020, le conseil communautaire du 16 décembre 2022 a décidé de ne pas élaborer un pacte de gouvernance, le conseil précisant que « *Pour ne pas alourdir notre administration d'un travail supplémentaire de suivi et de gestion, il est proposé de ne pas avoir de pacte de gouvernance. Les éléments (qui suivent) seront donc annexés au règlement intérieur : ...* ». Pourtant, si le pacte de gouvernance n'est pas obligatoire, sa mise en place constitue le moyen de replacer les élus communautaires et municipaux au cœur de l'intercommunalité dans sa gouvernance.

Par ailleurs, la chambre recommande à la CCFE d'annexer à son règlement intérieur un dispositif relatif aux règles déontologiques applicables dans le cadre de l'exercice du mandat d'élu local, s'inspirant, notamment, des dispositions de l'article L. 1111-1-1 du CGCT qui définit la charte de l'élu local et son contenu.

<b>Recommandation n° 2 : Annexer au règlement intérieur un dispositif relatif aux règles déontologiques précisées par la charte de l'élu local.</b>
---

## **1.4 L'évaluation des charges transférées et la solidarité territoriale**

### **1.4.1 L'évaluation des charges transférées et la détermination des attributions de compensation**

La CCFE a créé, conformément à la loi, une commission locale pour l'évaluation des charges transférées (CLECT) par délibération du 12 avril 2017. Cette dernière a produit une

évaluation des charges transférées permettant à la CCFE d'arrêter le montant de l'attribution de compensation (AC) reversée aux communes.

A sa création, par délibération du 22 février 2017, le montant de l'AC a été fixé, à titre transitoire, par référence aux montants définis antérieurement par les différents EPCI à fiscalité unique avant leur fusion.

S'agissant de la communauté de communes de Balbigny, qui était à fiscalité additionnelle, le montant de l'AC de ses communes membres, défini à partir du rapport de la CLECT du 7 juin 2017, correspond au surcroît de fiscalité transféré à la CCFE par rapport à la situation préexistante, au vu du produit fiscal constaté en 2016. En l'absence de nouveau transfert de charge, le coût de leur exercice par la CCFE pouvait en effet être évalué à hauteur du montant de la fiscalité additionnelle perçue précédemment par l'EPCI fusionné, soit 1,1 M€ par an<sup>2</sup>. La CLECT a donc valablement pu considérer que l'écart de fiscalité avec la situation postérieure devait être reversé aux communes afin d'assurer la neutralité budgétaire du processus de fusion.

Le montant des AC a ensuite évolué comme suit, en fonction des charges transférées évaluées par la CLECT.

**Tableau n° 2 : Évolution de l'attribution de compensation**

En €	CCFF	CCFL	CCPSG	CCCM	CCBY	TOTAL	Observation
2017	5 389 019	905 206	3 695 604	631 292	2 546 823	13 167 944	Montant en année pleine
2017	5 389 019	905 206	3 695 604	631 292	1 774 236	12 395 357	Année transitoire pour CCBY
2018 (1)	5 291 343	905 206	3 695 604	631 292	2 546 823	13 070 268	Transfert promotion du tourisme
2018 (2) 12/06	5 854 480	131 759	4 603 182	1 036 145	2 866 823	15 492 389	Restitution des compétences voirie, fourrière animale, SAGE et éclairage public.
	539 426 (Moitié FDC initial – baisse à/c. 2023)	187 563 (FPIC et DSC)	555 890 (DSC)	214 803 (FPIC et DSC)	-	1 497 682	Dont reversements financiers de solidarité (hors fonds de concours)
2019 (20/02 et 1/07)	5 838 292	131 759	4 532 405	949 741	2 802 302	15 254 499	Transfert des zones d'activité et crèches
2020	5 823 162	1 125 863	4 907 399 Dont SIPAB 374 994 € (réajusté chaque année)	949 741	2 802 302	15 608 467	Participation « aides COVID » imputée aux communes. Dissolution SIPAB (reversement à l'identique aux communes du produit de la ZAC).

<sup>2</sup> Impôts locaux nets des restitutions de la CC de Balbigny en 2016. Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion.

En €	CCFF	CCFL	CCPSG	CCCM	CCBY	TOTAL	Observation
2021	5 787 962	111 529	4 936 563	939 741	2 785 492	15 561 287	Participation « aides COVID »
2022	5 823 163	124 329	4 962 163	949 741	2 788 843	15 648 239	Fin « aides COVID »

Source : rapports de la CLECT.

Les méthodes retenues ont été, conformément à ce que permet la réglementation, de recourir à la méthode dite « libre », au vu de la moyenne des charges constatées aux comptes administratifs des communes concernées, sur trois ans pour le fonctionnement, et sur la période correspondant à l'estimation de leur durée de vie pour l'investissement, après déduction des éventuelles ressources afférentes. Ce calcul s'est fondé sur les informations déclarées par les communes.

La CCFE n'a pas encore établi de bilan a posteriori des charges transférées mais seulement un tableau succinct, qui a été transmis à l'ensemble des communes membres, comme le prévoit l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

A titre d'illustration, s'agissant des crèches (transférées en 2019), le coût des charges s'est fondé sur les comptes de résultat des établissements auprès de la Caisse d'allocations familiales, qui constituent une forme de comptabilité analytique pertinente. La CLECT a intégré les dépenses d'investissement et les charges financières.

En revanche, la CLECT a volontairement écarté des charges indirectes liées au fonctionnement de l'équipement (gestion comptable et financière, entretien et maintenance par les services municipaux, évaluées à 6 102 €), sauf pour la crèche de Panissières, ce qui constitue un premier facteur d'incomplétude du calcul des charges transférées.

Au-delà, les trois crèches pour lesquelles la CCFE dispose de données financières analytiques montrent une différence encore plus forte entre l'évaluation initiale et le coût constaté par la CCFE, et ce dès les premières années et qui dépasse l'atténuation volontaire du montant évalué. Elle l'explique en partie par le choix d'un taux d'encadrement plus élevé qu'auparavant, l'alignement du régime indemnitaire, mais également par des charges indirectes (notamment pour la coordination entre les différentes structures), qui correspondent à ce qui n'avait pas été évalué par la CLECT.

**Tableau n° 3 : Évaluation du coût des crèches transférées lors de la fusion et postérieurement**

Crèche Coût en €	Coût évalué (AC)	Coût constaté (CA 2021)	Coût 2022 (BP)	Solde 2021	En %
St-Marcel	11 994	18 469	60 195	- 6 475	- 11 %
Rozier	37 871	75 878	114 812	- 38 007	- 33 %
Panissières	48 531	133 548	122 888	- 85 017	- 69 %

Source : données de l'ordonnateur et rapport de la CLECT du 1<sup>er</sup> juillet 2019.

Le budget annexe petite enfance fait d'ailleurs l'objet d'une subvention du budget principal de près de 600 000 € par an en moyenne (cf. infra), alors que le total des charges évaluées par la CLECT représente seulement 185 238 € par an.

Cette situation illustre le décalage pouvant exister pour le calcul des attributions de compensation, qui s'ajoute en partie à des choix de gestion ou à des « déséconomies d'échelle » liées à diverses missions de coordination ou de gestion indirecte des structures.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur a précisé qu'il s'emploiera « à exposer de manière plus précise et concrète l'évolution du coût des missions transférées à la CCFE au

regard de leur estimation au moment de la fixation du montant des attributions de compensation ».

**Recommandation n° 3 : Établir, conformément à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, un rapport détaillé et pédagogique sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences.**

#### 1.4.2 Les dispositifs de solidarité territoriale et d'harmonisation à renforcer

Un pacte financier et fiscal a été adopté par la CCFE par délibération du 11 juillet 2018, afin d'organiser les relations administratives et financières<sup>3</sup> entre les communes et l'intercommunalité et de les harmoniser. Il ressort en effet que le territoire présentait une situation très hétérogène, que ce soit en termes d'autofinancement, de trésorerie et d'engagements en cours (haut débit, voirie, aménagements), de fonds de concours ou de dotation de solidarité communautaire ou de répartition du FPIC.

Après une première année transitoire en 2017, les relations financières entre la CCFE et les communes membres ont été fixées avec pour objectifs :

- la gratuité de l'instruction du droit des sols ;
- une disparition progressive des dispositifs spécifiques : dotation de solidarité communautaire, fonds de concours ;
- la compensation aux communes qui bénéficiaient antérieurement d'une recette au titre du FPIC et le maintien du gain pour celles qui ne le sont plus du fait de la fusion ;
- un dispositif de « retour aux communes » visant à garantir à chacune d'elles un niveau d'autofinancement minimum de 8,50 € par habitant (plafonné à 35 €) et un engagement pour des investissements à venir (nets des subventions et FCTVA) plafonné à 135 € au-delà de l'excédent budgétaire transféré lors de la clôture des budgets des EPCI.

Ces critères ont également tenu compte du solde entre les résultats budgétaires et la couverture des engagements préexistants à la fusion.

Ces choix reposent sur des critères communs et objectifs permettant d'apprécier la situation financière des communes mais qui ne tiennent pas compte de leur niveau de « richesse », ni de leur niveau de charges et de recettes, qui sont pourtant visés par l'objectif du pacte financier et fiscal<sup>4</sup>.

Même si ces mécanismes sont facteurs de redistribution entre l'EPCI et ses communes membres, c'est majoritairement au détriment de la CCFE (gratuité de l'instruction du droit des sols, prise en charge du très haut débit, prise en charge des contributions au FPIC) et sans viser une solidarité entre communes.

<sup>3</sup> Son adoption est facultative, mais à défaut, la mise en place de la dotation de solidarité communautaire (DSC) est obligatoire.

<sup>4</sup> Bien qu'ils ne s'appliquent pas légalement à la CCFE dans la mesure où l'adoption d'un tel pacte n'est pas, les concernant, obligatoire (Cf. article L. 5211-28-4 du CGCT).

S'agissant des fonds de concours, ils représentaient près de 1,9 M€ par an en 2018, et encore 1,5 M€ en 2022 sans avoir été orientés vers un objectif de solidarité entre communes. Ils doivent s'éteindre soit immédiatement soit progressivement à l'horizon 2028.

La situation actuelle laisse subsister des situations hétérogènes, héritées des anciennes intercommunalités, sans correspondre à l'équilibre actuel du territoire, notamment au vu du potentiel financier de chaque commune, représentatif du niveau de « richesse »<sup>5</sup>. Elle ne correspond pas non plus nécessairement à la prise en compte de la centralité de certaines communes, notamment parmi les cinq pôles identifiés par la CCFE : Balbigny, Panissières, Feurs, Chazelles-sur-Lyon, Veauche.

Au regard de ces constats, la chambre invite l'établissement à réfléchir à un mécanisme de solidarité financière en cohérence avec la situation de chaque collectivité.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur a souhaité préciser que : « *Les déséquilibres persistants mentionnés par le rapport s'agissant de la mise en œuvre d'une solidarité territoriale ont bien été identifiés par notre collectivité. La définition de nouveaux mécanismes visant à atténuer ces déséquilibres est le principal objectif du nouveau pacte fiscal et financier en cours d'élaboration.* »

## 1.5 Une mutualisation à approfondir

### 1.5.1 Des mutualisations limitées en l'absence d'un schéma de mutualisation

Les mutualisations visent une meilleure organisation et qualité des services (répartition des effectifs, expertise, etc.) et donc des économies d'échelle. Elles ne doivent toutefois pas se faire au détriment de la proximité.

Aux termes du projet de territoire et plus particulièrement au regard de l'objectif 5.1 et de son action n° 36, il est écrit « Mettre en œuvre le schéma de mutualisation entre les communes et la communauté de communes ».

Le schéma de mutualisation, dont la communauté de communes devait se doter au moment de sa création n'a pas été adopté. Ainsi, l'établissement n'a pas satisfait à son obligation légale jusqu'en 2019. Ce schéma, désormais facultatif<sup>6</sup> n'est toujours pas établi ce qui prive l'établissement et ses communes membres des synergies inhérentes à ce type de dispositif.

La commission « mutualisation/politiques contractuelles » s'est réunie à six reprises sur la période sous revue. L'analyse des comptes rendus laisse apparaître une volonté réelle de mutualiser, de la part de l'EPCI, mais qui se résume à des actions ponctuelles au détriment d'un plan plus global traçant une stratégie sur le long terme. Il apparaît qu'un nombre conséquent de communes semble peu intéressé par cette démarche. Seules 33 communes sur 42 ont répondu au questionnaire (daté du 01/10/2020) adressé par l'EPCI sur leurs attentes liées à la

---

<sup>5</sup> Indicateur de référence pour la répartition de la DSC et de la dotation globale de fonctionnement pour apprécier le niveau de « richesse » objective du territoire.

<sup>6</sup> Art. L. 5211-39-1 du CGCT modifié par la loi du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité » : « *le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres* ».

mutualisation. A titre d'illustration, seules neuf communes sur 42 ont manifesté leur volonté d'adhérer à un groupement d'achat de papier.

**Tableau n° 4 : Actions de mutualisation en cours**

<i>Achat en commun</i>	Défibrillateurs
<i>Informations/formations</i>	RIFSEEP ; Risques juridiques de marchés publics ; RGD ; diagnostic cybersécurité
<i>Services communs</i>	ADS ; Chargé de mission « petites villes de demain » ; Partenariat entretien des voiries des ZA ; acheteur mutualisé (01/01/2023), secrétaire de mairie itinérante (depuis 2019)
<i>Mutualisation de matériels</i>	Broyeur, radars pédagogiques

Source : CCFE

### 1.5.2 Les pistes d'approfondissement de la mutualisation

La mutualisation qui peut se décliner en une politique des « petits pas » doit néanmoins s'inscrire dans la construction d'une infrastructure permanente. Ainsi, afin de poser les bases d'une future collaboration entre l'EPCI et ses communes membres, il est impératif de développer des outils informatiques communs, d'une part pour s'assurer d'une sécurité optimale (cybersécurité) et d'autre part afin de préparer une mutualisation des services RH et financiers, par exemple, en faisant l'acquisition progressive de logiciels métiers identiques, ce qui facilitera, le moment venu, la mutualisation de ces services.

Lors d'échanges avec l'établissement, il a été mentionné la crainte de nombreuses communes de ne plus contractualiser avec leurs entreprises locales. La chambre rappelle que selon les principes de la commande publique<sup>7</sup>, la préférence locale ne peut pas être un critère d'attribution. Il existe des procédures qui permettent aux communes de conserver la souplesse d'interventions rapides via par exemple les accords-cadres.

**Recommandation n° 4 : Élaborer un projet de mutualisation pour contribuer à une meilleure structuration du territoire intercommunal.**

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*La diversité des communes est bien représentée au sein du bureau communautaire. La chambre relève l'absence d'une évaluation du projet de territoire à mi-parcours et le besoin d'établir un pacte de gouvernance remplacé par un règlement intérieur. Ce dernier est incomplet au regard des dispositifs à mettre en place dans le cadre de la prévention des atteintes à la probité.*

<sup>7</sup> Article L.3 du code de la commande publique (CCP) : « Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »

*Les méthodes retenues dans le calcul des attributions de compensation ont été, conformément à ce que permet la réglementation, de recourir à la méthode dite « libre », au vu de la moyenne des charges constatées aux comptes administratifs des communes concernées, sur trois ans pour le fonctionnement, et sur la période correspondant à l'estimation de leur durée de vie pour l'investissement, après déduction des éventuelles ressources afférentes. Ce calcul s'est fondé sur les informations déclarées par les communes. Il n'a pas été établi de bilan détaillé et pédagogique a posteriori des charges transférées comme le prévoit l'article 1609 nonies C du code général des impôts.*

*En matière de solidarité territoriale, le dispositif actuel laisse subsister des situations hétérogènes, héritées des anciennes intercommunalités, sans correspondre à l'équilibre actuel du territoire, notamment au vu du potentiel financier de chaque commune, représentatif du niveau de « richesse ». Elle ne correspond pas non plus à la prise en compte de la centralité de certaines communes. La chambre invite à la mise en place d'un dispositif de solidarité financière à l'échelle de l'intercommunalité.*

*L'établissement n'a pas développé une mutualisation conséquente. Il n'existe pas de schéma de mutualisation à la CCFE qui, il est vrai n'est plus plus obligatoire depuis 2019. Pourtant un tel outil permettrait de renforcer la politique menée en ce domaine dans un contexte où les communes membres et notamment les plus petites d'entre elles, disposent de moyens humains et matériels limités.*

---

## **2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

La loi NOTRé a rendu compétents les EPCI au 1er janvier 2017 pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de toutes les zones<sup>8</sup> économiques quelle que soit leur vocation sectorielle (industrie, artisanat, commerce, tertiaire). La différence entre espaces économiques communal et intercommunal disparaît et l'EPCI devient compétent de plein droit pour l'ensemble des zones économiques existantes et à venir sur son périmètre.

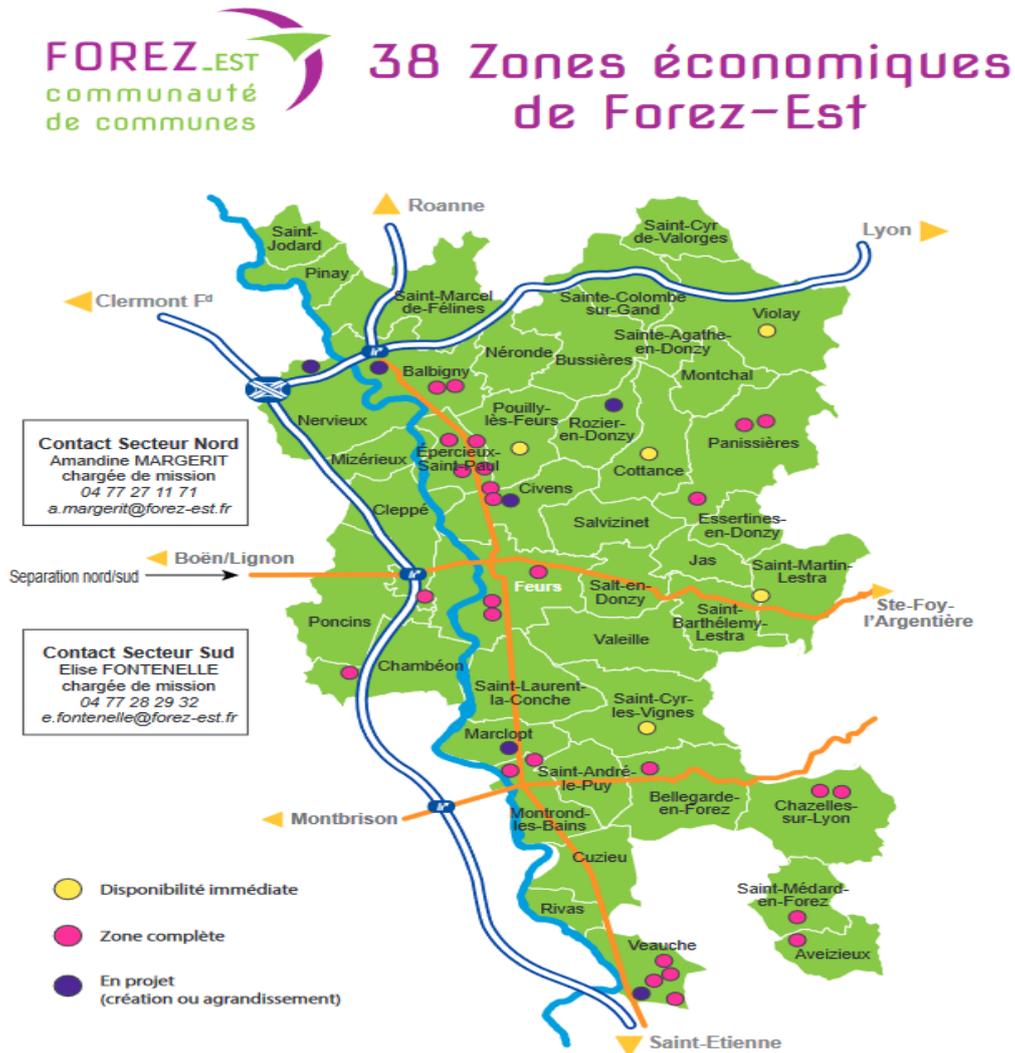
### **2.1 Un positionnement stratégique en proximité des axes autoroutiers**

Le positionnement géographique en bordure de deux axes autoroutiers explique en partie l'attractivité des zones de développement économique de la communauté de communes de Forez-Est.

---

<sup>8</sup> Une zone économique est un ensemble foncier réservé exclusivement à l'implantation d'activités économiques dont le périmètre permet l'accueil d'au moins deux entreprises et sur lequel il existe une volonté publique d'aménagement ou de gestion actuelle ou future. C'est donc un espace structuré, aménagé et desservi par les réseaux. Elle figure dans le document d'urbanisme de la commune.

Carte n° 3 : Les zones d'activité de la CCFE



Source : site @ CCFE

## 2.2 Un coût de revient au m<sup>2</sup> supérieur au prix de vente malgré une pénurie immédiate de foncier

### 2.2.1 La détermination des coûts de revient au m<sup>2</sup> à reconsidérer

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, les opérations relatives aux lotissements et les opérations d'aménagement de zone se caractérisent par leur finalité économique de production et non de constitution d'immobilisation, puisque les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus. Ces activités sont individualisées au sein d'un budget annexe afin de ne pas bouleverser l'économie du budget de la collectivité et d'individualiser les risques (liés à la commercialisation, risques attachés à l'exécution et au financement des équipements publics, ou liés aux difficultés réglementaires de maîtrise du foncier). Par ailleurs, un budget de zone permet de déterminer le coût de revient ou coût de production, considéré comme l'addition des coûts d'acquisition des matières consommées (terrain, travaux, etc.), des charges directes et de la fraction des charges indirectes pouvant être rattachées à la production,

y compris les frais financiers. En fonction du coût de production et du prix de marché, la collectivité peut ainsi déterminer ses tarifs, c'est-à-dire le prix de vente des terrains.

Selon les données fournies par la CCFE et recoupées par une analyse des bilans des budgets annexes des zones d'activité, il apparaît un prix de vente au m<sup>2</sup> très disparate.

Ces écarts (9 €/m<sup>2</sup> - 42 €/m<sup>2</sup>) s'expliquent, selon l'établissement, par l'évolution des prix au cours de la période 2017-2022, en raison d'une pénurie de foncier et de la localisation des zones d'activités. Cet argument doit néanmoins être relativisé. En effet, au 14 mars 2022, 1,1 ha net est en cours de commercialisation et donc disponible à la vente mais à moyen terme, ce sont plus de 58 ha bruts qui seront disponibles. Enfin sur le long terme, on dénombre une superficie de près de 70 ha à urbaniser au sein des espaces économiques.

Par ailleurs, le mode de calcul du prix au m<sup>2</sup> appelle également des remarques. La CCFE n'applique pas un raisonnement en coût complet<sup>9</sup> pour déterminer les tarifs au m<sup>2</sup>. Si l'établissement prend en compte le coût d'acquisition du foncier, des études et de la viabilisation (sauf la zone dite SAMRO et la ZAC Les Murons Veauche voir infra), il n'intègre pas la charge des intérêts des emprunts, ni le coût que représente les services intercommunaux en charge de cette compétence. Cette approche est d'autant plus surprenante que l'attractivité du territoire ne rend pas nécessaire un prix inférieur au coût de revient dans certaines zones d'activité (à proximité des axes autoroutiers par exemple). En conséquence, il apparaît qu'en vendant à des tarifs avoisinants le coût de revient sur un échantillon de 4 zones d'activités, c'est plus de 4,1 M€ (tableau n° 4) qui auraient pu être facturés aux acquéreurs, diminuant ainsi la charge financière de l'établissement dont le budget principal abonde les budgets annexes correspondants.

Cette absence de prise en compte du coût de revient dans la tarification ne contribue pas à la transparence nécessaire à ce type d'opération et à la correcte évaluation de ce qui reste, une fois la tarification appliquée, à la charge du contribuable. De plus, les délibérations fournies par la CCFE ne mentionnent pas les critères fixant les modalités de calcul de sa tarification telle que la localisation ou la spécialisation de la zone.

Bien que l'implantation d'entreprises soit source de recettes fiscales et de création d'emplois, la chambre invite l'EPCI à se saisir de cette problématique du prix de vente pour qu'un travail commun soit engagé, afin de disposer d'une tarification intégrant, parmi d'autres critères, celui du coût de revient.

**Tableau n° 5 : Écart coût de revient/prix de vente et perte potentielle (échantillon)**

<i>Zone d'activité</i>	Surface totale créée en hectares	Surface cessible en hectares	Prix HT de revient le m <sup>2</sup> (hors coût complet)	Prix HT de vente le m <sup>2</sup>	Perte potentielle de vente (hors revalorisation en coût complet)	Taux de remplissage 2022
<b>ZAC Font de l'Or</b>	30,00	9,97	53,00 €	25,00 €	2 791 600,00 €	31,29 %
<b>ZA Loges 2</b>	2,53	1,50	73,00 €	42,00 €	465 000,00 €	72,01 %
<b>ZA Les Vorzines</b>	3,02	1,54	84,14 €	42,00 €	648 956,00 €	81,27 %
<b>ZA Les Gagères</b>	2,00	1,79	36,00 €	20,00 €	287 088,00 €	67,61 %

Source : CRC ARA/CCFE

<sup>9</sup>La méthode des coûts complets repose sur le principe d'une affectation de toutes les charges de la comptabilité analytique au coût des produits fabriqués.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur a précisé que : « *le prix de vente retenu par la CCFE pour fixer le prix de vente d'une zone d'activités ne peut pas être basé uniquement sur le prix de revient et dépend de l'environnement économique de la ZA, de l'offre concurrente des territoires voisins et du marché de l'offre et de la demande* ».

La chambre estime néanmoins que la comparaison avec les territoires voisins ne peut fonder la vente très en dessous du prix de revient qui pèse sur les finances de ces collectivités (quand bien même ces zones génèrent de la fiscalité économique). De plus, les écarts constatés entre le prix de revient et le prix de vente ne peuvent se justifier au regard de la pénurie de foncier existante.

## 2.2.2 Les abondements du budget principal aux budgets annexes afin d'en assurer l'équilibre

L'effort financier consenti par la CCFE, en raison de la vente à perte de ses terrains, a pour conséquence directe, le versement de subventions de fonctionnement par le budget principal aux budgets annexes ZA. Ces subventions ne se justifient pas au regard du faible prix de vente qui génère de fait un déficit pour les budgets annexes (BA).

Après retraitement des flux financiers entre le BP et les BA (2019-2021), il apparaît que ces derniers ont bénéficié d'une aide à hauteur de 2 M€.

**Tableau n° 6 : Subventions de fonctionnement BP/BA ZAE (2019 – 2021)**

Objet	Montant TTC	Code/alias tiers	Libellé tiers
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE ZA BELLEGARDE (2019)	109 000,00	B.A ZA BELLEGAR	COMMUNAUTÉ DE C .A ZA DE BELLEGARDE EN FOREZ
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE ZA VEAUCHE	94 000,00	B.A ZA VEAUCHE	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZA VEAUCHE
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE FADEL	227 000,00	B.A FADEL	COMMUNAUTÉ DE C B.A FADEL
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE ZA MONTFURON	12 770,00	B.A ZA MONTFURO	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZA MONTFURON
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE ZONES ACTIVITES CM	154 000,00	B.A ZONES D ACT	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZONES D ACTIVITES CM
SUBVENTION BUDGET ANNEXE ZE LES GAGERES	9 037,00	B A ZE LES GAGE	B A ZE LES GAGERES
SUBVENTION BUDGET ANNEXE ZE LES LONGES	6 020,00	B A ZE LES LONG	B A ZE LES LONGES
BUDGET ANNEXE SUBVENTION ZE PRE COTON	14 642,00	B A ZE PRE COTO	B A ZE PRE COTON
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE (2020)	125 800,00	B.A FADEL	COMMUNAUTÉ DE C B.A FADEL
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE	6 385,00	B.A ZA MONTFURO	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZA MONTFURON
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE	77 000,00	B.A ZONES D ACT	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZONES D ACTIVITES CM
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE	109 000,00	B.A ZA BELLEGAR	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZA DE BELLEGARDE EN FOREZ
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE	94 000,00	B.A ZA VEAUCHE	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZA VEAUCHE
SUBVENTION BUDGET ANNEXE SAMRO	509 655,69	B A SAMRO	COMMUNAUTÉ DE C B A IMMOBILIER ENT SAMRO <sup>10</sup>
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE (2021)	74 620,00	B.A FADEL	COMMUNAUTÉ DE C B.A FADEL
SUBVENTION AU BUDGET ANNEXE	77 000,00	B.A ZONES D ACT	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZONES D ACTIVITES CM

<sup>10</sup> Dont dépollution du site industriel.

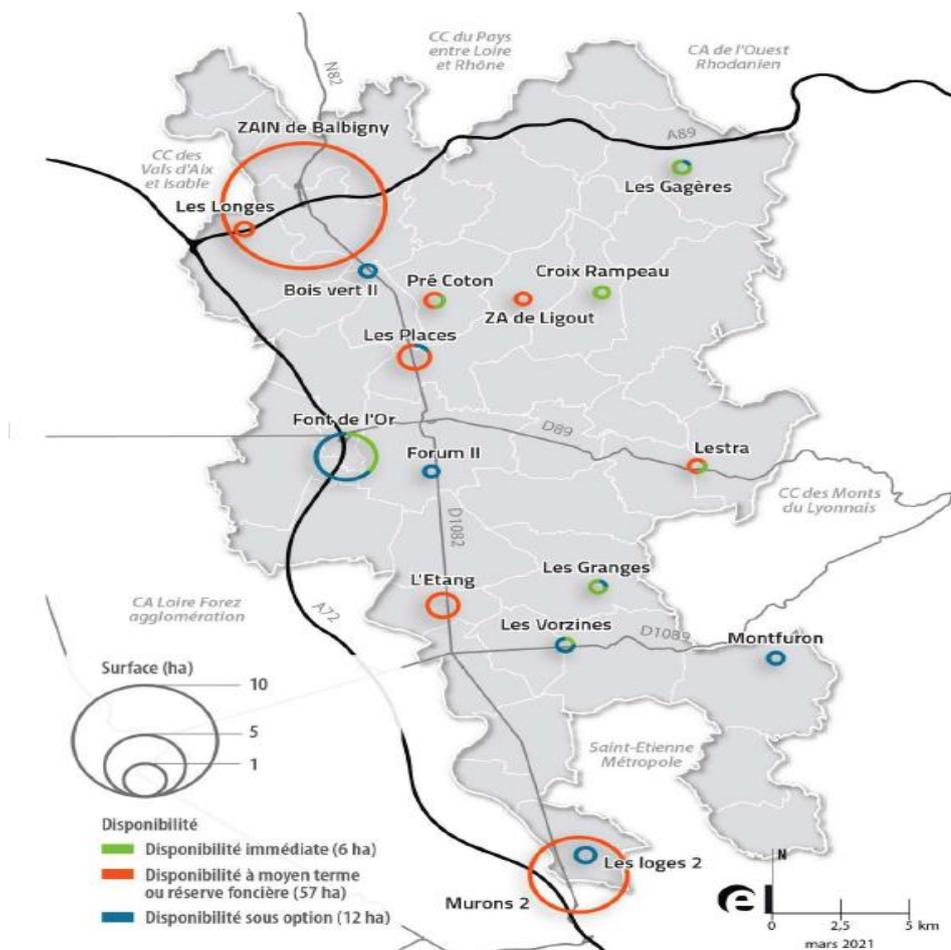
Objet	Montant TTC	Code/alias tiers	Libellé tiers
Mandatement des subventions	9 010,00	B A ZE LES GAGE	B A ZE LES GAGERES
Mandatement des subventions	6 020,00	B A ZE LES LONG	B A ZE LES LONGES
Mandatement des subventions	14 642,00	B A ZE PRE COTO	B A ZE PRE COTON
Mandatement des subventions	6 385,00	B.A ZA MONTFURO	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZA MONTFURON
Mandatement des subventions	62 341,89	B A SAMRO	COMMUNAUTÉ DE C B A IMMOBILIER ENT SAMRO
Mandatement des subventions	109 000,00	B.A ZA BELLEGAR	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZA DE BELLEGARDE EN FOREZ
Mandatement des subventions	94 000,00	B.A ZA VEAUCHE	COMMUNAUTÉ DE C B.A ZA VEAUCHE
<b>Total</b>	<b>2 001 328,58</b>		

Source : CRC ARA

### 2.2.3 Une pénurie de foncier à court terme sur des zones presque entièrement remplies fin 2022

Les éléments ci-dessus développés sont d'autant plus notables qu'ils interviennent dans un contexte de pénurie de foncier à très court terme. En effet, selon le rapport d'activité 2020, il ne restait que 6 ha de foncier disponible. Fin 2022, le disponible avoisinerait les 3 ha.

Carte n° 4 : Schéma d'accueil économique de la CCFE



Source : Rapport d'activité 2020

**Recommandation n° 5 : Définir un coût au m<sup>2</sup> des terrains à vendre en prenant en compte l'intégralité des coûts supportés par l'établissement et harmoniser leur tarification en fonction de critères objectifs (localisation, disponibilité foncière...).**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*Selon les données fournies par la CCFE et recoupées par une analyse des bilans des budgets annexes des zones d'activité, il apparaît que le prix de vente au m<sup>2</sup> des terrains d'implantation des projets économiques est très disparate selon les zones. De plus, la CCFE n'applique pas un raisonnement en coût complet pour déterminer les tarifs au m<sup>2</sup>. Ces derniers sont très inférieurs au coût de revient. En conséquence, la CCFE doit consentir un effort financier, en raison de la vente à perte de ses terrains, ce qui a pour conséquence directe le versement d'une subvention de fonctionnement par le budget principal aux budgets annexes des ZA. Si la CCFE vend ses terrains au prix estimés par les services immobiliers de l'État et donc en toute régularité, il est néanmoins loisible de s'interroger sur l'écart entre le prix de revient et le prix de vente.*

---

## **3 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

### **3.1 L'information financière**

#### **3.1.1 L'organisation budgétaire**

L'organisation budgétaire de l'établissement repose sur un budget principal et une vingtaine de budgets annexes, dont les plus importants concernent les services de la petite enfance et la gestion des ordures ménagères de Feurs.

La plupart relèvent de la nomenclature budgétaire et comptable M14 applicable aux établissements publics communaux et intercommunaux<sup>11</sup>. Les autres budgets appliquent la nomenclature M4 ET M49 prévue par la réglementation, pour les services publics à caractère industriel et commercial (assainissement, déchets).

En 2017, la communauté de communes Forez Est a voté 23 budgets<sup>12</sup>, reprenant ainsi l'ensemble des budgets annexes gérés par chacun des cinq EPCI fusionnés.

---

<sup>11</sup> Arrêté du 17 décembre 2020 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif. NOR : TERB2030713A.

<sup>12</sup> En 2017, la CCFE a voté 23 budgets, dont 22 budgets annexes : 3 issus de l'ancienne Communauté de Communes (CC) de Feurs-en-Forez (« Zones économiques », « assainissement zone artisanale », « élimination des déchets »), 5 issus de l'ancienne CC des Collines du Matin (« La Croix Rampeau », « Zones d'activités », « FADEL », « SPANC », « déchets ménagers »), 2 issus de l'ancienne CC de Balbigny (« Ateliers partagés », « Ordures ménagères »), 7 issus de l'ancienne CC de Forez-en-Lyonnais (« Petite enfance », « Café restaurant de Maringes », « ZAC Croix Chartier », « Zones artisanales », « Immobilier d'entreprises », « Zone de Montfuron »,

Entre 2018 et 2021, des modifications de compétence ou de territoire ont eu pour conséquence de supprimer ou de créer des budgets, faisant ainsi varier leur nombre total (avec une tendance à la baisse, soit 19 en 2018 et 2019 et 18 en 2020 et 2021, en comptant le budget principal).

Les budgets annexes enregistrent les charges directes ; en revanche les charges indirectes de fonctionnement, notamment les fonctions support (RH, finances, systèmes d'information), et les charges à caractère général restent imputées au budget principal.

### 3.1.2 La procédure budgétaire

La CCFE a établi en 2022 un règlement budgétaire et financier, présenté au conseil communautaire le 2 novembre 2022. Il rappelle le cadre juridique applicable et les étapes du calendrier budgétaire. La préparation du budget a été organisée, depuis les propositions des services en septembre, les réunions budgétaires avec les vice-présidents de références et les directeurs des services, jusqu'aux réunions d'arbitrage en novembre, avant un vote du budget primitif désormais en décembre pour l'exercice suivant.

Une note de cadrage<sup>13</sup> annuelle précise ce calendrier et impose aux responsables de services de détailler les propositions d'investissement (en indiquant leur priorité, s'il s'agit d'opérations subventionnables, ainsi que les incidences financières sur le budget de fonctionnement).

### 3.1.3 Les rapports d'orientations budgétaires et les rapports annexes

#### 3.1.3.1 Les rapports d'orientations budgétaires

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT<sup>14</sup>, le président doit présenter à l'assemblée délibérante « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat [...]* ». Tel a bien été le cas au cours de la période.

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, il doit mentionner pour les EPCI de 10 000 habitants et plus, « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs (...) et préciser notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Les rapports d'orientations budgétaires (ROB), en particulier ceux de 2021 et 2022, reprennent globalement ces éléments. Toutefois si l'évolution globale de la masse salariale apparaît, en revanche, la ventilation des rémunérations, la part du régime indemnitaire, les nouvelles bonifications indiciaires (NBI), le temps de travail effectif et les avantages en nature ne sont pas indiqués. Ces ROB ne respectent donc pas toutes les dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT. Il en est de même du ROB pour 2023 présenté au conseil communautaire

---

« Résidence d'entreprises »), 5 issus de l'ancienne CC du Pays-de-Saint-Galmier (« ZA de Cuzieu », « ZA de Bellegarde », « ZA de Veauche », « Hôtel d'entreprises », « PLIE du Forez »).

<sup>13</sup> Cf. notes de cadrage du 21 juillet 2020 (pour 2021), du 3 juin 2021 (pour 2022).

<sup>14</sup> Applicable aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus.

le 2 novembre 2022 (même si celui-ci a toutefois le mérite d'être mieux renseigné, en ce qui concerne l'évolution de la masse salariale entre 2022 et 2023).

Lors de la contradiction, l'ordonnateur a « pris note de l'absence de certaines précisions exigées dans le rapport d'orientations budgétaires concernant la composition de la masse salariale, le temps de travail et les avantages en nature. Ces omissions seront corrigées dans le prochain ROB ».

### 3.1.3.2 Le rapport sur la situation en matière de développement durable

Aux termes des articles L. 2311-1-1 et D. 2311-15 du CGCT, applicables au-delà de 50 000 habitants, le président doit présenter un rapport<sup>15</sup> sur la situation en matière de développement durable, les politiques que la communauté mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

Durant la période sous revue, la CCFE a établi ce rapport. Le rapport exposé au conseil communautaire du 26 janvier 2022 présente les différentes actions que la CCFE a exercé dans le cadre de ses compétences en matière de développement durable (notamment en matière d'habitat par le biais d'aides financières, la création d'un fonds de concours pour la rénovation énergétique des bâtiments communaux, les actions de sensibilisation des scolaires sur les déchets électriques, l'installation de points d'apport volontaire des emballages).

Ce rapport pourrait être plus ambitieux, en définissant des objectifs plus précis (notamment dans le cadre du PCAET, plan climat air énergie territorial ou en lien avec le CRTE, contrat de relance et de transition écologique).

### 3.1.3.3 Rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur le territoire

L'établissement doit présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur son territoire<sup>16</sup>, et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Celui-ci au regard du paragraphe III de l'article D. 2311-16 du CGCT<sup>17</sup> doit analyser la politique de réduction des inégalités sur l'ensemble du territoire dans le cadre des compétences de l'EPCI. En l'espèce, le rapport établi par la CCFE est resté muet sur l'exercice de ses missions et les politiques menées<sup>18</sup>. Il s'est limité essentiellement aux questions de parité touchant les effectifs et la masse salariale globale.

<sup>15</sup> Ce rapport comporte, au regard des cinq finalités du développement durable mentionnés au III de l'article L. 110--1 du code de l'environnement : le bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité et le bilan des politiques publiques, des orientations et des programmes mis en œuvre sur son territoire (cf. article D. 2311-15 du CGCT).

<sup>16</sup> Cette obligation s'impose à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, depuis la loi du 4 août 2014 (article 61) et le décret du 24 juin 2015.

<sup>17</sup> « III. – Le rapport présente les politiques menées par (...) le groupement sur son territoire en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, telles que définies à l'article 1er de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Il fixe des orientations pluriannuelles et des programmes de nature à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes.

*Ce rapport comporte un bilan des actions conduites à cette fin dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques (...) du groupement. Il présente notamment le suivi de la mise en œuvre de la clause d'égalité dans les marchés publics. Il peut comporter également une analyse de la situation économique et sociale en matière d'inégalités entre les femmes et les hommes dans (...) le groupement, à partir d'un diagnostic fondé sur les interventions relevant de sa compétence et sur les données des bénéficiaires de ses politiques ».*

<sup>18</sup> Choix financiers, résultats atteints, critères d'attribution de subvention, etc.

Néanmoins, il convient de souligner que deux autres rapports abordent cette thématique.

En premier lieu, le rapport social unique de 2020 a été présenté au conseil communautaire du 3 novembre 2021. Il retrace quelques éléments succincts relatifs à la situation comparée des femmes et des hommes (comme la répartition globale par statut (fonctionnaire, contractuel), et la pyramide des âges). Il mériterait d'être plus documenté.

En second lieu, le rapport d'orientations budgétaires pour 2022, à la rubrique « politique des RH », présente un bref paragraphe relatif à « l'égalité professionnelle » qui retrace quelques données issues du RSU de 2021, comme le taux de féminisation par catégorie hiérarchique, par filière, la répartition des effectifs sur emploi permanent par genre. Il relève que « les rémunérations annuelles brutes sont moins importantes chez les femmes, toutes filières et catégories hiérarchiques confondues », et que « la part des primes dans la rémunération est globalement moins importante chez les femmes ».

Lors de la contradiction, l'établissement a souligné l'existence d'un « *plan pluriannuel d'actions relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de la CCFE sur la période 2021-2023. Ce plan décline, en 4 axes, une série d'actions en faveur de l'égalité femmes-hommes* ».

Néanmoins, la CCFE est invitée à approfondir la connaissance de ce sujet sur son territoire, afin de réaliser le diagnostic et le plan d'action, d'élaborer des outils de pilotage, de suivi et d'évaluation prévu par la réglementation.

### **3.1.4 Les documents budgétaires**

#### **3.1.4.1 Le vote et le calendrier budgétaire**

L'article L. 1612-2 du CGCT dispose que le budget<sup>19</sup> doit être adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des conseils municipaux. Cette disposition a été respectée.

Durant la période sous revue, le compte administratif<sup>20</sup> a été approuvé par l'assemblée délibérante avant le 30 juin de l'année suivante, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-12 du CGCT.

#### **3.1.4.2 La publication des informations budgétaires**

Les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT enjoignent aux communes une publication sur leur site internet, lorsqu'ils existent, des documents suivants :

- Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, jointe au budget primitif et au compte administratif ;
- Le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires ;
- La note explicative de synthèse<sup>21</sup> annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif (article L. 2121-12 du CGCT).

---

<sup>19</sup> Cf. délibération approuvant le budget primitif de 2020, de 2021, de 2022.

<sup>20</sup> Cf. délibération approuvant le compte administratif 2020 et 2021.

<sup>21</sup> Cf. note de présentation du budget primitif de 2022 et du compte administratif de 2021.

Ces informations sont publiées sur le site internet de l'établissement public (avec une antériorité depuis 2018).

### 3.1.4.3 Les annexes budgétaires

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT ont pour objet de compléter les données contenues dans les documents budgétaires, en vue d'assurer une information des élus et des administrés sur des éléments déterminants de l'appréciation de la situation financière. La plupart sont correctement renseignées.

Les concours attribués à des tiers mentionnent les subventions versées en numéraire, mais n'indiquent pas, pour les exercices de 2019 à 2021, les prestations en nature accordées (mise à disposition d'équipements ou de services essentiellement<sup>22</sup>).

La CCFE met à disposition des équipements et des locaux à des tiers ; ces mises à disposition font l'objet de conventions et sont suivies par les services.

Toutefois, ces prestations en nature ne font pas nécessairement l'objet de valorisation financière<sup>23</sup> ce que la chambre préconise (hormis les mises à disposition d'équipements liés à la compétence de la petite enfance lesquelles font l'objet d'états de charges transmis à la Caisse d'Allocations Familiales).

L'état du personnel annexé au compte administratif de 2021 a la particularité de présenter un total des effectifs pourvus (sur emplois budgétaires en ETPT) supérieur au total des emplois permanents budgétaires aussi bien pour le budget principal<sup>24</sup> que pour le budget de la petite enfance (ainsi que pour les budgets des ordures ménagères et du PLIE, à un moindre degré). Cette annexe est en revanche correctement renseignée pour les exercices précédents.

Lors de l'instruction, le directeur des services a confirmé la présence d'une erreur dans l'état du personnel annexé au CA 2021. Il explique cette anomalie par le fait que les emplois budgétaires renseignés au compte administratif 2021 n'intègrent pas tous les emplois (en particulier les emplois budgétaires prévus occupés par des contractuels et les emplois

---

<sup>22</sup> Le montant des subventions aux associations et personnes de droit privé est de l'ordre de 609 000 € en 2021. Les mises à disposition de biens et de locaux sont généralement accordées gratuitement (tels les équipements sportifs ou culturels à des associations locales à but non lucratif) et ne sont pas valorisées, hormis celles concernant les bâtiments liés à la compétence de la petite enfance dont la valorisation est de l'ordre de 160 000 € en 2021.

<sup>23</sup> La valorisation peut comporter des obstacles techniques liés, soit à la nature des biens confiés aux associations (parfois peu propice à une estimation financière), soit aux modalités pratiques de cette mise à disposition (partage entre plusieurs associations d'un même local par exemple).

<sup>24</sup> Pour le budget principal, les emplois budgétaires sont de 65 (56 emplois à temps complet, 9 emplois à temps non complet), les effectifs pourvus sont de 84 (64 agents titulaires, 20 agents non titulaires). Pour le budget de la petite enfance, les emplois budgétaires sont de 50 (33 emplois à temps complet, 17 emplois à temps non complet), les effectifs pourvus sont de 73 (50 agents titulaires, 23 agents non titulaires). Pour le budget des ordures ménagères, les emplois budgétaires sont de 6 (3 emplois à temps complet, 3 emplois à temps non complet), les effectifs pourvus sont de 9 (6 agents titulaires, 3 agents non titulaires). Pour le budget du PLIE, il y a un emploi budgétaire (permanent à temps complet) et 3 effectifs pourvus (un agent titulaire et deux agents non titulaires). En 2021, le nombre des emplois budgétaires indiqués en annexe du compte administratif 2021 est inférieur à celui des exercices précédents (pour le budget principal au CA de 2020, il est renseigné 106 emplois budgétaires, et 88 effectifs pourvus sur emplois budgétaires, contre respectivement en 2021, 65 emplois budgétaire, et 84 effectifs pourvus).

budgétaires prévus temporairement vacants ; seuls ont été renseignés, à tort, les emplois permanents budgétairement prévus et occupés par des titulaires).

En 2021, le nombre total des emplois permanents budgétaires s'élève (en réalité) à 122 pour le budget principal<sup>25</sup> et à 79 pour celui de la petite enfance ; les effectifs pourvus (sur emplois budgétaires en ETPT) sont de 84 pour le budget principal et de 73 pour celui de la petite enfance ; ils sont donc inférieurs en nombre à celui des emplois budgétaires.

### 3.1.5 La gestion budgétaire des investissements et les AP-CP

L'AP/CP est une technique permettant la mise en œuvre de projets d'investissement pluriannuels menés par la collectivité. Une autorisation de programme (AP) désigne une enveloppe budgétaire, votée par les élus en année N et consacrée à un projet d'investissement spécifique. Les crédits de paiement (CP) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes. Les autorisations de programmes demeurent valables, sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.

La CCFE a établi un règlement budgétaire et financier en 2022 dont un chapitre est consacré à la gestion des AP-CP. Il rappelle notamment que les crédits de paiement non utilisés sont annulés et ne sont pas reportés. Cette disposition est respectée.

Cette gestion en AP/CP concerne quatre opérations, dont trois ouvertes par délibérations<sup>26</sup> du 27 mars 2019 :

- La construction d'un pôle enfance<sup>27</sup> à Montrond-les-Bains, initialement ouverte pour une enveloppe d'AP de 2,5 M€, dont le montant a été augmenté à plusieurs reprises, pour s'établir à 4,05 M€ par délibération du 10 mars 2021, puis à 4,6 M€, par délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2021 (pour l'exercice 2022) ;
- L'aménagement de la gare de Montrond-les-Bains, dont l'enveloppe initiale d'AP de 1,51 M€, a été révisée à plusieurs reprises, pour s'établir à 2,11 M€ par délibération du 10 mars 2021, puis à 2,57 M€ par délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2021 ;
- L'aménagement de la gare de Veauche, dont l'enveloppe initiale d'AP de 1,50 M€, a été augmentée pour s'établir à 3 M€ par délibération du 10 mars 2021, (montant maintenu par la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2021) ;
- L'opération n°123 (« bâtiment à usage de bureaux », futur siège de la CFE), dont l'enveloppe initiale est de 5 M€ votée lors du conseil communautaire du 7 décembre 2022, dont le financement attendu comprend des subventions pour 0,96 M€ et le produit de la vente de l'actuel siège (estimé à 1,5 M€).

<sup>25</sup> En 2021, les emplois permanents budgétaires sont de 122 pour le budget principal, dont 95 à temps complet et 27 à temps non complet ; ils sont de 79 pour celui de la petite enfance (dont 46 à temps complet et 33 à temps non complet), comme l'indique un fichier transmis par la collectivité, corroboré par le tableau des effectifs présenté au comité technique du 4 novembre 2021 et au conseil communautaire du 1<sup>er</sup> décembre 2021.

<sup>26</sup> Cf. délibérations n° 013 pour l'aménagement de la gare de Montrond-les-Bains, n°014 pour l'aménagement de la gare de Veauche, n° 015 pour la construction du pôle enfance à Montrond-les-Bains du 27 mars 2019.

<sup>27</sup> L'augmentation de l'AP pour la construction du pôle enfance à Montrond-les-Bains peut résulter de retards administratifs et dans la conception de l'exécution de ce projet, liés notamment à la crise sanitaire ; la délibération du 1<sup>er</sup> décembre 2021 révisé le montant de l'AP à 4,6 M€ dont 3 M€ pour les travaux, 1 M€ pour la maîtrise d'œuvre et les études, 0,4 M€ pour l'acquisition de terrains.

Au cours de la période de 2019 à 2021, la CCFE a eu recours à cette procédure<sup>28</sup> pour 8 % du total des dépenses d'équipement (du budget principal et du budget de la petite enfance). Les délibérations et les documents budgétaires ainsi que les annexes<sup>29</sup> dédiées à cette procédure sont cohérents même s'il faut souligner que les AP-CP ci-dessous ont fait l'objet d'actualisation très conséquente.

## 3.2 La fiabilité des comptes

Dans le cadre de la fiabilité des comptes, les éléments ci-dessous ont été contrôlés :

- L'inventaire du patrimoine ;
- L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisation ;
- Les amortissements ;
- Les opérations de suivi des stocks des terrains aménagés ;
- Les provisions ;
- Le rattachement des charges et des produits.

### 3.2.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

#### 3.2.1.1 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisation

Concernant le suivi des opérations d'intégration à l'actif, le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de chaque exercice. Une fois les travaux terminés, les actifs doivent être transférés au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire, pour mettre à jour l'actif.

L'examen de l'état de l'actif et de l'inventaire révèle des immobilisations anciennes, imputées au compte 23, non transférées au compte 21, en particulier des travaux de réhabilitation du centre socio-culturel pour 682 283 € depuis le 25 juillet 2013, ou d'aménagement de la maison des services au public à Panissières pour 121 820 € depuis le 20 août 2019 (en ce qui concerne le budget principal).

La chambre invite la CCFE à se rapprocher du comptable en vue d'apurer les « immobilisations en cours » qui sont en réalité terminées pour les intégrer aux subdivisions dédiées des comptes 21.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à corriger les erreurs constatées par la chambre.

---

<sup>28</sup> Le montant total des crédits de paiement réalisés (donnant lieu à l'émission de mandats de paiement) au cours de la période de 2019 à 2021, est de l'ordre de 1,75 M€ pour le budget principal et le budget de la petite enfance. Le montant cumulé des dépenses d'équipement de ces mêmes budgets est de l'ordre de 21,85 M€ (pour 2019-2021).

<sup>29</sup> Cf. annexes aux comptes administratifs du budget principal et du budget de la petite enfance.

### 3.2.1.2 Les amortissements

Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, constituent des dépenses obligatoires pour les communes, dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants, les dotations aux immobilisations suivantes :

- Les biens meubles autres que les collections et œuvres d'article ;
- Les biens immeubles productifs de revenus [...] et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif ;
- Les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

Les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante. Elles sont conformes aux durées indicatives mentionnées dans les instructions budgétaires et comptables M14, M49, M4.

Les délibérations des 12 avril 2017 et 11 juillet 2018 n'appellent pas d'observation.

Par délibération du 22 mai 2019, la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées aux organismes publics a été portée de cinq ans à quinze ans (sans plus de précision), en visant l'article R. 2321-1 du CGCT. Cette délibération ne précise pas la nature des biens financés (en particulier en ne limitant pas expressément cette durée aux biens immobiliers et aux installations) et n'est donc pas pleinement conforme aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT dans sa dernière version issue du décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015.

Cette même délibération fixe à 40 ans la durée d'amortissement des fonds de concours pour des projets d'infrastructures d'intérêt national et à 30 ans celle des fonds de concours pour la fibre optique ou le très haut débit (sur ces points, cette délibération reprend les durées précédemment fixées par la délibération du 11 juillet 2018). Elle fixe également à un an la durée d'amortissement des fonds de concours versés aux particuliers dans le cadre de programmes d'intérêt général (PIG), ou de la réhabilitation de l'assainissement non collectif.

Par délibération du 2 novembre 2022, le conseil communautaire a mis à jour les durées d'amortissement des immobilisations (en reprenant pour l'essentiel celles fixées par la délibération du 22 mai 2019), en vue de l'application de l'instruction<sup>30</sup> budgétaire et comptable M57 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023. La délibération du 2 novembre 2022 maintient la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées aux organismes publics à quinze ans (sans plus de précision). La chambre invite l'ordonnateur à compléter la délibération du 2 novembre 2022 fixant à quinze ans la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées aux organismes publics, en précisant expressément que cette durée s'applique aux biens immobiliers et aux installations et, le cas échéant, et en fixant une durée plus courte (au maximum de cinq ans) lorsque les subventions concernent des biens mobiliers, du matériel ou des études.

---

<sup>30</sup> L'instruction M57 reprend les mêmes durées d'amortissement des subventions d'équipement versées que celles indiquées dans l'instruction M14, au tome 1 « cadre comptable », (pages 121 et 122), en application de l'article R. 2321-1 du CGCT.

### 3.2.2 Les opérations de suivi des stocks de terrains aménagés

L'instruction budgétaire et comptable M14 rend obligatoire la tenue d'une comptabilité des stocks pour les opérations d'aménagement<sup>31</sup>, obligation qui est respectée par la CCFE. Cette comptabilité de stock conduit l'EPCI à ne pas intégrer les biens dans le patrimoine de la communauté de communes, les terrains aménagés ne constituant pas des immobilisations car ils n'ont pas vocation à intégrer durablement le patrimoine de la collectivité mais à être vendus après leur aménagement.

En l'espèce, les budgets annexes relatifs aux zones d'activités économiques, et aux lotissements (comme La Croix Rampeau) ont une comptabilité des stocks ; leur examen n'appelle pas d'observation particulière, en ce qui concerne la constatation des en-cours de production, la sortie des stocks, la vente de terrains aménagés. La plupart de ces budgets a eu recours à l'emprunt ; tous ont reçu une avance remboursable du budget principal (inscrite au compte 276351 « autres créances immobilisées sur des groupements de collectivités de rattachement » du budget principal et au compte 168751 « autres dettes des groupements de collectivités de rattachement » au budget annexe).

Il est à noter, toutefois, que ces budgets (hormis celui des « zones économiques » et celui de La Croix Rampeau) sont équilibrés par une subvention de fonctionnement<sup>32</sup> versée par le budget principal (inscrite au compte 657363 « subventions de fonctionnement versées aux services rattachés à caractère administratif ») au budget annexe (inscrite au compte 74751 « participations de groupement de collectivités de rattachement »).

Par ailleurs, le budget principal retrace des dépenses d'équipement qui concerne le site SAMRO, qui relève pourtant d'un budget annexe spécifique. L'opération d'équipement n° 125 « SAMRO Immobilier d'entreprises » (inscrite au budget principal) enregistre des dépenses d'investissement de l'ordre de 70 000 € en 2020, et de 1 776 000 € en 2021 (principalement des travaux de réseaux et d'installations de voirie).

La CCFE explique le maintien de ces dépenses d'aménagement du site industriel SAMRO au budget principal par le fait que les ouvrages ainsi construits (canalisations, pistes cyclables, soutènements, bassins de rétention) demeurent la propriété de la communauté de communes.

Le budget annexe « Immobilier d'entreprises du site SAMRO <sup>33</sup>», créé en 2019 pour suivre la gestion de la friche industrielle SAMRO à Balbigny, ne retrace aucun stock, en contradiction avec la délibération créant ce budget en date du 26 juin 2019.

---

<sup>31</sup> M14, tome 2 cadre budgétaire, titre 3, chapitre 4, § 4 : Lorsqu'il s'agit de retracer le cycle d'une activité de production de terrains aménagés destinés à être revendus : « Pour toutes les communes quelle que soit leur taille, la tenue d'une comptabilité de stocks pour le suivi des opérations d'aménagement de terrains et des activités de production est obligatoire ». « Les opérations relatives aux stocks de terrains aménagés sont budgétaires et donnent lieu à émission de titres et de mandats, tant sur les comptes de stocks (classe 3) que sur les comptes de variation de stocks (comptes 603, 713) ». En l'espèce, la CCFE respecte ces écritures comptables.

<sup>32</sup> Les subventions de fonctionnement versées par le budget principal les plus importantes en montant concernent la ZA de Bellegarde pour 109 000 € par an de 2019 à 2021, ZA de Veauche pour 94 000 € par an de 2019 à 2021, les Zones d'Activités des Collines du Matin pour 77 000 € en 2020 et 2021.

<sup>33</sup> Le budget annexe « Immobilier d'entreprises du site SAMRO » retrace essentiellement l'achat à partir de 2020 du tènement industriel auprès d'EPORA (près de 8 ha avec près de 2,7 ha de bâtis, acquis et dépollués par EPORA), et des travaux sur les bâtiments existants.

Il conviendrait de retracer toutes les opérations dans les budgets annexes afférents.

**Recommandation n° 6 : Veiller à retracer l'ensemble des opérations ayant un impact financier dans les budgets annexes afférents.**

### 3.2.3 Les provisions

#### 3.2.3.1 Les provisions obligatoires aux termes du CGCT

En vertu de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision<sup>34</sup> doit être constituée par décision du maire (depuis le décret n°2022-1008 du 15 juillet 2022, les provisions étant jusqu'alors délibérées par le conseil municipal) :

- Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ou l'EPCI, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter ;
- Dès l'ouverture d'une procédure collective pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés ;
- Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

En l'espèce, la CCFE a constitué des provisions pour dépréciations des comptes de clients essentiellement au budget des ordures ménagères. Ces provisions qui n'ont pas fait l'objet de décision spécifique, ce qui devra être fait à l'avenir, sont retracées dans les documents budgétaires, notamment les budgets<sup>35</sup> primitifs.

La CCFE n'a pas constitué d'autre provision.

#### 3.2.3.2 Les provisions facultatives

Malgré leur caractère facultatif, la chambre invite l'ordonnateur à examiner les éventuels risques et charges (en matière de compte épargne temps, de gros entretiens destinés à couvrir des charges d'exploitation très importantes, notamment à l'aune des rénovations énergétiques des bâtiments, etc..) et à décider la constitution systématique de provisions dans ce cas.

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*L'organisation budgétaire de la CCFE repose sur un budget principal et une vingtaine de budgets annexes ; si ceux-ci enregistrent les charges directes, les charges indirectes de fonctionnement, notamment les fonctions support (RH, finances, systèmes d'information, ...), restent imputées au budget principal ; la CCFE est invitée à préciser l'évaluation des charges qui se rapportent aux budgets annexes.*

<sup>34</sup> Les provisions correspondent à des charges probables qu'une collectivité aura à supporter dans un avenir plus ou moins proche et pour un montant estimable mais non connu définitivement. Les comptabiliser permet de respecter un principe de prudence.

<sup>35</sup> Cf. PV du conseil communautaire approuvant le BP de 2020, de 2021, 2022.

*Le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur le territoire retrace les écarts de salaires entre les femmes et les hommes parmi le personnel de la CCFE et définit les actions en vue de réduire les inégalités ; en restant limité aux personnels de l'établissement, il ne retrace aucun élément en vue de réduire les inégalités sur l'ensemble du territoire dans le cadre des compétences de l'EPCI et de l'exercice des politiques menées, comme la loi le prévoit pourtant.*

*La chambre relève le versement de subventions de fonctionnement du budget principal vers les budgets annexes des zones d'activités, (hormis ceux des zones économiques et de La Croix Rampeau). Par ailleurs, elle attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de retracer toutes les opérations d'aménagement du site SAMRO dans un seul budget et de suivre la comptabilité des stocks (en émettant des titres et des mandats, tant sur les comptes de stocks (classe 3) que sur les comptes de variation de stocks, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14).*

## **4 LA SITUATION FINANCIÈRE**

### **4.1 La prospective et le pilotage budgétaires**

Tout au long de la période sous contrôle, la CCFE a eu une pratique d'analyse, de prospective et de programmation budgétaire et financière, pour ses différents budgets et d'un détail par services utilisé lors des dialogues de gestion en cours d'exercice et pour la préparation du budget primitif.

A cet effet, l'organisation budgétaire de la CCFE repose sur un référentiel des différentes structures, lié au système d'information utilisé pour la gestion budgétaire et qui fait notamment l'objet de tableaux de bord précis et pertinents.

Cette démarche a été engagée dès sa création, à l'occasion de la détermination des attributions de compensation (cf. infra), qui a fait l'objet d'une analyse de la situation financière des différents EPCI fusionnés.

Enfin, s'agissant des investissements, une programmation pluriannuelle a été établie pour la période 2021-2027, complétée par un document de suivi de l'exécution des opérations en cours d'année, mis à jour régulièrement. Elle détaille l'échéancier des dépenses et les recettes prévisionnelles associées et de l'équilibre avec un niveau d'autofinancement prévisionnel, permettant d'identifier le besoin de financement.

Elle se double de fiches détaillées pour chaque opération (responsabilités, conduite des procédures, d'achat, état d'avancement), ce qui contribue à la qualité de leur réalisation. En revanche, bien que la rubrique ait été prévue, cette programmation ne s'accompagne pas d'une projection des dépenses de fonctionnement induites par les investissements réalisés, ce qui constitue une marge d'amélioration importante.

Sous cette dernière réserve, ces outils assurent un bon niveau de prospective et de pilotage budgétaires.

## 4.2 La situation financière du bloc intercommunal

La situation financière du bloc intercommunal de la CCFE est systématiquement meilleure que dans l'ensemble du département, notamment s'agissant de la capacité d'autofinancement et de l'encours de dette. A l'exception de Saint-Etienne Métropole, leur situation agrégée permet un niveau d'autofinancement et de dépenses d'équipement supérieur au reste du département, tout en maintenant un encours de dette nettement plus faible.

Le poids relatif des communes et des EPCI est en revanche nettement plus fort pour les communes de la CCFE : elles assurent en moyenne près de 8 fois plus de dépenses d'équipement que l'EPCI, contre 2,4 fois seulement pour l'ensemble du département.

Par rapport aux autres EPCI du département, la CCFE figure ainsi parmi ceux qui ont une capacité d'autofinancement la plus élevée et un endettement le plus faible, mais les dépenses d'équipement les plus modestes.

**Tableau n° 7 : Principaux indicateurs financiers comparés du bloc communal – moyenne 2018-2021**

<i>Montants en € par habitant</i>	CAF brute / hab	CAF en % des produits de gestion	Dépenses d'équipement / hab	Encours de dette / hab
<b>Communes CCFE</b>	187	22 %	319	176
<i>Total EPCI 42</i>	121	28 %	109	548
<b>SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE</b>	156	33 %	143	782
<b>LOIRE FOREZ AGGLOMERATION</b>	97	22 %	112	377
<b>CA ROANNAIS AGGLOMÉRATION</b>	89	17 %	71	188
<b>CC FOREZ-EST</b>	83	31 %	41	230
<i>CC DU PAYS D'URFE</i>	73	39 %	130	321
<i>CC DES VALS D'AIX ET ISABLE</i>	61	25 %	79	465
<i>CC DU PILAT RHODANIEN</i>	51	26 %	27	306
<i>CC DU PAYS ENTRE LOIRE ET RHÔNE</i>	46	18 %	7	299
<i>CC CHARLIEU BELMONT COMMUNAUTE</i>	37	19 %	41	296
<i>Total Communes CCFE + CCFE</i>	271		360	405
<i>Total communes et EPCI 42</i>	313		371	1 426

Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion. Moyenne annuelle 2018-2021, budget principal seul.

Au sein de l'EPCI, la situation individuelle des communes est, en revanche, hétérogène, que ce soit au vu de l'autofinancement par habitant, des dépenses d'équipement, ou du niveau de la dette par habitant.

Dix communes affichent ainsi un autofinancement moyen au cours de la période inférieur à 15 % de leurs produits de gestion, et même inférieur à 10 % pour cinq d'entre elles : Jas, Chambeon, Cleppe, Saint-Cyr-de-Valorges et Poncins.

En outre, les communes suivantes cumulent relativement moins d'autofinancement, moins de dépenses d'équipement et plus d'endettement par habitant. Il peut donc être considéré que leurs dépenses d'équipement, globalement faibles, sont relativement plus contraintes par leur niveau d'autofinancement limité et leur endettement déjà plus élevé que d'autres.

Tableau n° 8 : Autofinancement et endettement des communes

Communes	CAF / hab.	CAF / produits de gestion	Dépense d'équipement / hab.	Dettes / hab.	Nb. D'hab.
SAINT-CYR-DE-VALORGES	149	5 %	1 098	365	317
SAINT-LAURENT-LA-CONCHE	280	15 %	842	404	619
CLEPPE	185	6 %	770	281	551
JAS	217	8 %	348	118	235
SAINT-MARCEL-DE-FELINES	377	14 %	951	689	830
VALEILLE	365	19 %	871	743	734
CUZIEU	386	18 %	319	501	1 539
SALT-EN-DONZY	206	11 %	520	451	559
PONCINS	102	5 %	795	546	1 094
SALVIZINET	329	15 %	757	767	616
ESSERTINES-EN-DONZY	353	16 %	157	463	503
CHAMBEON	215	8 %	1 036	1 072	559

Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion.

Pour sa part, la CCFE est dans une situation très différente. Malgré un autofinancement très élevé et un endettement très faible, notamment par rapport aux communes, ses dépenses d'équipement, y compris en ajoutant les subventions versées, restent très singulièrement inférieures aux moyennes de la strate.

### 4.3 Le budget principal

#### 4.3.1 La formation de l'autofinancement

##### 4.3.1.1 L'excédent brut de fonctionnement et l'évolution des charges et produits de gestion

L'année 2017 présente des caractéristiques financières singulières liées au processus de fusion, notamment :

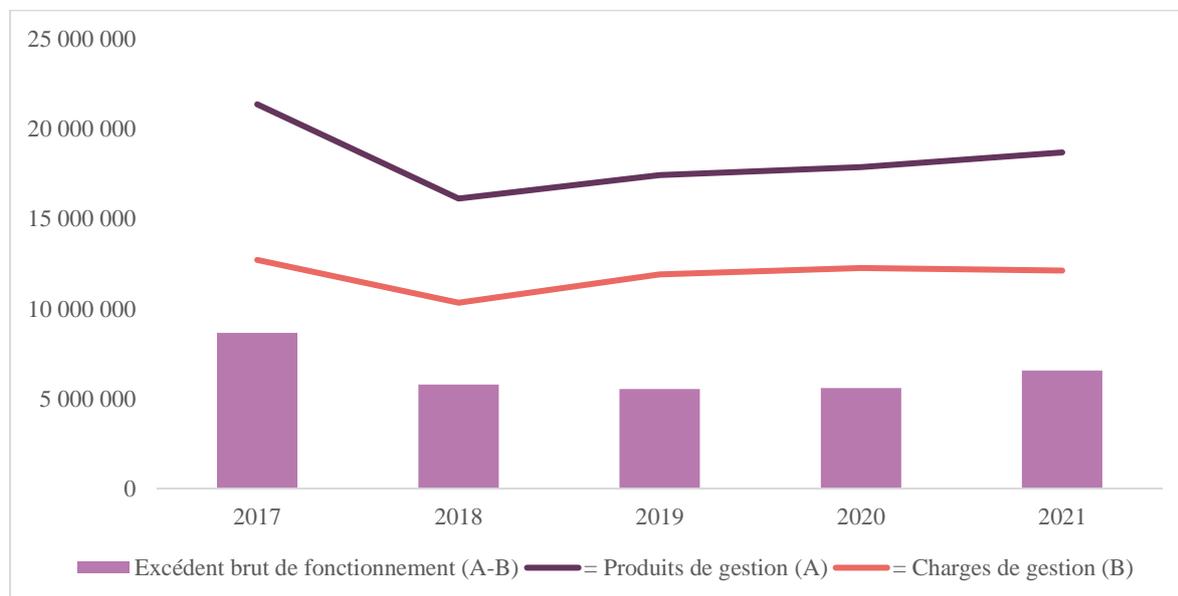
- la reprise des résultats budgétaires des EPCI fusionnés ;
- la prise en charge des compétences de la communauté de communes du Pays de St Galmier (CCPSG) contre remboursement (comme produit exceptionnel) au cours de cette année transitoire où elle a continué à exister juridiquement le temps d'être liquidée et d'organiser la sortie de certaines communes (cf. supra) ;
- l'absence d'harmonisation des compétences entre communes selon l'EPCI dont elles provenaient.

Même en neutralisant cette première année, l'autofinancement de la CCFE est structurellement élevé (31 % des produits de gestion en moyenne), du fait d'un excédent brut de fonctionnement également haut (33 % des produits de gestion en moyenne) et de charges financières et exceptionnelles relativement faibles.

L'excédent brut de fonctionnement s'est toutefois dégradé en 2019, du fait de l'harmonisation de l'exercice des compétences (niveau de service, régime indemnitaire, développement durable, préparation du transfert de compétence eau et assainissement) visant à

assurer le fonctionnement de la CCFE dans la durée. Il s'est stabilisé depuis et reste fin 2021 à un niveau élevé (35 % des produits de gestion). Le niveau d'autofinancement a été marqué par des charges exceptionnelles liées aux mesures d'accompagnement des entreprises en lien avec la Région du fait de la crise sanitaire, mais reste également structurellement bon.

**Graphique n° 2 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement entre 2017 et 2021**



Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion.

#### 4.3.1.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion ont nettement diminué en 2018 (- 24 %) en lien avec les restitutions de compétences, puis augmenté régulièrement (+ 16 % entre 2018 et 2021), essentiellement du fait de la fiscalité perçue<sup>36</sup> et dans une moindre mesure des ressources institutionnelles.

Outre les effets conjoncturels propres à l'année 2017, le produit des impôts locaux a augmenté chaque année. Les taux des impôts directs locaux ont été réhaussés de 2 % en 2018 pour les harmoniser sur le territoire, mais sont ensuite restés inchangés, de sorte que la hausse de la fiscalité provient de la valeur des bases fiscales, en croissance régulière plutôt soutenue.

En 2021, la taxe d'habitation a été remplacée, pour les EPCI, par l'attribution d'une fraction de TVA, complétée par une dotation spécifique de l'Etat (à l'origine de la hausse des ressources institutionnelles), permettant de maintenir le niveau des ressources de la CCFE inchangé.

En outre, l'évolution de la TVA est structurellement dynamique, ce qui assure à la CCFE, a minima, un maintien voire une hausse de ses ressources fiscales. Il en va également ainsi des autres impôts, notamment économiques, qui ont régulièrement augmenté à un rythme relativement soutenu (+ 4 % par an pour la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ce qui permet au final à la CCFE de disposer de ressources fiscales dynamiques.

<sup>36</sup> Nette des reversements aux communes sous forme d'attribution de compensation.

S'agissant des ressources institutionnelles, elles ont diminué en 2018 dans le cadre des effets de périmètre de la CCFE, puis reviennent au même niveau en 2021 grâce à la compensation des réformes fiscales nationales (taxes foncières et CVAE).

A l'inverse, les ressources d'exploitation ont évolué de manière erratique, principalement en fonction des prestations de services et remboursements de frais, et ont finalement baissé en 2020 et 2021, essentiellement en lien avec la crise sanitaire et la baisse conjoncturelle d'activité des services publics. Cette situation s'est néanmoins traduite également par une baisse des charges de gestion. Accessoirement, la CCFE a enregistré l'excédent d'un budget annexe (« ZAC BERG ») lors de sa clôture.

#### 4.3.1.1.2 L'évolution des charges de gestion

Au terme d'une première année transitoire, les charges de gestion ont diminué fortement en 2018, de près de 2,4 M€, ce qui s'explique par les restitutions de compétences (3,3 M€ hors reprise des dispositifs de redistribution financière préexistants) et pour près de 1 M€ par les services assurés contre remboursement (en produit exceptionnel) par la CCFE en lieu et place de la CC du Pays de St Galmier, en cours de dissolution.

Depuis 2019, les charges ont régulièrement augmenté, essentiellement sous l'effet des contrats de prestations de service ainsi pour la gestion des déchets (collecte et gestion des déchetteries).

Il en va de même pour les charges de personnel, qui évoluent ensuite, principalement en 2019, en fonction des effectifs liés à la mise en œuvre des nouvelles missions de l'intercommunalité, et principalement du fait du personnel non titulaire (cf. infra). Elles représentent structurellement une proportion relativement modérée de l'ensemble des charges courantes (28,5 %), ce qui constitue un facteur de souplesse pour la gestion financière de la CCFE.

Enfin, les subventions de fonctionnement ont, à l'inverse, régulièrement augmenté au cours de la période. En 2018, il s'agit de l'imputation de la contribution à l'office de tourisme et surtout de la subvention au budget annexe « petite enfance » pour plus de 0,6 M€. Par la suite, les principales hausses concernent les subventions aux budgets annexes, à caractère administratif (essentiellement les zones d'activité) et industriel et commercial (office de tourisme Forez-Est).

#### 4.3.1.2 Le résultat financier et les produits et charges exceptionnels

S'agissant du résultat financier, il évolue légèrement à la baisse, en lien avec la baisse de l'endettement (cf. infra).

Les charges exceptionnelles sont d'un montant limité et sans influence sur l'autofinancement, à l'exception de 2020 et 2021, marquées par la contribution au fonds de soutien aux entreprises de la région dans le contexte de la crise sanitaire.

### 4.3.2 Le financement des investissements

D'un montant cumulé de 30,7 M€ entre 2017 et 2021, l'autofinancement brut représente encore, après déduction de l'annuité en capital de la dette, 24,4 M€ d'autofinancement net au total. Se sont ajoutées des recettes d'investissement relativement importantes. Outre la compensation par l'Etat de la TVA (2 M€), 1,8 M€ de subventions d'investissement ont notamment été reçues, principalement du département et pour un ensemble d'investissements

réalisés au cours de la période, ce qui illustre une bonne capacité de mobilisation des financements externes par la CCFE. Plusieurs cessions sont également intervenues, pour un total de 985 000 €.

Le financement propre disponible de la CCFE a ainsi représenté près de 30 M€ au total sur la période, pour des dépenses d'investissement de plus de 35 M€, soit un niveau d'autofinancement élevé, de 84 %, signe d'une stratégie d'investissement très soutenable.

Parmi les dépenses d'investissement, 21 M€, sont constitués de subventions d'investissement versées essentiellement au syndicat intercommunal d'énergie de la Loire, pour la mise en œuvre du plan « Très haut débit », pour 15 M€<sup>37</sup>, dont les derniers paiements sont intervenus en 2020, et accessoirement en soutien aux investissements des communes membres au titre des fonds de concours.

A titre secondaire, les dépenses d'équipement représentent 13,5 M€ au cours de la période. Certaines d'entre elles concernent des opérations importantes qui se rapportent à des activités faisant l'objet d'un budget annexe. Les avoir imputées sur le budget principal a donc contribué à fausser le calcul des coûts des différentes activités concernées.

Certaines opérations relevaient ainsi de budget annexe dédiés aux zones d'activités économiques et auraient dû entrer dans le calcul des coûts correspondants, et pour les principales :

- SAMRO immobilier d'entreprises : 1,8 M€ sur 2020 et 2021, du fait des réseaux de voirie ;
- ZAC Les Murons Veauche : 1,8 M€, principalement entre 2020 et 2021, essentiellement pour l'achat de terrains nus.

D'autres opérations relatives aux ordures ménagères ont été supportées par le budget principal compte tenu du fait qu'une partie du territoire relevait de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ce qui en fait un service public administratif, non soumis à l'obligation d'équilibre et d'imputation sur un budget annexe spécifique. Il s'agit principalement, pour 1,6 M€, de la création de la déchetterie de Chazelles-sur-Lyon.

Depuis 2023, la CCFE applique la redevance d'enlèvement des ordures ménagères à l'ensemble du territoire, ce qui entrainera la nécessité d'imputer l'ensemble des opérations financières sur un budget annexe distinct, comme il est de règle pour un service public à caractère industriel et commercial.

Les autres opérations d'investissement concernent, pour les plus significatives, des travaux de voirie (2 M€), la maison de santé de Panissières (1,2 M€), la piscine (1,2 M€) ou l'acquisition du bâtiment pour le futur siège de la CCFE (0,7 M€).

---

<sup>37</sup> 17,2 M€ au total en intégrant les paiements intervenus avant la création de la CCFE par les différents EPCI.

### 4.3.3 La situation bilantielle

La différence entre le financement propre disponible et les dépenses d'investissement, qui a représenté un besoin de financement de 5,8 M€ au total, a été pourvue par un recours à l'emprunt (4,3 M€) et par la mobilisation du fonds de roulement<sup>38</sup> (1,5 M€).

S'agissant des emprunts, ils ont pu être réalisés sans risque apparent, compte tenu d'un niveau d'endettement maîtrisé tout au long de la période. La capacité de désendettement s'est légèrement dégradée, passant de moins d'une année en 2017 à 2,5 années fin 2021, mais reste tout à fait soutenable et éloignée des seuils d'alerte. Même en tenant compte de la dette portée par les budgets annexes, la capacité de désendettement reste bonne : 2,9 ans fin 2021 rapportée à la capacité d'autofinancement consolidée, et encore 3,2 ans rapportée à la capacité d'autofinancement du seul budget principal, ce qui ne fait pas apparaître de risque particulier.

Toutefois, les emprunts du début de la période ont été réalisés trop tôt par rapport au besoin : 4 M€ empruntés entre 2017 et 2018 se sont traduits essentiellement par des réserves supplémentaires (3,7 M€), alors qu'ils ont été nécessaires à compter de 2019 uniquement.

S'agissant du fonds de roulement, il a également pu être mobilisé sans risque. Il se situe en effet à un niveau structurellement très élevé, représentant 362 jours de charges courantes en début de période et 376 jours fin 2021.

Il apparaît même excessif compte tenu du besoin en fonds de roulement constaté, de sorte que le niveau de trésorerie est structurellement très élevé, de plus d'un an en moyenne et encore de 338 jours de charges courantes fin 2021. Par comparaison avec un niveau de référence par exemple de 90 jours de charges courantes, déjà considéré comme important, il représente donc plus de 8 M€ inutilement maintenus en réserves.

**Tableau n° 9 : Constitution de la trésorerie**

au 31 décembre en milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
<i>Fonds de roulement net global</i>	12 927	14 543	13 491	11 552	12 802	15 028
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	1 555	1 753	- 805	- 406	1 298	- 1 579
<i>=Trésorerie nette</i>	11 372	12 790	14 295	11 958	11 503	16 607
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	318,6	440,7	425,1	345,9	338,0	555,0

Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion. \* Données 2022 provisoires au 20 janvier 2023.

Dans ces conditions, la CCFE n'avait pas besoin d'emprunter pour réaliser son programme d'investissement et aurait encore disposé de réserves importantes.

Dans le cadre de ses investissements à venir, la CCFE est donc invitée à tenir compte de ses capacités de mobilisation du fonds de roulement afin d'apurer une partie de ses réserves qui apparaissent pléthoriques.

<sup>38</sup> Il représente le cumul des excédents dégagés au cours des exercices antérieurs.

#### 4.4 Le budget annexe ordures ménagères

A titre transitoire, la CCFE disposait jusqu'à fin 2018 de trois budgets annexes pour l'exercice de la compétence « ordures ménagères ». Depuis, il a été rationalisé et relève d'un budget annexe, du fait qu'il constitue un service public à caractère industriel et commercial au vu de la nature de son financement provenant d'une redevance<sup>39</sup>, tandis que 9 communes, financées dans le cadre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, relèvent d'un service public administratif et peuvent donc, ainsi qu'en a décidé la CCFE, être gérés dans le cadre du budget principal.

Seul le budget annexe dédié à la compétence « ordures ménagères » sera examiné ici, sous sa configuration existante depuis 2019.

Il affichait dès sa création un déficit d'exploitation annuelle, jusqu'à ce que la CCFE décide, pour 2021, d'une augmentation de 16 % de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), ce qui a permis de restaurer l'équilibre du budget.

Cet équilibre reste toutefois fragile, avec une capacité d'autofinancement brut de seulement 12,6 % des produits en 2021, tandis que les consommations intermédiaires affichent une croissance régulière (+ 4 % par an depuis 2019), vraisemblablement appelée à se poursuivre, quand bien même le niveau de service est globalement resté stable.

Ainsi, bien qu'elle porte structurellement peu d'investissements, limités aux points de collecte (bacs, point d'apport volontaire, déchetterie), la CCFE n'a pas été en mesure de les financer avec ses ressources propres, celles-ci ayant représenté moins de la moitié de ses dépenses d'équipement jusqu'en 2020, justifiant le recours à un emprunt en 2019. Il a toutefois été surévalué de plus de 150 000 €.

En 2021, la situation s'est nettement améliorée grâce à la hausse des tarifs et assure, au moins à court terme, une capacité d'investissement confortable au regard de la période passée.

Son endettement, pratiquement nul en début de période, a augmenté mais reste soutenable. Il représente à peine plus d'une année de capacité de désendettement.

Enfin, à la faveur de résultats d'exploitation déficitaires jusqu'en 2020, le fonds de roulement de ce budget a diminué mais reste à un niveau normal.

En revanche, le besoin en fonds de roulement a dans le même temps augmenté dans des proportions importantes, principalement sous l'effet d'une hausse de « l'encours clients », représentant les sommes facturées mais non encore recouvrées, représentant fin 2021 plus de 1 M€ soit l'équivalent de 125 jours de charges courantes, niveau anormalement élevé.

Il en résulte, au final, une trésorerie négative depuis 2019 et dans des proportions croissantes, représentant près de 500 000 € fin 2021, ce qui signifie qu'il s'agit en réalité d'une trésorerie apportée par le budget principal.

En 2022, la situation du fonds de roulement, du BFR ainsi que la trésorerie retrouvent des valeurs plus conformes à la normale :

---

<sup>39</sup> La nature juridique du service dépend de son mode de financement. Dans le cas d'une redevance, liée aux quantités produites, elle est assimilée à un prix pour un service rendu et relève donc d'un service public à caractère industriel et commercial. Dans le cas d'une taxe, elle relève d'un service public à caractère administratif. Conseil d'État, 10 avril 1992, SARL Hofmiller, n° 132539.

- Le fonds de roulement croît fortement passant de 0,7 M€ en 2021 à 1,1 M€ en 2022 (sous l'effet d'une progression des immobilisations inscrites à l'actif de près de 0,9 M€ entre 2021 et 2022) (et représente 112 jours de charges courantes en 2022) ;
- Le besoin en fonds de roulement diminue, passant de 1,2 M€ en 2021 à 0,8 M€ en 2022 et représente 78 jours de charges courantes en 2022 ; cette situation résulte d'une forte progression de l'encours de dettes auprès des fournisseurs (qui représente plus du double au 31 décembre 2022, soit 0,69 M€ du niveau de celui du 31 décembre 2021, soit 0,3 M€), alors que l'encours de créances à court terme au 31 décembre 2022 est proche de celui du 31 décembre 2021 (supérieur à 1 M€) ;
- La trésorerie redevient positive pour s'établir à 345 000 € au 31 décembre 2022.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La situation financière du bloc intercommunal de la CCFE est systématiquement meilleure que dans l'ensemble du département, notamment s'agissant de la capacité d'autofinancement et de l'encours de dette. A l'exception de Saint-Etienne Métropole, leur situation agrégée permet un niveau d'autofinancement et de dépenses d'équipement supérieur au reste du département, tout en maintenant un encours de dette nettement plus*

## **5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **5.1 Situation et évolution des effectifs**

**Tableau n° 10 : Évolution des effectifs entre 2017 et 2022**

<i>Effectifs</i>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022 Prévisionnel</b>
<i>Personnes physiques au 31 décembre</i>	159	153	179	186	191	208
<i>Effectifs en Equivalent Temps Plein (ETP) sur l'année</i>	139,3	134,54	152,52	161,82	170,46	183,09
<i>Variation des effectifs en ETP (N / N-1)</i>		- 3,41 %	13,36 %	6,1 %	5,34 %	7,4 %

*Source : Données de la CCFE.*

La diminution des effectifs en 2018 (par rapport à la reprise des personnels issue de la fusion des EPCI en 2017) s'explique par le départ d'une dizaine d'agents de la CCFE, vers la communauté de communes des Monts du Lyonnais (à la suite du retrait de sept communes de la CCFE, laquelle ne gère plus la crèche Chevrières).

Les augmentations successives des effectifs des années suivantes résultent de différents facteurs :

- L'arrivée d'agents de trois crèches communales devenues crèches intercommunales au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (soit environ trente personnes à temps non complet) ;
- Le transfert en 2019 d'un agent communal (de Veauche) travaillant dans un « point rencontre emploi » ;

- La reprise de deux agents contractuels de droit public (en CDI) de la déchetterie de Montrond-les-Bains (reprise en régie directe au 1<sup>er</sup> janvier 2019) ;
- Des créations d'emplois en 2020 : deux postes d'attaché (l'un au service de l'environnement, chargé de mission PCAET<sup>40</sup>, l'autre pour le pôle ressources), quatre postes d'auxiliaire de puériculture, deux postes de rédacteur dans le cadre de l'ouverture d'une Maison France Services, un poste d'adjoint d'animation (dans le cadre de la création du service Lieu d'Accueil Enfants Parents) ;
- Des créations d'emplois de postes en 2021 : un poste de technicien en systèmes d'informations géographiques (cadre A), un chef de projet « Petite Ville de Demain », un poste d'attaché (chargé de la mobilité), un poste de rédacteur (pour le pôle ressources), un poste de conseiller numérique (catégorie B), trois postes d'éducateur de jeunes enfants ;
- Pour 2022, les créations concernent notamment : deux postes de catégorie A (l'un en charge du programme alimentaire territorial, l'autre chargé de mettre en place un plan d'actions pour le commerce de proximité), deux postes dans le cadre de la Maison France Services, un poste de responsable juridique, trois postes d'agents de facturation (en vue du passage à la REOM).

## 5.2 La mise en œuvre du régime indemnitaire

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale au fur et à mesure de la parution des arrêtés d'application correspondants, en vertu du principe de parité<sup>41</sup>. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Pour être applicable, il appartient à l'organisme de définir, par délibération, différents groupes de fonctions pour chaque cadre d'emploi éligible, et de fixer, pour chacun d'entre eux, un plafond à la part d'IFSE et à la part du CIA, dans la limite au total du plafond applicable aux corps équivalents de l'Etat, ce qui est le cas.

Le régime indemnitaire (RIFSEEP) a été adopté par délibération du 20 décembre 2017 pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il s'applique aux fonctionnaires (titulaires et stagiaires) ainsi qu'aux agents contractuels de droit public exerçant les fonctions du cadre d'emplois concerné. Ce régime a été étendu par délibérations des 7 novembre 2018, 4 mars 2020 et 1<sup>er</sup> juin 2022 pour tenir compte notamment des nouveaux cadres d'emploi éligibles au RIFSEEP.

Les délibérations relatives au RIFSEEP fixent, pour chaque groupe de fonctions de chaque cadre d'emploi éligible, un plafond maximum d'une part de l'IFSE et d'autre part du CIA.

---

<sup>40</sup> PCAET = Plan climat air énergie territorial dont l'élaboration est obligatoire dans les EPCI de plus de 20 000 habitants.

<sup>41</sup> Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

Les délibérations précisent les indemnités cumulables avec le RIFSEEP et celles exclusives du RIFSEEP. Il convient néanmoins de souligner que la délibération du 1<sup>er</sup> juin 2022 ne relate pas la liste des emplois éligibles susceptibles de pouvoir bénéficier de l'IHTS (indemnité horaire pour travaux supplémentaires) et ne mentionne que les domaines d'activité concernés. La chambre invite donc l'établissement à préciser la liste de ceux-ci.

Par ailleurs, elles autorisent une majoration de la part de l'IFSE pour les agents exerçant certaines fonctions (comme celles de régisseurs d'avances et/ou de recettes, dans la limite des plafonds réglementaires, celles d'intérim, de « formateur interne aux gestes de premiers secours »), ce qui respecte la réglementation (notamment de non cumul du RIFSEEP avec d'autre régime indemnitaire, sauf cas dérogatoires).

S'agissant de l'IFSE, une cotation des postes a été réalisée en appui sur les fiches de postes à l'aide d'une grille valorisant l'expertise, les responsabilités et les sujétions correspondantes.

Chaque cadre d'emplois est réparti en groupes de fonctions suivant le niveau de responsabilité, d'expertise et de sujétion correspondant. La CCFE a prévu un réexamen en cas de changement de fonctions, de grade ou de cadre d'emplois et au moins tous les quatre ans (en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent), comme l'exige la réglementation.

La délibération du 1<sup>er</sup> juin 2022 prévoit une réduction de l'IFSE en cas d'absentéisme, notamment en cas de congés pour maladie ordinaire, ce qui a le mérite de la clarté : « L'IFSE est réduite de moitié, au prorata du nombre de jours d'absence, dès le 15<sup>ème</sup> jour d'absence, consécutifs ou non, sur une même année civile et ce, jusqu'au 59<sup>ème</sup> jour d'absence. L'IFSE cesse d'être versée, au prorata du nombre de jours d'absence, dès le 60<sup>ème</sup> jour d'absence, consécutifs ou non, sur une même année civile ».

Le versement de l'IFSE est suspendu lorsque l'agent est placé en congés de longue maladie, de grave maladie, ou de longue durée. Cette disposition est conforme au principe de parité avec la fonction publique d'Etat (cf. arrêt de la CAA de Nantes, 12 avril 2022, req. N°21NT02956). L'IFSE cesse également d'être versé au prorata du nombre de jours d'absence, dès le premier jour d'absence en cas de grève, ce qui est conforme à la réglementation.

Les critères d'attribution de l'IFSE sont explicites, précis et transparents, ce qui répond aux exigences réglementaires et permet de mobiliser le régime indemnitaire au profit d'un accompagnement et d'une valorisation des parcours professionnels, tout en favorisant une égalité de traitement entre les agents. Les plafonds maximaux de l'IFSE, tels que fixés par les délibérations, reprennent ceux afférents aux groupes de fonctions des corps équivalents de la fonction publique de l'État.

S'agissant du CIA, son attribution individuelle est facultative et repose sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent, fondée en particulier sur l'entretien professionnel. Il a été mis en place par délibération du 7 novembre 2018. L'évaluateur formule sa proposition à l'autorité territoriale en s'appuyant sur une grille d'évaluation (laquelle est un outil d'aide à la décision mais ne donne pas mathématiquement le montant du CIA à attribuer).

Les montants attribués sont soumis au préalable à une instance de régulation, composée d'élus, en particulier de la vice-présidente en charge des ressources humaines et du directeur des services, du responsable des ressources humaines (RH) et de directeurs de pôle.

Les plafonds maximaux du CIA des groupes de fonctions des catégories les plus élevées (A1 et A2) ne sont pas expressément fixés dans les délibérations ; même s'il est « d'usage » de faire correspondre le montant plafond maximal du CIA de ces catégories au montant mensuel de l'IFSE, cette situation ne respecte pas les dispositions de l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique (lesquelles exigent que l'organe délibérant détermine le plafond applicable à chacune des deux parts du RIFSEEP pour chaque groupe de fonctions, sans que la somme des deux parts (IFSE et CIA) dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État). La chambre invite donc l'établissement à préciser les plafonds maximaux du CIA des groupes de fonctions des cadres classés en A1 et A2.

Les plafonds maximaux du CIA sont en revanche bien inférieurs à ceux afférents aux groupes de fonctions des corps équivalents de l'État. Aux termes des délibérations, le plafond maximum du CIA pouvant être attribué est de l'ordre de 2 % du plafond global du RIFSEEP (pour l'ensemble des personnels), ce qui est relativement faible<sup>42</sup>.

Toutefois, les montants de l'IFSE sont attribués en fonction de valeurs-cibles, suivant une cotation des métiers ; ces valeurs-cibles (dont les montants<sup>43</sup> sont bien inférieurs aux plafonds fixés par délibérations) sont retranscrites en annexe au règlement intérieur (validé par le conseil communautaire de 2019).

La part du CIA a vocation à représenter entre 8 % et 12 % du montant global du RIFSEEP, selon les catégories (12 % pour les agents de catégorie C, 10 % pour ceux de catégorie B, 8 % pour les cadres de catégorie A). Ce choix permet au CIA de représenter une part de rémunération conséquente et permet d'en faire un outil effectif.

### **5.3 La mise en œuvre de la loi du 6 août 2019**

La chambre a examiné l'application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique sur les sujets les plus novateurs.

#### **5.3.1 Les emplois de direction**

L'article 16 de ladite loi permet le recrutement direct des emplois de directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants.

Lors de sa création, la CCFE ne comprenait aucun emploi fonctionnel et cette situation a perduré depuis. Le responsable des services, en poste depuis l'origine de la communauté de communes, qui a autorité hiérarchique sur l'ensemble des agents, n'est pas détaché sur emploi fonctionnel comme le prévoit pourtant le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant

---

<sup>42</sup> Bien que l'établissement ne soit pas contraint par la réglementation, une circulaire d'application du 5 décembre 2014 relative au RIFSEEP préconise une part maximale du CIA du montant global du RIFSEEP comprise entre 15 % pour les agents de la catégorie A, 12 % pour la catégorie B et 10 % pour la catégorie C afin d'éviter que le complément indemnitaire ne représente une part disproportionnée dans le régime indemnitaire total.

<sup>43</sup> Notons que les montants plafonds du CIA et de l'IFSE n'ont pas été inscrits dans les grilles des valeurs cibles concernant les cadres dont les métiers sont cotés dans les groupes de fonctions en A1 et A2 « *dans un souci de confidentialité* ».

dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Afin de mettre en cohérence, l'organigramme, les procédures internes ainsi que les arrêtés de délégations de signature au bénéfice de cet agent, l'établissement est invité, soit à modifier les documents cités, soit à faire coïncider les fonctions du directeur des services actuel avec le statut d'emploi fonctionnel de directeur général des services de la strate afférente.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur a précisé que « *la CCFE à court terme ne souhaite pas créer un emploi fonctionnel pour la fonction de DGS et rien ne l'y oblige et dans ce cas de figure cela est même source d'économie pour la collectivité avec le versement d'une NBI moindre* ».

La chambre prend acte de cette réponse tout en soulignant qu'elle laisse entière les points de fragilités juridiques résultant du statut revendiqué.

### 5.3.2 Le recrutement de contractuels

Aux termes de l'article 17 de ladite loi, les collectivités peuvent également, pour mener à bien un projet ou une opération identifiée, recruter un agent par un contrat à durée déterminée dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération.

Ainsi, contrairement aux contrats à durée déterminée (CDD) « classiques » dont la durée est fixée in abstracto, la durée du contrat de projet correspond à la durée réelle de réalisation du projet ou de l'opération qui l'a justifié. Pour éviter des dérives, le contrat de projet est conclu pour une durée minimale d'un an et une durée maximale fixée par les parties, mais dans une limite de six ans. La fin de ce contrat ne donne pas droit à un contrat à durée indéterminée ni à une titularisation.

Ce contrat concerne l'ensemble des catégories hiérarchiques (A, B et C).

Depuis la promulgation de la loi du 6 août 2019, la CCFE a eu recours à cinq de ces contrats sur les profils suivants :

- Chef de projet « Petites Villes de Demain » (PVD) (catégorie A) pour une durée de trois ans, pouvant être renouvelée par reconduction expresse, si le projet prévu n'est pas achevé ; la durée totale des contrats ne pouvant excéder six ans ; les missions comprennent la mise en place du PVD, la définition de sa programmation ;
- Chargé de mission pour mener à bien le projet d'aménagement du territoire, notamment en matière de mobilité (mise en œuvre du schéma de mobilité), et d'habitat (en lien avec le dispositif PVD) (catégorie A) pour une durée de 18 mois ;
- « Manager de commerce de proximité » (en lien avec le dispositif PVD) (catégorie A) pour une durée de deux ans ; les missions comprennent notamment la valorisation des centres bourgs, la mise en place d'actions pour les centralités retenues dans le dispositif PVD ;
- Chargé de mission pour la réalisation du « Projet Alimentaire Territorial » (PAT) (catégorie A) pour une durée de trois ans ;

- « Conseiller numérique itinérant » (emploi de catégorie B) pour une durée d'un an, comprenant les missions de soutien des usagers dans leurs usages quotidiens du numérique, d'accompagnement dans la réalisation des démarches administratives en ligne, d'animation d'ateliers thématiques.

Les contrats mentionnent les missions, la définition du poste occupé et la catégorie hiérarchique dont l'emploi relève, la durée (qui ne peut en aucun cas excéder six ans), les conditions d'emploi et de rémunération (tenant compte notamment de la qualification requise, de l'expérience professionnelle et dans la limite maximale fixée par la délibération créant l'emploi).

Leur examen n'appelle pas de remarque particulière, si ce n'est que deux de ces cinq contrats ont été signés dans un très bref délai (de moins d'un mois à compter de la délibération créant l'emploi). Il s'agit du :

- du chef de projet PVD, dont la délibération créant l'emploi a été prise le 19 mai 2021 et le contrat établi le 27 mai 2021 et notifié à l'agent le 7 juin 2021 (d'une durée de trois ans, à compter du 7 juin 2021 au 6 juin 2024) ;
- du chargé de mission « aménagement du territoire, mobilité, habitat », dont la délibération créant l'emploi a été prise le 29 septembre 2021 et le contrat établi le 30 septembre 2021 et notifié à l'agent le 5 octobre 2021 (contrat conclu pour une durée de 18 mois, du 4 octobre 2021 au 3 avril 2023).

Cette situation, qui aurait pu présager d'un délai de déclaration de la vacance de poste restreint et d'une absence de publicité suffisante, s'explique par une publicité réellement effectuée mais bien antérieure à la délibération créant l'emploi, ce qui ne répond pas à la conformité des textes, une collectivité ne pouvant publier une vacance de poste pour un emploi qui n'est pas encore créé.

Bien que le contrat de projet relève de la catégorie d'un emploi non permanent, la déclaration de vacance d'emploi pour ce type de contrat est obligatoire, en vertu de l'article 2-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale : « *Les recrutements réalisés par un contrat de projet sont régis par les dispositions du chapitre premier du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019* ». Or, le chapitre 1<sup>er</sup> du décret n° 2019-1414 prévoit la publication de l'avis de vacance ou de création de l'emploi sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques (s'agissant des emplois permanents<sup>44</sup> de la fonction publique susceptibles d'être occupés par des agents contractuels). La durée minimale de publication sur le site « Place de l'emploi public » est fixée, sauf urgence, à un mois depuis le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018.

En l'espèce, la CCFE procède à la publicité des vacances de postes : par une transmission des déclarations de vacance ou de créations d'emploi auprès du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire et par une publicité sur les sites internet (emploi-territorial et l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques).

---

<sup>44</sup> Une circulaire du 27 décembre 2022 du ministère de la transformation et de la fonction publiques détaille les modalités de mise en œuvre de l'obligation de publicité des offres d'emploi sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques : « Place de l'emploi public » (PEP).

Dans certains cas de recrutement, il a été relevé que la publicité de vacance ou de créations d'emploi est bien antérieure à la délibération créant l'emploi. Tel est le cas, en particulier pour les recrutements suivants :

- Le « conseiller numérique itinérant », faisant l'objet d'un contrat signé le 9 septembre 2021, notifié le 5 octobre 2021, à la suite d'une délibération créant l'emploi le 30 juin 2021 ; l'offre d'emploi a été publiée le 28 mai 2021 (soit antérieure à un mois à l'acte créant l'emploi) et indique que le « *poste est à pourvoir le 1<sup>er</sup> septembre 2021* » ;
- Le chef de projet « Petites Villes de Demain » (PVD), a fait l'objet d'une publicité le 22 février 2021 (pour un « poste à pourvoir le 1<sup>er</sup> avril 2021 »), antérieure de près de trois mois à la délibération créant l'emploi (en date du 19 mai 2021) ;
- Le chargé de mission pour l'aménagement du territoire, en matière de mobilité et d'habitat a fait l'objet d'une publicité le 9 juillet 2021 (pour un « poste à pourvoir le 1<sup>er</sup> septembre 2021 »), antérieure de plus de deux mois à la délibération créant l'emploi (en date du 29 septembre 2021).

Ces contrats permettent de répondre à des nouveaux besoins (comme la lutte contre la fracture numérique) et limités dans le temps. Ils permettent d'apporter de la souplesse (en termes de durée de contrat et/ou en termes de rémunération) et de faire bénéficier les services publics d'experts sur des champs d'intervention novateurs et/ou spécifiques, parfois issus de la sphère privée.

Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à « rectifier pour l'avenir » l'ordre de publication des actes de vacances et création de poste.

### **5.3.3 L'indemnité de précarité**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, une indemnité de fin de contrat, appelée prime de précarité, peut être versée, dans certains cas et sous certaines conditions, à la fin du contrat dans la fonction publique. La prime de précarité est accordée seulement si le contrat a été conclu après le 1<sup>er</sup> janvier 2021 ; la durée du contrat (renouvellement compris) doit être inférieure ou égale à un an.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la CCFE a versé plusieurs indemnités de précarité, pour un montant total de 9 648 € en 2021. Le montant moyen est de 336 € par agent et par an.

L'instauration de cette indemnité n'a pas nécessairement abouti à une diminution des contrats inférieurs à un an, en raison principalement de la nature des activités exercées par la collectivité : en particulier les services contraints par des taux d'encadrement (comme les crèches), ou les services d'accueil à l'utilisateur (comme les déchèteries, le point rencontre emploi, la piscine, le relais assistantes maternelles,...) lesquels nécessitent (en vue du maintien de la continuité du service) le remplacement d'agents absents et le recours à des contrats courts.

### **5.3.4 Les lignes directrices de gestion et les règles de mutation des agents**

Dans un premier temps, compte tenu de la jeunesse de la CCFE (créée en 2017), le choix a été fait de ne pas instituer de critères, ni d'imposer des durées minimales et maximales

d'occupation de certains emplois, mais de tenir compte des aspirations personnelles dans le respect des besoins du service.

Les lignes directrices de gestion<sup>45</sup> soulignent la nécessité de répondre aux souhaits de mobilité interne (par la communication des offres d'emploi en interne et sur les réseaux sociaux), de faciliter les reconversions professionnelles et d'anticiper les inaptitudes, usures au travail (d'ordre médical), en lien avec le plan de formation pour 2021-2023.

La CCFE reconnaît la nécessité d'être attentive à la bonne communication des offres d'emploi en interne et au suivi du candidat qui postulerait en interne sur une offre, quelle que soit l'issue de sa candidature.

Par ailleurs, la CCFE n'a pas eu recours aux dispositifs de rupture conventionnelle, (prévu à l'article 72 de la loi du 6 août 2019), de détachement d'office (prévu à l'article 76 de la même loi).

### **5.3.5 Le congé « proche aidant »**

Depuis la création de la CCFE, aucune demande de congé de « proche aidant » n'a été formulée par le personnel, de sorte que ce dispositif prévu à l'article 40 de la loi du 6 août 2019 n'a jamais été activé.

### **5.3.6 Le temps de travail et les autorisations spéciales d'absence**

#### 5.3.6.1 Le respect des 1 607 heures

Les règles en matière de durée légale du temps de travail instituées dans la fonction publique de l'État, sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures (35h/semaine), résultent du décret n° 2000-815 du 25 août 2000. La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 ainsi que l'article 1er du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ont transposé aux agents de la fonction publique territoriale le régime de l'aménagement du temps de travail applicable aux fonctionnaires de l'État. Conformément aux lois n° 2004-626 du 30 juin 2004 et n° 2008-351 du 16 avril 2008 relatives à la journée de solidarité, le temps de travail annuel des agents territoriaux a été porté à 1 607 heures.

La CCFE a octroyé à ses agents une journée de congé dite « journée du président » diminuant d'autant la durée du temps de travail annuel. La chambre appelle l'établissement à faire une bonne application du dispositif ci-dessus mentionné et l'enjoint à prendre les mesures nécessaires afin que soit respectée la durée légale du temps de travail.

#### 5.3.6.2 Les autorisations spéciales d'absence

L'autorité territoriale a la possibilité d'accorder des autorisations spéciales d'absence (ASA) dans les cas qu'elle définit<sup>46</sup> en vertu de l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

---

<sup>45</sup> Les lignes directrices de gestion, outil de gestion des ressources humaines introduites par l'article 30 de la loi du 6 août 2019 (et aujourd'hui codifiées aux articles L.413-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP) ont été définies par arrêté du président de la CCFE du 9 avril 2021 après avis du comité technique du 11 mars 2021.

<sup>46</sup> Article 21 de la loi du 13 juillet 1983 (aujourd'hui codifié à l'article L. 622-1 du CGFP).

Il lui appartient toutefois de prendre toutes mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de son service<sup>47</sup>.

Le régime des ASA est prévu dans le règlement intérieur à destination du personnel de la CCFE, validé par délibération du 22 mai 2019. Des autorisations spéciales d'absence à l'occasion de certains événements familiaux sont prévus. Sans être contraire à la réglementation, ce dispositif apparaît globalement favorable aux agents de l'EPCI.

Le tableau ci-dessous rappelle les principaux cas d'autorisations spéciales d'absence liées à des événements familiaux, en comparant le régime adopté par la CCFE avec les dispositions prévues pour les agents de l'Etat et celles fixées par les articles L. 3142-1 et L. 3142-4 du code du travail, lesquels indiquent des durées minimales).

**Tableau n° 11 : Autorisations exceptionnelles d'absence**

<i>Evènement</i>	<b>Nombre de jours d'absence Etat</b>	<b>Nombre de jours d'absence de CCFE</b>	<b>Code du Travail Article L. 3142-4</b>	<b>Référence pour la fonction publique d'État</b>
<i>Naissance ou adoption</i>	3	3	3	Article L. 631-6 du CGFP qui renvoie à l'article L. 3142-4 du code du travail
<i>Mariage de l'agent</i>	5	5	4	Instruction n°7 du 23 mars 1950 (mariage)
<i>PACS de l'agent</i>	5	1	4	Circulaire 7 mai 2001 (PACS)
<i>Mariage d'un enfant de l'agent</i>	Néant	2	1	
<i>Décès du conjoint</i>	3	5	3	Instruction n°7 du 23 mars 1950
<i>Décès du père, ou de mère de l'agent</i>	3	3	3	Instruction n°7 du 23 mars 1950
<i>Décès de l'enfant</i>	5 ou 7* + 8 jours	5	5 ou 7*+ 8 jours (article L. 3142-1-1)	Article L. 622-2 du CGFP
<i>Décès des frère, sœur</i>	Néant	2	3	
<i>Décès des beaux-parents</i>	Néant	3	3	
<i>Décès des grands-parents</i>	Néant	2	Non précisé	
<i>Maladie grave/intervention chirurgicale conjoint ou du pacsé</i>	3**	A discrétion de l'autorité territoriale	Néant	Instruction n° 7 du 23 mars 1950
<i>Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge</i>	6 ou 12***	12	Non précisé	Circulaire n° 1475 du 20 juillet 1982

Source : Règlement intérieur de la CCFE validé par délibération du 22 mai 2019 et portail de la fonction publique, et du CGFP (code général de la fonction publique).

\* 5 jours ou 7 jours si l'enfant a moins de 25 ans, depuis la loi n° 2020-692 du 08/06/2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant (autorisation spéciale d'absence de droit)

« En outre, les agents publics bénéficient, dans les mêmes conditions, d'une autorisation spéciale d'absence complémentaire de huit jours, qui peut être fractionnée et prise dans un délai d'un an à compter du décès » aux termes de l'article L. 622-2 du CGFP depuis l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 (l'article L. 3142-1-1 du code du travail mentionne, quant à lui, un « congé de deuil » de huit jours pouvant être fractionné et pris dans un délai d'un an à compter du décès de l'enfant)

\*\*maladie très grave pour les agents de l'État.

\*\*\*6 jours ou 12 jours si l'agent assume seul la charge de l'enfant, si son conjoint est à la recherche d'un emploi, ou s'il ne bénéficie pas, de par son emploi, d'aucune autorisation d'absence rémunérée pour soigner son enfant ou pour en assurer momentanément la garde.

<sup>47</sup> Conseil d'État, Jamart, 7 février 1936.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Pour répondre à des nouveaux besoins dans un laps de temps réduit, la CCFE a recouru au recrutement de contractuels dans le cadre des contrats de projet prévus par l'article 17 de la loi du 6 août 2019) ; la chambre rappelle que l'avis de vacance ou de création de l'emploi pour ces emplois (bien que non permanents) sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques est obligatoire. La durée minimale de publication sur le site « Place de l'emploi public » est d'un mois ; si la publicité des avis de vacance ou de création d'emploi (en particulier pour le recrutement des contrats de projet) est effectivement réalisée, la chambre invite la collectivité à s'assurer au préalable de la création de l'emploi correspondant. Par ailleurs, la chambre encourage la CCFE à revoir les règles de mutation des agents, (notamment dans le cadre des lignes directrices de gestion).*

*La CCFE a mis en place un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par une première délibération en date du 20 décembre 2017, plusieurs fois modifiée, notamment par les délibérations du 7 novembre 2018 (laquelle a institué le complément indemnitaire annuel CIA), et du 1<sup>er</sup> juin 2022 (qui instaure une réduction de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) en cas de congés pour maladie ordinaire). Chaque cadre d'emplois est réparti en groupes de fonctions suivant le niveau de responsabilité, d'expertise et de sujétion correspondant. Les critères d'attribution de l'IFSE sont explicites et transparents ; les montants du CIA attribués sont soumis au préalable à une instance de régulation, ce qui permet une harmonisation du régime indemnitaire. La chambre invite cependant l'établissement à préciser par délibération les plafonds maximaux du CIA des cadres dont les métiers sont côtés dans les groupes de fonctions les plus élevés (en A1 et A2), en application de l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique.*

*Le responsable des services, en poste depuis l'origine de la communauté de communes, qui a autorité sur l'ensemble des agents, n'est pas détaché sur emploi fonctionnel tel que prévu par le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987. Afin de mettre en cohérence, l'organigramme, les procédures internes ainsi que les arrêtés de délégations de signature, l'établissement est invité, soit à modifier les documents cités, soit à faire coïncider les fonctions du directeur des services actuels avec le statut de directeur général des services de la strate afférente. Enfin, la chambre relève que le régime d'autorisations spéciales d'absence est globalement plus favorable aux agents de l'établissement qu'à ceux de l'Etat et le maintien d'une journée de congé supplémentaire, octroyée par le président de l'établissement, ne permettant pas le plein respect de l'obligation légale de durée du temps de travail fixée à 1 607 heures.*

---

## 6 LA COMMANDE PUBLIQUE

### 6.1 L'organisation interne structurée mais non mutualisée avec les communes

Le service est composé de deux juristes (au grade de rédacteur) et d'un acheteur (attaché territorial) spécialisé dans la négociation. Le service juridique/achat est placé sous la responsabilité du responsable financier et juridique de la collectivité (attaché territorial

principal). Le logiciel MARCO est utilisé pour la réalisation des dossiers de consultation des entreprises.

Pour l'heure, il n'existe pas de projet de mutualisation du service avec tout ou partie des communes membres de la communauté. Compte tenu de la taille des communes membres, il leur est difficile de disposer seules d'un service structuré. Une mutualisation entre l'EPCI et ses communes membres permettrait un saut qualitatif notamment par le partage des bonnes pratiques et la sécurisation des procédures.

## **6.2 Les procédures de passation**

### **6.2.1 La passation et l'attribution des marchés**

L'établissement n'a pas formalisé un guide interne des procédures (en projet en 2023) mais a néanmoins produit des fiches sur :

- la définition préalable des besoins ;
- le suivi de négociation.

L'établissement effectue un recensement en amont des futurs achats (dialogue budgétaire) afin d'en réaliser une computation permettant d'opter pour la procédure adéquate le moment venu.

Quelle que soit la procédure mise en œuvre (formalisée ou adaptée), le service juridique/commande publique assure :

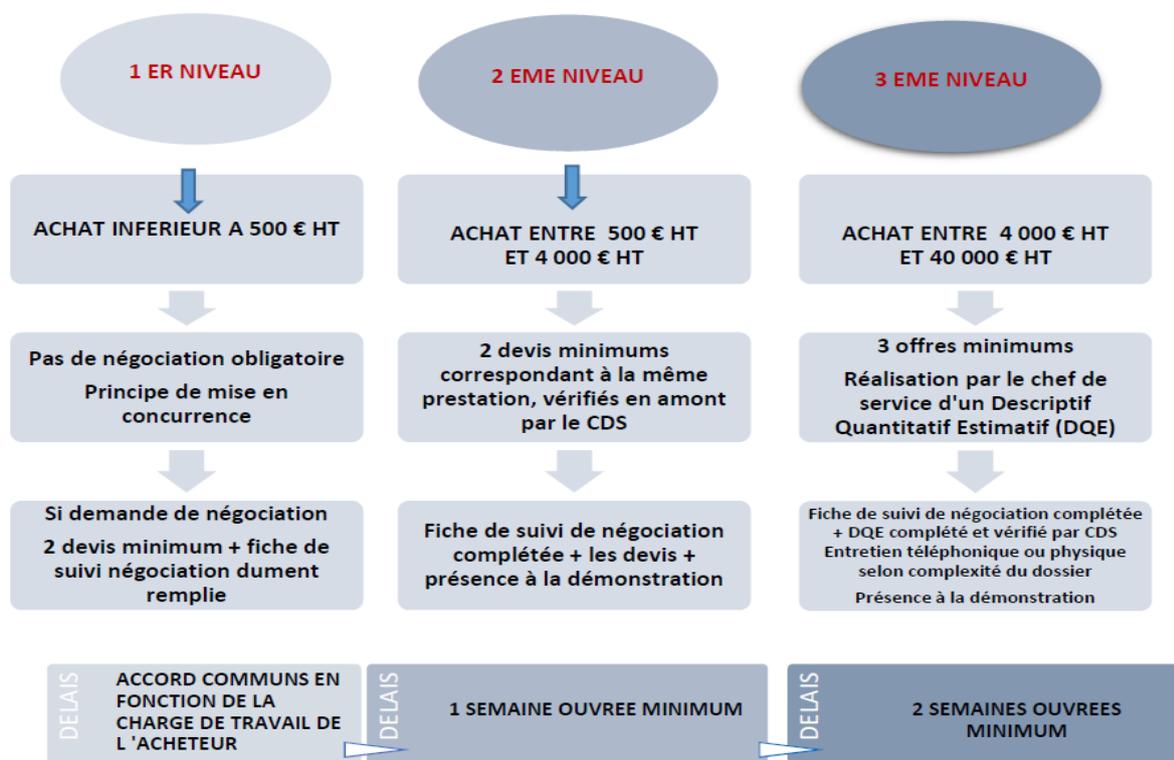
- la rédaction des pièces administratives ;
- le récolement des différentes pièces et éléments nécessaires à la constitution du dossier de consultation des entreprises ;
- la publication dématérialisée du marché et le lancement de la procédure de consultation ;
- l'analyse des candidatures ;
- la notification des réponses aux candidats retenus et évincés ;
- le suivi administratif et financier de l'exécution.

Le service juridique/achat assure par ailleurs :

- le conseil et l'assistance aux gestionnaires dans l'évaluation et la définition du besoin ;
- le conseil et l'assistance aux gestionnaires quant aux modalités d'application des règles de commande publique ;
- l'aide à l'établissement d'une formule de révision des prix ;
- l'aide à l'analyse des offres.

Pour les montants inférieurs à 40 000 € HT (services) ou 100 000 € HT (travaux), les marchés sont soumis à une procédure interne qui doit être respectée par l'ensemble des services et gestionnaires. La consultation intervient en partenariat avec le service juridique/achat.

Schéma n° 2 : Procédure à suivre en fonction des montants



Source : CCFE

Les rapports d'analyse des offres sont détaillés et cohérents avec l'attribution au candidat le mieux-disant. La CCFE notifie, y compris pour les marchés à procédure adaptée, le détail des notations aux candidats non retenus, allant ainsi au-delà des obligations fixées par l'article R. 2181-1 du code de la commande publique. En effet, le Conseil d'Etat a estimé qu'était suffisante la communication des notes et du classement de l'intéressé ainsi que le nom de l'attributaire et les notes obtenues par celui-ci. Cela constitue néanmoins une bonne pratique en matière de transparence. L'examen de la passation des marchés n'appelle pas d'autre observation sur la forme.

## 6.2.2 La prise en compte du développement durable dans l'achat public

La prise en compte des considérations sociales et environnementales dans les procédures de passation de marché a été introduite dans la directive 2014/24/UE du 26 février 2014. D'après le plan national d'action pour les achats publics durables (2015-2020), un achat public durable est un achat public :

- intégrant des dispositions en faveur de la protection ou de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social, et favorisant le développement économique ;
- qui prend en compte l'intérêt de l'ensemble des parties prenantes concernées par l'acte d'achat ;
- permettant de réaliser des économies « intelligentes » au plus près du besoin et incitant à la sobriété en termes d'énergie et de ressources ;
- et qui intègre toutes les étapes du marché et de la vie du produit ou de la prestation.

Selon la CCFE : « Les critères en rapport avec le développement durable font ainsi fréquemment partie intégrante de la qualité technique de l'offre ».

L'analyse de plusieurs règlements de consultation laisse effectivement apparaître le critère de performance en matière de protection de l'environnement. A titre d'exemple, le marché d'impression<sup>48</sup> (accord cadre) fixe à 18 % le critère lié au respect du développement durable, ceux du nettoyage<sup>49</sup> ou encore du broyage de déchets verts<sup>50</sup> sont pondérés à hauteur de 10 %.

### 6.3 L'exécution des marchés

L'exécution des marchés appellent quelques observations au regard du montant important des avenants sur les procédures ci-dessous.

**Tableau n°12 : Les avenants aux marchés**

Numéro	Nature du marché	Nom du marché	Lots	Montant du marché HT	Montant de l'avenant
2022-TRX-0005	TRAVAUX MAPA	REFECTION DE LA RUE CHARLES DE GAULLE ZA DE L'ÉTANG A MARCLOPT	lot n° 2 Maçonnerie	lot n° 2 : 97 070,00 euros	23 966,85 euros HT (lot n° 2) + 24 %
2021-PI-BN-0007	SERVICE MAPA	MAITRISE D'OEUVRE AMENAGEMENT DU FUTUR SIÈGE DE LA CCFE	SANS OBJET	158 507,97 euros	115 748,43 euros + 73 %
2019-SERV-ND-0003	SERVICES MAPA	MAITRISE D'OEUVRE RÉHABILITATION/CONSTRUCTION ET LA MISE AUX NORMES DE LA DÉCHETERIE DE CHAZELLES-SUR--LYON	SANS OBJET	53 040,00 euros	42 168,89 euros + 79 %

Source : CCFE

Concernant le marché n° 2022-TRX-0005 (réfection rue Charles de Gaulle ZA de l'Étang), l'établissement justifie l'avenant pris, en raison des travaux de mise en sécurité de la voirie de la zone d'activité. Il avait été prévu que la CCFE remplacerait les clôtures et portails existants au droit de la zone des travaux et nécessairement supprimés pour élargir la chaussée. En cours de chantier est apparu le besoin de décaler l'entrée des établissements « Loire Équipement » initialement prévue rue Charles de Gaulle vers la rue de l'Étang. Cette modification a entraîné les travaux supplémentaires suivants sur le lot n° 2 (Création de mur et de clôtures supplémentaire). Ces modifications auraient dû être anticipées par la maîtrise d'ouvrage et constituer une évolution du besoin initial avant le lancement de la procédure.

Concernant le marché 2021-PI-BN-0007 - MOE Futur siège de la CCFE, l'augmentation des honoraires de maîtrise d'œuvre est la conséquence d'une augmentation du coût du projet (suite aux études de sol constatant la nécessité de créer des fondations désolidarisées des fondations existantes, par un système de pieux, non-prévu initialement ; promouvoir dans ce projet l'usage de matériaux vertueux et biosourcés, qui permettent par ailleurs l'amélioration du confort des usagers et des performances énergétiques ; nécessité de tenir compte de l'évolution des prix sur la période). Il est étonnant que l'étude de sol soit postérieure à la passation des marchés car elle détermine le besoin et l'ampleur des travaux à

<sup>48</sup> Consultation n°: 2022-SERV-BN-0009.

<sup>49</sup> Consultation n°: 2022-SERV-BN-0014.

<sup>50</sup> Consultation n°: 2021-SERV-BN-0004.

conduire. Par ailleurs, l'usage de produits vertueux et biosourcés doit être systématiquement inclus dans la phase de définition des besoins.

A l'issue de la mission APD, l'estimation prévisionnelle définitive du coût des travaux a été arrêtée à 3 471 600 € HT (contre 2 006 430 € envisagés au lancement du projet). Comme le prévoit la réglementation, le forfait de rémunération du maître d'œuvre a été modifié pour tenir compte de l'estimation du projet en phase APD. Le taux contractuel de rémunération du maître d'œuvre (7,9 %), appliqué au nouveau montant des travaux, conduit à fixer à 274 256,40 € sa rémunération.

Concernant le marché 2019 – SERV – ND – 0003, l'augmentation des honoraires de maîtrise d'œuvre est la conséquence directe d'une augmentation du coût du projet, initialement fixé à 800 000 € HT mais dont le programme de travaux a fait l'objet d'évolutions importantes à la demande de la collectivité.

Dans les cas mentionnés ci-dessus, il apparaît une définition des besoins qui pourrait être améliorée. Par ailleurs, si le projet du futur siège de la CCFE répondant à un besoin de regroupement des différents sites actuels (Panissières, Veauche, Chazelles sur Lyon, Balbigny et Feurs), la chambre attire l'attention de l'établissement sur la nécessité de maîtriser l'enveloppe des travaux. En effet, l'augmentation de l'enveloppe prévisionnelle du projet est sensible. Ainsi lors du comité de pilotage (COPIL) du 14 février 2021, le montant estimé était de 2 M€ HT. A la fin de cette même année, lors du COPIL du 24 novembre 2021 cette estimation était portée à 2,9 M€ HT. L'enveloppe totale incluant les études et la maîtrise d'œuvre (228 000 €), les diverses contrôles techniques (12 000 €) et le mobilier (166 000 €), porterait le projet à 4,16 M€ HT. Les aléas de la réalisation nécessiteront probablement des réajustements à la hausse de cette enveloppe, quand bien même les résultats de la consultation sembleraient favorables selon les informations recueillies à la fin de l'instruction.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La direction de la commande publique étant bien structurée, elle pourrait profiter aux communes du territoire dans le cadre d'un service mutualisé. L'établissement a en projet la rédaction d'un guide des procédures internes permettant de regrouper diverses notes de service. Par ailleurs, l'analyse de plusieurs règlements de consultation et de rapport d'attribution laisse apparaître l'usage effectif du critère de performance en matière de protection de l'environnement. Enfin, l'exécution de trois marchés (dont le marché de maîtrise d'œuvre du futur siège de la CCFE) appellent des observations au regard du montant important des avenants. Ces derniers auraient sans doute dû faire l'objet d'une définition des besoins plus précise et anticipée. A ce titre, la chambre attire l'attention de la CCFE sur la nécessité de maîtriser les couts de réalisation de son futur siège.*

---

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Le bureau communautaire .....	56
Annexe n° 2. Liste des budgets .....	57
Annexe n° 3. Tableaux financiers .....	58

**Annexe n° 1. Le bureau communautaire**

<i>Fonctions EPCI</i>	<b>Identité</b>	<b>Fonction communale</b>	<b>Communes</b>	<b>Nbre hbts</b>
<i>Président</i>	Pierre VERICEL	Maire	CHAZELLES-SUR-LYON	5462
<i>1er Vice-Président</i>	Didier BERNE	Maire	ROZIER-EN-DONZY	1474
<i>2ème Vice-Président</i>	Gérard DUBOIS	Maire	VEAUCHE	9081
<i>3ème Vice-Président</i>	Christian DENIS	Maire	MONTCHAL	496
<i>4ème Vice-Président</i>	Gilles DUPIN	Maire	BALBIGNY	2959
<i>5ème Vice-Présidente</i>	Simone COUBLE	Maire	CLEPPE	531
<i>6ème Vice-Présidente</i>	Véronique CHAVEROT	Maire	VIOLAY	1261
<i>7ème Vice-Président</i>	Gérard MONCELON	Maire	NERONDE	508
<i>8ème Vice-Président</i>	Georges ROCHETTE	1 <sup>er</sup> adjoint	MONTROND-LES-BAINS	5371
<i>9ème Vice-Président</i>	Sébastien DESHAYES	Maire	SAINT-MEDARD-EN-FOREZ	1035
<i>10ème Vice-Président</i>	Robert FLAMAND	Maire	VALEILLE	730
<i>11ème Vice-Président</i>	Christian MOLLARD	Maire	PANISSIERES	2997
<i>12ème Vice-Présidente</i>	Marianne DARFEUILLE	Maire	FEURS	8409
<i>13ème Vice-Président</i>	Georges SUZAN	Maire	BUSSIERES	1580
<i>14ème Vice-Président</i>	Christophe GUILLARME	Maire	CIVENS	1425
<i>15ème Vice-Président</i>	Jacques DE LEMPS	Maire	COTTANCE	744

Source : CRC ARA

## Annexe n° 2. Liste des budgets

<i>Nomenclature comptable</i>	Exercice gestion	Libellé de budget	Recettes Fonctionnement	Poids du budget
<i>M14</i>	2021	<b>CC FOREZ-EST Budget Principal</b>	34 793 784	<b>76,11 %</b>
<i>M49</i>	2021	ASSAINISSEMENT FOREZ-EST FEURS	9 487	0,02 %
<i>M14</i>	2021	ZONES ECO FOREZ-EST FEURS	218 703	0,48 %
<i>M4</i>	2021	<b>ORDURES MENAGERES FEURS EN FOREZ</b>	4 247 033	<b>9,29 %</b>
<i>M14</i>	2021	IMMOBILIER ENTREPRISES CHAZELLES	69 867	0,15 %
<i>M14</i>	2021	ZONE DE MONTFURON	48 150	0,11 %
<i>M14</i>	2021	RESIDENCE D'ENTREPRISES CHAZELLES	57 472	0,13 %
<i>M14</i>	2021	ZONES D'ACTIVITES COLLINES DU MATIN	141 591	0,31 %
<i>M14</i>	2021	FADEL COLLINES DU MATIN	244 365	0,53 %
<i>M14</i>	2021	LA CROIX RAMPEAU	116 741	0,26 %
<i>M14</i>	2021	ZA DE BELLEGARDE EN FOREZ	165 990	0,36 %
<i>M14</i>	2021	ZA DE VEAUCHE	1 395 895	3,05 %
<i>M14</i>	2021	PLIE DU FOREZ PSG	337 190	0,74 %
<i>M14</i>	2021	<b>PETITE ENFANCE CCFE</b>	3 648 335	<b>7,98 %</b>
<i>M14</i>	2021	CCFE IMMO ENTREPRISES SAMRO	156 921	0,34 %
<i>M14</i>	2021	CCFE ZA LES LONGES NERVIEUX	37 159	0,08 %
<i>M14</i>	2021	CCFE ZA LES GAGERES VIOLAY	9 010	0,02 %
<i>M14</i>	2021	CCFE ZA PRE COTON POUILLY	14 642	0,03 %
		Total	<b>45 712 333</b>	100,00 %

## Annexe n° 3. Tableaux financiers

<i>en milliers d'€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (prov.)	Var. ann. Moy.
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	25 771	24 060	25 075	25 705	25 321	24 676	- 0,9 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	- 12 362	- 14 384	- 14 174	- 14 436	- 14 438	- 14 603	3,4 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	13 408	9 676	10 901	11 270	10 883	10 073	- 5,6 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	922	650	919	718	528	643	- 7,0 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	7 058	5 815	5 633	5 897	7 295	6 647	- 1,2 %
= <b><i>Produits de gestion (A)</i></b>	<b>21 388</b>	<b>16 142</b>	<b>17 452</b>	<b>17 885</b>	<b>18 706</b>	<b>17 363</b>	<b>- 4,1 %</b>
<i>Charges à caractère général</i>	4 306	3 590	3 978	3 848	3 957	3 605	- 3,5 %
+ <i>Charges de personnel</i>	3 699	2 836	3 552	3 639	3 654	4 076	2,0 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	1 529	2 864	3 481	3 931	3 583	2 051	6,1 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	3 193	1 053	902	866	935	972	- 21,2 %
= <b><i>Charges de gestion (B)</i></b>	<b>12 727</b>	<b>10 343</b>	<b>11 914</b>	<b>12 284</b>	<b>12 130</b>	<b>10 704</b>	<b>- 3,4 %</b>
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	8 662	5 798	5 538	5 600	6 577	6 659	- 5,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	40,5 %	35,9 %	31,7 %	31,3 %	35,2 %	38,3 %	
+/- <i>Résultat financier</i>	- 301	- 249	- 359	- 313	- 292	- 219	- 6,2 %
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	752	- 21	- 18	- 466	- 201	3	- 66,4 %
= <i>CAF brute</i>	9 113	5 528	5 161	4 821	6 084	6 443	- 6,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	42,6 %	34,2 %	29,6 %	27,0 %	32,5 %	37,1 %	

Source : calculs CRC d'après les comptes de gestion. Données 2022 provisoires au 20 janvier 2023.

<i>en milliers d'€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>9 113</b>	<b>5 528</b>	<b>5 161</b>	<b>4 821</b>	<b>6 084</b>	<b>6 443</b>	<b>37 150</b>
- Annuité en capital de la dette	1 168	1 053	1 321	1 376	1 398	1 332	7 648
= CAF nette ou disponible (C)	7 945	4 474	3 839	3 446	4 686	5 112	29 502
<b>+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</b>	<b>532</b>	<b>313</b>	<b>202</b>	<b>352</b>	<b>681</b>	<b>177</b>	<b>2 256</b>
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	680	396	208	356	170	230	2 038
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	226	0	0	70	0	0	296
+ Produits de cession	38	214	339	330	64	59	1 044
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>1 476</b>	<b>923</b>	<b>749</b>	<b>1 107</b>	<b>914</b>	<b>466</b>	<b>5 635</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>9 421</b>	<b>5 397</b>	<b>4 588</b>	<b>4 553</b>	<b>5 600</b>	<b>5 578</b>	<b>35 137</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 893	1 755	1 815	2 408	4 684	1 626	15 181
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	5 725	4 528	6 319	4 292	433	709	22 005
- Participations et inv. financiers nets	70	- 1	855	301	-740	740	1 224
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>716</b>	<b>- 882</b>	<b>- 4 400</b>	<b>- 2 447</b>	<b>1 223</b>	<b>2 507</b>	<b>- 3 283</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 93	- 50	- 67	210	0	-281	- 281
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>623</b>	<b>- 932</b>	<b>- 4 467</b>	<b>- 2 237</b>	<b>1 223</b>	<b>2 226</b>	<b>- 3 564</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	357	3 647	0	288	0	0	4 292
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	980	2 715	- 4 467	- 1 949	1 223	2 226	728

Source : CRC ARA



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Auvergne-Rhône-Alpes  
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

**Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes**  
124-126 boulevard Vivier Merle  
CS 23624  
69503 LYON Cedex 03

[auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)