



Dijon, le 16 juillet 2020

Le président

Réf. : 20-ROD2-JLA11

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse.

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

Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes des Vosges Sud concernant les exercices 2015 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

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

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à M. le Préfet du Territoire de Belfort et à M. le Directeur départemental des finances publiques du Territoire de Belfort.

Monsieur Jean-Luc ANDERHUEBER

Président de la communauté de communes des Vosges Sud

Allée de la grande prairie

B.P. 23

90200 GIROMAGNY

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

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

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

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération très distinguée.

Pierre VAN HERZELE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES VOSGES DU SUD

(Département du Territoire de Belfort)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 décembre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE COMMUNAUTE DE COMMUNES PLUTOT GENEREUSE AVEC SES COMMUNES MEMBRES	8
1.1 Un nombre de compétences supérieur aux exigences légales et une intégration fiscale supérieure à la moyenne	8
1.2 Les conditions de détermination des attributions de compensation.....	10
1.2.1 L'évaluation irrégulière de la charge du contingent du SDIS transférée en 2017	11
1.2.2 Les reversements aux communes via les attributions de compensation ont pénalisé les recettes de la CCVS.....	11
1.2.3 La poursuite du reversement aux communes de la fiscalité des zones économiques transférées à la CCVS en 2019	15
1.3 Le coût de nouvelles compétences exclusivement supporté par la CCVS	15
1.3.1 Le financement des services supplémentaires en matière d'urbanisme sans participation des communes	15
1.3.2 La mise en œuvre de la compétence GEMAPI sans prélèvement de la taxe affectée facultative	16
1.4 Le reversement d'importants fonds de concours aux communes en 2019	17
2 UNE FUSION A ACHEVER SUR LE PLAN ORGANIQUE	18
2.1 La rationalisation des bâtiments communautaires	18
2.1.1 S'agissant des services administratifs : le regroupement des deux sièges des communautés de communes	18
2.1.2 S'agissant des médiathèques, le maintien de six implantations.....	19
2.2 La gestion des ressources humaines à formaliser et à régulariser	20
2.2.1 La nécessaire formalisation des règles applicables aux agents.....	20
2.2.2 Quelques irrégularités à corriger s'agissant des congés et du temps de travail	22
2.2.3 Le cadre des mutualisations partielles d'agents entre la communauté de communes et ses communes membres.....	23
2.3 La commande publique.....	24
2.3.1 Une nécessaire formalisation des procédures	24
2.3.2 La régularité des avenants d'un marché de prestations intellectuelles	24
2.4 La mise en œuvre de certaines compétences à parfaire	26
2.4.1 La nécessaire structuration de la compétence du développement économique	26
2.4.2 La mise à disposition partielle des biens relevant de compétences transférées	26

3	LE SOUTIEN A CERTAINES ASSOCIATIONS CULTURELLES.....	27
3.1	La nécessaire requalification de la relation juridique avec le centre socio culturel de la Haute-Savoireuse.....	27
3.1.1	Les conditions de mise à disposition de l'Espace de la Savoieuse au centre socio culturel.....	28
3.1.2	La nécessaire requalification de la relation juridique avec le CSC	29
3.2	Les conditions irrégulières de location du théâtre par l'association du Théâtre du Pilier.....	30
3.3	Le coût de la mise à disposition de l'Espace de la Savoieuse et de son fonctionnement aux deux associations.....	31
3.4	Le niveau élevé de disponibilités des trois associations financées	31
4	LA TRANSPARENCE ET LA FIABILITE DES COMPTES	32
4.1	Une bonne transparence budgétaire qui pourrait encore être complétée	32
4.1.1	Une transparence budgétaire au-delà des exigences légales.....	33
4.1.2	La nécessité de compléter certaines annexes budgétaires.....	33
4.1.3	L'obligation de réaliser les comptes rendus annuels et des activités et des cessions et acquisitions foncières.....	34
4.2	Une fiabilité des comptes satisfaisante	34
4.2.1	Le suivi perfectible des autorisations de programmes du budget annexe de l'assainissement collectif	34
4.2.2	La tenue de l'inventaire comptable et sa concordance avec l'actif.....	35
4.2.3	La nécessaire formalisation des procédures et de la coopération avec le comptable.....	36
5	LA SITUATION FINANCIERE.....	36
5.1	Les budgets annexes des SPIC de l'assainissement.....	36
5.1.1	L'assainissement collectif.....	37
5.1.2	L'assainissement non collectif.....	39
5.2	Le budget principal	39
5.2.1	La réduction volontaire de leur épargne par les deux EPCI avant leur fusion.....	39
5.2.2	Depuis 2015, la CCHS et la CCPSV puis la CCVS ont réduit de moitié leur épargne brute.	40
5.2.3	La CCVS a maintenu l'effort d'investissement lié à la construction de l'Espace de la Savoieuse.	42
5.2.4	La nécessité de conclure un pacte fiscal et financier avec les communes membres et un plan pluriannuel d'investissement.....	43

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté de communes des Vosges du Sud (CCVS) pour les exercices 2015 et suivants. Le contrôle a porté sur l'exercice des compétences, la commande publique, la gestion de ses ressources humaines, la fiabilité et la transparence des comptes ainsi que la situation financière.

Issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2017, des communautés de communes de la Haute-Savoireuse (CCHS) et du Pays sous-vosgien (CCPSV), la CCVS compte près de 16 000 habitants et exerce plus de compétences que celles légalement requises.

La situation financière de la communauté et ses perspectives

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la CCVS exerce la quasi-totalité des compétences obligatoires prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT), mais aussi plus de compétences optionnelles que ce qu'exige le même code. Comme les deux communautés de communes auxquelles elle succède, la CCVS est une intercommunalité de services à la population (accueil extra et périscolaire, crèches et haltes garderies, médiathèques), aux communes (gestion des écoles et instruction du droit des sols) et aux associations (mise à disposition de l'espace la Savoieuse et subventions annuelles).

La communauté de communes s'est montrée plutôt généreuse avec ses communes membres. En dépenses, à l'exception du contingent du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), la CCVS supporte seule les coûts de mise en œuvre de certaines compétences nouvelles. Il s'agit d'une part du service de l'instruction des autorisations du droit des sols (ADS), mis en œuvre sans participation des communes, et d'autre part de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), pour laquelle les élus ont refusé de prélever la taxe affectée à ce service public. En outre, les reversements aux communes opérés par les attributions de compensation ont pénalisé les recettes de la CCVS en minorant son coefficient d'intégration fiscale et, indirectement, sa dotation d'intercommunalité.

La CCVS soutient fortement trois associations culturelles en mettant à disposition gratuitement de deux d'entre elles son nouvel Espace culturel de la Savoieuse (théâtre, gymnases et salles). La CCVS devrait également revoir le montant annuel des subventions qu'elle verse à ces trois associations qui disposaient fin 2017 de réserves représentant plusieurs années du concours financier qui leur est accordé. Enfin, elle doit mettre un terme dans les meilleurs délais à la mise à disposition à des fins locatives, mêmes limitées, du théâtre à l'association le Théâtre du Pilier en raison de l'irrégularité de cette pratique au regard de la gestion des deniers publics.

La CCVS a réduit de moitié son épargne, en montant comme en proportion de ses recettes, par rapport au niveau atteint en 2015 par les deux communautés de communes précédentes. Il apparaît cependant que, hors reversement exceptionnel aux communes pour la CCHS et hors reversement aux budgets annexes de l'assainissement pour la CCPSV, les deux anciens EPCI avaient déjà réduit leur épargne en 2016 sous l'effet de la croissance des charges de personnel et de gestion et de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Malgré la stabilisation de ses charges de gestion en 2018, la CCVS souffre d'une dégradation régulière de son épargne brute, qui n'est pas soutenable à terme. Cette tendance résulte notamment de l'absence de choix dans sa stratégie de gestion qui s'imposent à elle et qu'elle devra trancher.

Ainsi, compte-tenu de l'importance et du coût des services rendus à la population, des arbitrages budgétaires de la communauté, très favorables aux communes, et des modalités annoncées de compensation de la taxe d'habitation, la chambre invite la CCVS à augmenter son intégration fiscale et à statuer sur la répartition du financement des charges entre la communauté de communes et ses communes membres afin de rétablir sa capacité d'épargne. À titre d'exemple, la CCVS devrait choisir entre les reversements financiers aux communes et la prise en charge sur son budget de nouveaux services et compétences (ADS et GEMAPI).

La nécessité d'achever la fusion, notamment au niveau des bâtiments

La CCVS ayant conservé les sièges des deux précédents EPCI, la chambre l'invite à mener à terme son projet, validé en juin 2019, de rassembler l'ensemble de ses services sur un même site, a priori à Étueffont.

La CCVS gère un réseau de six médiathèques, qui propose une offre de service supérieure aux territoires comparables pour un coût équivalent. Pour autant, le réseau n'accueille pas plus d'utilisateurs que les structures comparables.

Si la CCVS a fermé un site le 1^{er} juillet 2018, la chambre l'invite à mener une réflexion sur les autres implantations de ses médiathèques au regard des investissements immobiliers nécessaires à la remise à niveau des bâtiments.

Les invitations et recommandations de régularité et de gestion

Pour achever la fusion, la CCVS doit encore formaliser ses règles internes de gestion des ressources humaines, budgétaire et comptable ainsi que de la commande publique.

Elle doit remédier à certaines irrégularités ponctuelles s'agissant du temps de travail et des heures supplémentaires, de son inventaire comptable et de la mise à disposition de biens dans le cadre de transferts précédents de compétences et d'information des élus (cessions, rapports d'activités).

Elle doit enfin redéfinir ses liens juridiques avec l'association du centre socio-culturel (CSC) de la Haute-Savoire en distinguant le subventionnement au titre de ses missions d'intérêt général, culture et sports, et la réalisation de prestations de services, d'accueil extra et périscolaire. Ces prestations relèvent, selon le niveau du risque d'exploitation supporté par le prestataire, soit d'une délégation de service public, soit d'un marché public.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : La chambre recommande à la CCVS de mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, conformément aux dispositions de l'article 2-1-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 2 : La chambre recommande à la CCVS de fixer par délibération la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande à la CCVS de conclure les procès-verbaux de mise à disposition de la médiathèque avec la commune d'Auxelles-Haut et de l'accueil de loisirs sans hébergement avec la commune d'Étueffont, conformément aux dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT.

Recommandation n° 4 : En fonction de l'analyse à venir sur le risque d'exploitation associé aux activités d'accueil extra et périscolaire, la CCVS devra lancer la procédure adaptée de recours à un prestataire, soit de délégation de service public, soit de marché public.

Recommandation n° 5 : La chambre recommande à la CCVS de mettre fin dans les meilleurs délais à la mise à disposition du théâtre à des fins locatives par l'association le Théâtre du Pilier.

Recommandation n° 6 : La chambre recommande à la CCVS d'adapter le montant des subventions annuelles versées aux associations culturelles identifiées dans le cadre du contrôle, eu égard au niveau élevé de leurs disponibilités.

Recommandation n° 7 : La chambre recommande à la CCVS de compléter les annexes exigées des documents budgétaires relatives à l'état du personnel, aux méthodes utilisées pour les amortissements, aux provisions pour les budgets annexes, à l'état des entrées des immobilisations et aux concours attribués à des tiers, en nature ou en subventions.

Recommandation n° 8 : La chambre recommande à la CCVS de mettre à jour l'inventaire comptable de la collectivité pour amortir correctement ses biens. Cet inventaire devra être établi sur la base d'un inventaire physique précis et tenu à jour.

INTRODUCTION

La procédure

La chambre régionale des comptes (CRC) Bourgogne-Franche-Comté a inscrit à son programme 2019 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes des Vosges du Sud (CCVS) portant sur les exercices 2015 et suivants.

Conformément à l'article R. 243-1 du code de juridictions financières, le président de la chambre en a informé le président, M. Jean-Luc ANDERHUEBER par courrier du 7 février 2019. Comme la CCVS est issue, au 1^{er} janvier 2017, de la fusion de la communauté de communes de la Haute-Savoireuse (CCHS) et de la communauté de communes du Pays sous-Vosgien (CCPSV), le président de la chambre en a également informé, par courrier du 7 février 2019, M. Daniel ROTH ancien président de la CCHS et président de la CCVS début 2017.

Les entretiens de fin de contrôle avec le président et son prédécesseur ont eu lieu le 29 mai 2019.

Dans sa séance du 13 septembre 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été communiquées dans leur intégralité à M. Jean-Luc Anderhueber, président de la CCVS et en partie à M. Daniel Roth, ancien ordonnateur de l'ex CCHS et de la CCVS : ils y ont répondu respectivement par courrier enregistré au greffe les 29 et 7 novembre 2019.

La chambre a adressé des extraits de ses observations aux tiers mis en cause ; ceux-ci en ont tous accusé réception et répondu, à quelques exceptions, dans le délai des deux mois conformément aux dispositions du code des juridictions financières.

Dès la notification des observations provisoires, la CCVS avait mis en œuvre deux recommandations de la chambre.

Dans sa séance du 10 décembre 2019, la chambre régionale des comptes Bourgogne, Franche-Comté a arrêté le présent rapport d'observations définitives sur la gestion de la CCVS.

La situation économique et sociale

Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) de 15 900 habitants au 1^{er} janvier 2019 (population totale en 2016), la communauté de communes des Vosges du Sud (CCVS) se situe au sud du Ballon d'Alsace dans une zone de piémont, structurée autour de plusieurs vallées creusées par des affluents du Doubs : La Savoireuse, la Rosemontoise, la Madeleine et la Saint-Nicolas.

La CCVS est une communauté rurale et montagnarde composée de 22 communes de moins de 3 500 habitants. Giromagny, la commune la plus importante, compte 3 200 habitants. Deux communes, Étueffont et Rougemont-le-Château en comptent près de 1 500.

La légère croissance de sa population entre 2015 et 2019 (+ 0,6 %) trouve son origine dans l'attrait résidentiel des communes proches des agglomérations de Belfort et du Haut-Rhin.

Le tissu économique, comptant environ 3 500 emplois, est structuré autour du développement des services et de petites et moyennes entreprises industrielles en rapport avec le bassin industriel de Belfort-Montbéliard, comme SMRC (Samvardhana Motherson Reydel Companies, ex-Reydel) à Rougegoutte (350 emplois). L'économie touristique repose sur les activités de skis alpin et de fond l'hiver et de grande randonnée l'été, proposées au Ballon d'Alsace.

En 2017, selon les données de la direction départementale des finances publiques (DDFiP), la CCVS comptait moins de foyers imposables que la moyenne nationale des communautés de communes (55 % contre 60 % en 2017). Toutefois, le revenu imposable moyen était supérieur de 5 % à la moyenne (26 147 contre 24 844 euros). Il en est de même pour la valeur locative moyenne des locaux d'habitation supérieure de 10 % à la moyenne nationale (3 156 contre 2 860 euros).

La fusion

La CCVS est issue le 1^{er} janvier 2017 de la fusion de deux communautés de communes à fiscalité propre unique (FPU), créées en 1994. Il s'agit des communautés de communes de :

- la Haute-Savoireuse (CCHS) regroupant 8 887 habitants (population totale 2015), à FPU depuis 2011, et dont le siège était fixé à Giromagny ;
- du Pays sous-vosgien (CCPSV) rassemblant 6 913 habitants (population municipale en 2015) à FPU depuis 2012, et dont le siège se trouvait à Étueffont.

À la suite du relèvement à 15 000 habitants du seuil démographique des EPCI à fiscalité propre, institué par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), le préfet du Territoire de Belfort a proposé en 2016 dans le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de regrouper la CCHS et la CCPSV en raison de leur appartenance géographique au piémont sous-vosgien et de leurs caractéristiques économiques comparables (carte n° 1 en annexe n° 1).

La gouvernance et l'organisation des services

Maire de Saint-Germain-le-Châtelet depuis 2014, M. Jean-Luc ANDERHUEBER est le président de la CCVS, après avoir présidé la CCPSV depuis 2014. Il a été élu à la suite de l'annulation par le contrôle de légalité¹ de l'élection début 2017 de M. Daniel ROTH, président de la CCHS depuis 1998 et maire de Lepuix.

M. Emmanuel STEINER dirige depuis 2017 les services de la CCVS après avoir dirigé ceux de la CCPSV. Leur organisation s'appuie sur l'armature des services de l'ex-CCPSV. La CCHS n'avait pas recruté de directeur des services.

La CCVS n'a pas défini de projet de territoire mais a signé un contrat de ruralité avec l'État en juillet 2017. M. ANDERHUEBER avait présenté ses priorités lors de son élection en 2017.

¹ Contrairement aux dispositions légales, la séance était présidée par le doyen des deux présidents d'EPCI, M. ROTH, et non par le doyen des conseillers communautaires.

Un périmètre budgétaire de 16 millions d'euros

La communauté de communes compte un budget principal d'un montant en exécution de 11,80 M€ en 2018 et deux budgets annexes de services publics industriels et commerciaux (SPIC) : l'assainissement collectif (4 M€) et l'assainissement non collectif (0,138 M€). La CCVS a créé le 1^{er} janvier 2019 un budget annexe pour les zones d'activités économiques, transférées au 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la loi NOTRÉ.

Le contrôle des comptes et de la gestion de la CCVS a porté sur les conditions et la mise en œuvre de la fusion, l'exercice de ses compétences, la commande publique, la gestion de ses ressources humaines, la fiabilité et la transparence de ses comptes, ainsi que la situation financière.

1 UNE COMMUNAUTE DE COMMUNES PLUTOT GENEREUSE AVEC SES COMMUNES MEMBRES

1.1 Un nombre de compétences supérieur aux exigences légales et une intégration fiscale supérieure à la moyenne

Constituées autour de la réfection des réseaux d'assainissement, les deux communautés de communes de la Haute-Savoire et du Pays sous-vosgien avaient développé de nombreux services à la population : crèches, centre de loisirs et équipements culturels.

À l'exception des services scolaires (service des écoles et organisation et financement des transports scolaires) et périscolaires assumés par l'ex CCPSV, les deux communautés de communes exerçaient de nombreuses compétences communes : l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets des ménages par adhésion au syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) de la zone sous-vosgienne, l'accueil de la petite enfance et l'accueil extrascolaire, l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), la culture, le système d'information géographique (SIG) et le haut-débit.

Outre l'aménagement de l'espace, le développement économique, les déchets ménagers et l'assainissement, déjà exercés par les deux communautés de communes, la CCVS a pris au 1^{er} janvier 2017 la compétence obligatoire relative aux aires d'accueil des gens du voyage : elle n'a pas eu de conséquence financière car la CCVS, qui ne compte aucune commune de plus de 5 000 habitants², n'a pas eu à créer d'aire d'accueil.

² Conformément aux dispositions de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage qui oblige les communes de plus de 5 000 habitants à réaliser les aires d'accueil prévues par ce schéma.

Ainsi en 2019, après la prise de compétence au 1^{er} janvier 2018 de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) imposée par la loi NOTRÉ, la CCVS exerçait déjà trois des quatre nouvelles compétences obligatoires requises par la loi à partir de 2020 : les déchets ménagers, l'assainissement et l'accueil des gens du voyage devenu obligatoire. Elle doit mettre en œuvre la compétence de la gestion des eaux pluviales urbaines à partir du 1^{er} janvier 2020.

Au 1^{er} janvier 2019, la CCVS a repris aux communes de l'ex CCHS les compétences scolaires (services³ et organisation et financement des transports scolaires) et périscolaires (accueil de loisir sans hébergement). Elle a étendu l'exercice des compétences suivantes aux communes de l'ex CCPSV : les voiries d'accès aux zones économiques, le programme local de l'habitat (PLH), la mise en place et la gestion d'une fourrière automobile, la participation au dispositif d'insertion professionnelle, la mise en œuvre de programmes d'amélioration des vergers et l'adaptation des logements à la dépendance et au vieillissement.

La CCHS est à l'origine de la majorité des compétences optionnelles et facultatives de la CCVS.

À la suite de la fusion, la CCVS a pris en charge plusieurs équipements : l'Espace de la Savoureuse, les médiathèques, crèches et lieux d'accueil de loisirs péri et extra scolaires.

La CCVS exerce six des neuf compétences optionnelles possibles, soit deux fois plus qu'exigé par les dispositions de l'article L. 5214-16-1 du CGCT⁴.

Ce nombre élevé de compétences lui a permis de bénéficier, à l'instar des deux EPCI dont elle a pris la suite, d'une bonification de sa dotation d'intercommunalité, pour un montant estimé à 187 K€ en 2018⁵.

Une intégration fiscale plus élevée que la moyenne mais en baisse en 2018

Le coefficient d'intégration fiscale rapporte le produit de la fiscalité communautaire sur le produit total de la fiscalité des communes et des EPCI sur son territoire (syndicats compris).

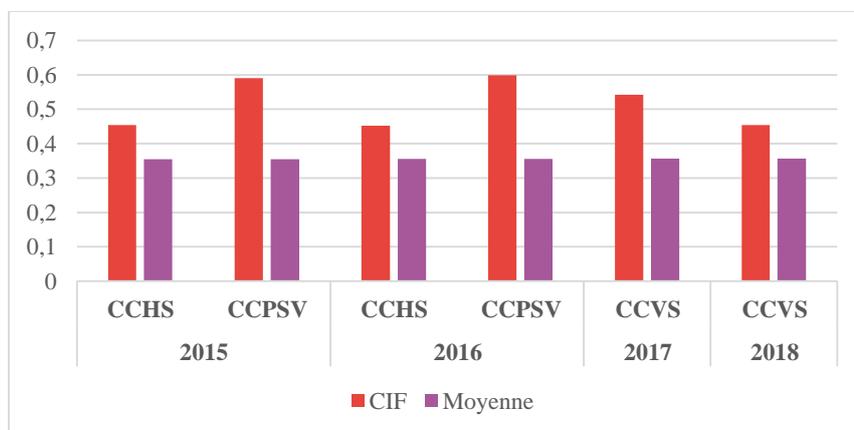
La CCVS était - en 2018 - fiscalement plus intégrée que la moyenne des communautés de communes à FPU, la CCPSV l'ayant été davantage que la CCHS jusqu'en 2016.

³ Services d'accompagnement à la scolarité, prise en charge du fonctionnement des écoles (acquisition de mobiliers, de matériel informatique et gestion du personnel – accompagnateurs, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et agents d'entretien des écoles.

⁴ Toutes les compétences possibles sauf les maisons de services au public, la politique de la ville et l'eau, pour la gestion de laquelle 14 des 22 communes membres adhèrent au syndicat des eaux de Giromagny et les 7 autres au syndicat des eaux de la Saint-Nicolas ; la commune de Lepuix gère son service en régie.

⁵ Conformément aux dispositions de l'article L. 5214-23-1 du CGCT, au titre du régime de la « DGF bonifiée » des communautés de communes à fiscalité propre unique dont la population est comprise entre 3 500 habitants et 50 000 habitants, grâce à l'exercice d'un nombre supérieur de compétences optionnelles (au moins quatre ; 4 pour l'ex CCPSV et 5 pour l'ex CCHS et la CCPSV).

Graphique n° 1 : Évolution comparée à la moyenne du coefficient d'intégration fiscale de la CCHS, de la CCPSV et de la CCVS de 2015 à 2018



Source : CRC à partir des données de la DDFiP 90

Les prises de compétences du contingent du SDIS en 2017 puis l'extension des compétences scolaires, extra et périscolaires, sous réserve de leur juste évaluation en 2019, doivent toutes choses égales par ailleurs, améliorer l'intégration fiscale de la CCVS.

1.2 Les conditions de détermination des attributions de compensation

L'article 1609 nonies du code général des impôts (CGI) fixe le principe de l'attribution de compensation (AC) de l'ex-taxe professionnelle. L'EPCI, qui lève l'ensemble des impôts sur l'activité économique, reverse à chaque commune membre le produit prélevé sur son territoire l'année précédant son intégration, diminué du montant préalablement évalué par la commission locale chargée de l'évaluation des transferts de charges (CLETC), des charges correspondant aux compétences et équipements transférés par les communes à l'EPCI⁶. Par ce mécanisme, s'opère le transfert vers l'intercommunalité de ressources des communes, donc de leur dynamisme, qu'implique l'allègement de charges dont celles-ci bénéficient.

La CLETC, créée entre l'EPCI et les communes membres, rend ses conclusions lors de chaque intégration d'une commune au sein de l'EPCI et de chaque nouveau transfert de compétence ou d'équipement. Le coût des activités transférées est réduit, le cas échéant, des recettes qui leur sont attachées (par exemple, les redevances payées par l'utilisateur). Les communes membres doivent délibérer le rapport d'évaluation des charges transférées de la CLETC.

⁶ AC = cotisation foncière des entreprises (CFE) + cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) + imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) + taxe foncière additionnelle sur les propriétés non bâties (TA FNB) + taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) (produits perçus l'année avant l'entrée dans l'EPCI ou le transfert de compétence ou d'un équipement) - coût net des charges transférées.

Un EPCI ne doit pas délibérer chaque année pour fixer le montant de l'AC qui n'est pas indexable. Une fois son montant fixé, il est reconduit chaque année en l'absence de révision ou de transfert de charges.

Cependant, le montant de l'AC fixé initialement entre un EPCI et ses communes membres peut à tout moment faire l'objet d'une révision libre, selon les modalités définies en cas d'accord entre l'EPCI et les communes membres intéressées, au 1° bis du V de l'article 1609 nonies du CGI. L'EPCI peut fixer librement le montant de l'AC et les conditions de sa révision, en tenant compte du rapport de la CLETC, par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres.

1.2.1 L'évaluation irrégulière de la charge du contingent du SDIS transférée en 2017

L'évaluation des charges de fonctionnement liées ou non à un équipement doit se faire selon les méthodes mentionnées au 4^{ème} alinéa du IV de l'article 1609 nonies C du CGI.

Or, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLETC) a évalué le 12 juillet 2018 le montant du contingent du SDIS à 697 931 € sur la base du montant de la première année du transfert, en 2017, et non sur la base du coût réel dans les budgets communaux le ou les exercices précédant le transfert, contrairement aux dispositions légales.

Pour ne pas pénaliser financièrement la CCVS, la CLETC a voulu prendre en compte la hausse du contingent intervenue en 2017 (+ 173 K€ / 33 %) par rapport à la somme des contingents acquittés par les communes en 2016.

La CCVS a adopté cette évaluation de charges dans le cadre de la révision libre des AC en 2018, et ce, dans les conditions légalement requises de majorité.

S'agissant du transfert au 1^{er} janvier 2019 des compétences scolaires et des accueils périscolaires aux communes de l'ex CCHS, la CLETC réunie le 18 mars 2019 a bien retenu le principe d'évaluer le montant des charges transférées sur la base des 3 derniers exercices, soit de 2016 à 2018, conformément aux dispositions légales.

En outre, s'agissant du contingent incendie, la CCVS l'a acquitté dès 2017 et l'a défalqué du montant des attributions de compensation reversées aux communes membres.

Ainsi la CCVS a-t-elle transféré la charge et la recette correspondante des communes avant même d'en avoir validé le principe (le 16 octobre 2018) et de l'avoir formellement évaluée.

1.2.2 Les reversements aux communes via les attributions de compensation ont pénalisé les recettes de la CCVS.

1.2.2.1 Le recours légal aux attributions de compensation pour reverser des revenus aux communes

La CCVS a reversé en 2018 aux communes membres de l'ex CCHS, par l'intermédiaire des attributions de compensation, les recettes fiscales issues des zones d'activités économiques (ZAE) gérées par des syndicats mixtes, auxquels elles appartenaient. La CCVS a fait de même pour les communes de l'ex CCPSV en 2017 et 2018, mais directement, sans passer par les AC.

S'agissant du syndicat multi sites nord (SMN)

Le SMN est un syndicat mixte créé en 1991 dont étaient membres 17 communes (dont les communes de l'ex CCPSV et 3 communes de Grand Belfort communauté d'agglomération), la CCHS et le département. Il avait pour objet les opérations d'aménagement et de développement et de mise en valeur de la zone d'activités intercommunale localisée sur des communes de l'ex CCHS (Giromagny, Rougegoutte, et Vescemont) et de l'ex CCPSV (Anjoutey et Lachapelle-sous-Rougemont). Le syndicat assurait aussi la prise en charge du fonctionnement des équipements réalisés dans la zone multi sites et la répartition entre communes adhérentes du produit de la contribution économique territoriale (CET), ex-taxe professionnelle (TP).

Les membres avaient versé une participation initiale aux dépenses d'investissement, sur la base de 300 « parts » d'une valeur unitaire de 1 067 euros. En contrepartie, le SMN redistribuait la CET à hauteur de 10 % à la commune ou l'EPCI accueillant la zone d'activité et à 90 % à tous ses membres au prorata des participations initiales en investissement⁷.

Devenus compétents au 1^{er} janvier 2017, à la suite de la loi NOTRÉ, pour toutes les zones d'activités économiques (ZAE), les EPCI se sont substitués à leurs communes membres au sein du SMN.

S'agissant du syndicat mixte d'aménagement et de gestion de l'Aéroparc (SMAGA)

Le SMAGA est un syndicat mixte créé en 1996 rassemblant une quarantaine de communes, dont les communes de l'ex CCPSV, un EPCI (ex CCHS devenue CCVS) et le département. Il avait pour objet les opérations d'aménagement, de développement et de mise en valeur de la zone d'activités intercommunale sur le site de l'aéroport de Belfort-Fontaine, situé sur le territoire de l'ex communauté de communes de Tilleul Bourbeuse (CCTB), ainsi que la prise en charge du fonctionnement des équipements du syndicat.

Les membres avaient versé une participation initiale aux dépenses d'investissement, sur la base de 2 000 « parts » d'une valeur unitaire de 1 524 euros.

Le SMAGA répartissait entre communes et EPCI adhérents le produit de la contribution économique territoriale (CET) à hauteur de 10 % pour la CCTB, puis la communauté d'agglomération du Grand Belfort (GBCA) et à 90 % à ses autres membres, sauf le département, au prorata des participations initiales en investissement.

À la suite de la substitution des EPCI aux communes au 1^{er} janvier 2017, GBCA n'a pas souhaité rester membre du syndicat mixte et la préfète du Territoire de Belfort a dissout le SMAGA, par arrêté le 24 décembre 2018, rétroactivement au 1^{er} janvier 2017.

⁷ Des dispositions particulières régissaient la redistribution du produit fiscal issu du site d'Anjoutey et la redistribution par la CCHS à ses communes membres accueillant une zone d'activités.

La CCHS était membre du SMN et du SMAGA et avait reversé à ses communes membres de 2014 à 2016 la CET perçue sur les zones gérées par les syndicats sous forme de dotation de solidarité communautaire (DSC).

Jusqu'en 2016 inclus, contrairement aux communes de l'ex CCHS, les communes de l'ex CCPSV ont continué à cotiser aux syndicats et à percevoir une fraction de la fiscalité professionnelle issue des zones gérées par le SMN et le SMAGA.

À partir de 2017, la CCVS s'est donc substituée à la CCHS ainsi qu'aux communes de la CCPSV pour percevoir la CET issue des zones et cotiser aux deux syndicats, conformément aux dispositions de l'article L. 5214-21 du CGCT.

S'agissant du SMN, la CCVS a perçu en 2017 la CET de 2016 issue de ses zones d'activités pour les répartir, selon les règles de répartition du syndicat, entre les communes de l'ex CCHS et l'ex CCPSV ; elle a réparti en 2018 entre toutes les communes de la CCVS, selon ces mêmes règles, la CET de 2017 perçue.

S'agissant du SMAGA, la CCVS a perçu en 2017 la CET de 2016 issue de ses zones d'activités pour l'ex CCHS pour les répartir, selon les règles de répartition, entre ses communes membres. Les communes de l'ex CCPSV avaient reçu directement du SMAGA le reversement de fiscalité de 2016.

En revanche, la CCVS n'a plus perçu en 2018 la CET de 2017 pour ces mêmes communes car GBCA s'est substitué au SMAGA, dissout à partir de 2017, et a conservé les recettes fiscales.

Les élus communautaires ont obtenu de la CCVS qu'elle reverse en 2018 aux communes de l'ex CCHS la CET de 2016 (62 K€) et 2017 (117 K€) issue des zones d'activités du SMN et la CET de 2016 issue des zones d'activités du SMAGA (80 K€) via les attributions de compensation, en déduisant le montant des cotisations au SMN versées depuis le 1^{er} janvier 2017 par la CCVS.

En 2018, la CCVS a donc révisé librement - et conformément aux conditions de majorité requises - les attributions de compensation des communes de l'ex CCHS pour leur reverser la fiscalité perçue des syndicats de gestion de zones d'activité économique.

La CCVS a reversé en revanche directement aux communes de l'ex CCPSV, en 2017, la CET issue des zones d'activités du SMN en 2016 et, en 2018, la CET recouvrée en 2017.

Ainsi la CCVS a reversé la CET issue des zones du SMN aux communes membres de l'ex CCHS par l'intermédiaire de l'attribution de compensation et directement, hors AC, aux communes de l'ex CCPSV.

Il était légalement possible de reverser des recettes aux communes par la procédure de révision libre des attributions de compensation. Mais de tels reversements ne répondaient pas à la philosophie de l'attribution de compensation, qui vise à transférer à l'EPCI les recettes correspondant au coût net d'une charge transférée par les communes.

Les AC sont prises en compte dans le calcul du CIF des EPCI à FPU conformément aux dispositions du II de l'article L. 5211-29 du CGCT : coefficient d'intégration fiscale pour les EPCI à FPU de troisième année = [Montant de la fiscalité perçue par l'EPCI + montant des AC] / [Montant de la fiscalité perçue sur le territoire de l'EPCI (par les communes, l'EPCI et les syndicats) + montants des AC].

Ainsi, comme le rappelle le guide de la DGCL sur les attributions de compensation, les AC négatives majorent le CIF, tandis que les AC positives le minorent.

En majorant les attributions de compensation donc les versements à certaines communes, la CCVS a minoré son coefficient d'intégration fiscale.

1.2.2.2 Le contournement du principe de l'attribution de compensation par le versement aux communes du produit fiscal issu de la croissance des bases affectées à la CCVS

La proximité des taux de CFE pratiqués par les deux communautés de communes a permis à la CCVS de les harmoniser, en deux ans, à un taux unique à 27,98 %.

S'agissant de ses taxes ménages (habitation, foncier bâti et foncier non bâti), la CCVS a choisi de fixer dès 2017 les nouveaux taux afin de ne pas augmenter la pression fiscale sur les ménages. Mais elle a dû modifier les montants d'attribution de compensation (AC) des communes afin de leur garantir le même niveau de ressources fiscales qu'avant 2017.

Comme les taux de la CCHS étaient inférieurs à ceux de la CCPSV, l'harmonisation fiscale a conduit à augmenter les taux intercommunaux appliqués aux communes de l'ex CCHS. En conséquence, ces communes ont réduit leurs taux communaux de TH, TFB et TFNB afin de garantir la neutralité fiscale aux ménages. La CCVS a compensé la perte de recettes fiscales associée par une hausse de leur attribution de compensation. Les communes de l'ex CCPSV et la CCVS ont mis en œuvre les évolutions inverses de leurs taux.

Ainsi, à la suite de l'harmonisation des taux, la CLETC a adopté à l'unanimité, le 4 avril 2017, les montants d'AC afin d'assurer la neutralité fiscale pour les communes comme pour le contribuable. Conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI 5° 1 a), la CCVS a révisé, librement et à l'unanimité, les montants des AC le 12 avril 2017.

En 2018, les communes ont obtenu de la CCVS qu'elle leur reverse le montant supplémentaire de recettes fiscales perçues en 2017 grâce à la hausse des bases fiscales, c'est-à-dire ce qu'elles auraient perçu en plus si leurs taux 2016 avaient été appliqués aux bases 2017, soit 9 K€.

Les communes ont mis en avant la baisse de leur effort fiscal pénalisant le montant de leur dotation globale de fonctionnement (DGF).

En 2018, la CCVS a donc révisé librement et conformément aux conditions de majorité requise ses attributions de compensation de toutes les communes pour prendre en compte l'évolution des bases fiscales communales en 2017.

La CLETC, réunie le 1^{er} avril 2019, a voté pour la redistribution en 2019 des recettes issues de la croissance des bases fiscales en 2018 par l'intermédiaire des attributions de compensation.

Or, reverser aux communes le produit des recettes fiscales communautaires issues de la croissance de leurs bases, pourtant transférées à la communauté de communes contourne le principe même de l'attribution de compensation, qui vise à faire bénéficier l'EPCI gestionnaire des compétences de la croissance des recettes fiscales transférées en compensation.

En procédant ainsi, la communauté de communes se prive d'une partie des produits de fiscalité économique pourtant affectée à la mise en œuvre de ses compétences, notamment les compétences obligatoires de l'aménagement de l'espace et du développement économique.

La chambre invite la CCVS à mettre fin au reversement des produits de la fiscalité économique, issus de la croissance de ses bases fiscales.

Au final, ces reversements ont doublement pénalisé la CCVS au niveau de ses recettes. D'une part, les reversements de fiscalité réalisés via les attributions de compensation ont eu pour effet de minorer l'intégration fiscale et, indirectement, sa dotation d'intercommunalité. D'autre part, la CCVS a reversé des recettes fiscales qu'elle aurait dû conserver.

1.2.3 La poursuite du reversement aux communes de la fiscalité des zones économiques transférées à la CCVS en 2019

La préfète du Territoire de Belfort a dissous le SMN au 1^{er} janvier 2019. La CCVS a donc repris la gestion de ses zones d'activités.

Comme ils l'ont demandé en CLETC du 18 mars 2019, les élus souhaitent poursuivre en 2019 le reversement aux communes membres du produit fiscal de 2018 issu des zones d'activités de l'ex-SMN.

Si la CCVS valide d'ici fin 2019 les montants des AC prévisionnelles inscrites pour 2019 dans son budget, elle redistribuera en 2019 les recettes fiscales de 2018 issues des zones du SMN aux communes membres par l'intermédiaire des attributions de compensation, alors que les zones relèvent de sa propre compétence depuis le 1^{er} janvier 2019.

La chambre invite la CCVS à conserver à partir de 2020 les ressources fiscales des zones d'activités issues en 2019 du SMN dont elle a récupéré la compétence au 1^{er} janvier 2019.

1.3 Le coût de nouvelles compétences exclusivement supporté par la CCVS

1.3.1 Le financement des services supplémentaires en matière d'urbanisme sans participation des communes

Conséquence de la fusion, la CCVS, qui compte plus de 10 000 habitants, ne bénéficie plus du service gratuit d'instruction mutualisé des autorisation du droit des sols (ADS) de l'Etat⁸. L'EPCI a donc créé le 1^{er} janvier 2019 un service instructeur, sauf pour deux communes encore soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) : Lamadeleine-Val-des-Anges et Petitefontaine qui continuent à bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État.

⁸ Conséquence de l'article 134 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite ALUR, qui réserve la mise à disposition des services de l'État pour l'application du droit des sols aux seules communes appartenant à des EPCI qui comptent moins de 10 000 habitants ou aux EPCI compétents de moins de 10 000 habitants.

La communauté de communes paye l'ensemble des coûts de fonctionnement et d'investissement du service mais se réserve, dans les conventions d'accès signées avec les communes, le droit de revenir sur cette décision par avenant, en cas d'évolution mettant en péril son équilibre budgétaire ou celui du service.

Le cas échéant, si elle le souhaitait, la CCVS pourrait refacturer le service à ses communes membres par un prélèvement sur l'attribution de compensation afin d'optimiser le coefficient d'intégration fiscale (CIF), comme le prévoient les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

La CCVS estime entre 60 à 65 K€ le coût annuel du service, qui a instruit 772 actes en 2018.

1.3.2 La mise en œuvre de la compétence GEMAPI sans prélèvement de la taxe affectée facultative

La loi NOTRe a rendu obligatoire, au 1^{er} janvier 2018, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

Dans le Territoire de Belfort, le département a réalisé, possède et exploite⁹ neuf ouvrages ralentisseurs de crues, situés dans les bassins de la Savoureuse (trois à Sermamagny et trois à Chaux) et de la Rosemontoise (trois à Grosmagny). Ces ouvrages sont situés respectivement sur les territoires des EPCI de GBCA pour les trois premiers et de la CCVS pour les six autres. Ces bassins protègent prioritairement les populations résidant dans la communauté d'agglomération.

L'article 59 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 prévoyait le transfert de la gestion de ce type d'ouvrages des départements, régions ou de leurs groupements aux EPCI à fiscalité propre territorialement compétents d'ici le 1^{er} janvier 2020. Mais la loi dite « Fesneau » du 30 décembre 2017 a permis au département de conserver la gestion des digues à condition de conventionner d'ici le 1^{er} janvier 2020 avec chaque EPCI territorialement compétent.

Aussi, eu égard à son expérience, le département a proposé à GBCA et à la CCVS de conserver la propriété et l'exploitation des neuf ouvrages ralentisseurs de crues par une convention adoptée le 11 avril 2019 pour une durée de 5 ans.

À partir du 1^{er} janvier 2020, le département supporte la totalité de l'encours de dette et tous les frais des personnels départementaux exploitant les ouvrages, y compris les astreintes, soit une charge annuelle de 800 K€. Il associe GBCA et la CCVS à hauteur respectivement de 50 % et 5 % aux 200 K€ de dépenses courantes annuelles d'entretien et de contrôle périodique (soit 100 et 10 K€ annuels). La convention signée prévoit aussi la participation de la CCVS aux dépenses supplémentaires à hauteur de 8 %.

⁹ En tant que propriétaire et exploitant des ouvrages, le département est le seul bénéficiaire des arrêtés préfectoraux d'autorisation du titre de la rubrique 3.2.5.0 « barrages » de la loi sur l'eau.

Cet accord sur la gestion des ouvrages, protégeant d'abord de possibles crues les populations de la communauté d'agglomération de Belfort, permet à la CCVS de limiter juridiquement et financièrement son intervention et son exposition en matière de prévention des inondations.

En outre, au titre de la prévention des inondations, les inondations récurrentes dans les communes d'Auxelles-Bas, de Rougemont-le-Château et de Rougegoutte ont conduit la CCVS à réaliser une étude (montant de l'étude estimé à 30 K€) concernant la réalisation des travaux (15 K€). Ces dépenses correspondent à la totalité des dépenses de GEMAPI pour 2019.

Au titre de la gestion des milieux aquatiques, la CCVS doit également financer des travaux de restauration de la continuité écologique du ruisseau des Fourgerets au niveau de la station d'épuration de Giromagny pour 77 K€ HT. Ces travaux représentent un coût net de 26 K€ pour la CCVS après déduction de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) (16 K€) et des subventions de l'agence de l'eau (35 K€).

Conséquence de la prise de la compétence GEMAPI, la CCVS a dû créer un poste de chargé de mission, recruté pour un coût annuel compris entre 35 à 40 K€ annuels.

Le conseil communautaire ayant toutefois refusé, le 18 septembre 2018, l'instauration de la taxe facultative affectée au financement de la GEMAPI proposée par le président, **la CCVS va donc financer intégralement la mise en œuvre de cette compétence par les ressources de son budget général.**

1.4 Le reversement d'importants fonds de concours aux communes en 2019

Considérant qu'elle ne portait pas encore de projets d'investissement conséquents, la CCVS a proposé de soutenir l'investissement des communes membres sur la base d'une enveloppe d'un million d'euros. Il a cependant été convenu d'y soustraire les fonds redistribués aux communes au titre des revenus des syndicats de gestion de zones d'activités (SMN et SMAGA). Le montant réel de ces fonds de concours s'élève ainsi à 606 K€ pour financer des projets communaux en 2018 et 2019.

Au final, il apparaît que les communes membres de la CCVS ont bénéficié de reversements de ressources à travers les attributions de compensation, que ce soit les recettes fiscales issues des zones d'activités économiques ou de la croissance des ressources fiscales affectées à la CCVS. Elles vont aussi pouvoir bénéficier de 606 K€ de fonds de concours en 2019.

Dans le même temps, à l'exception du contingent du SDIS, dont la croissance du montant en 2017 a été compensée par les communes, la CCVS a dû supporter les coûts de nouvelles compétences sans participation des communes (service de l'instruction du droit des sols), ni recettes fiscales complémentaires (taxe GEMAPI).

La politique communautaire en matière de flux budgétaires avec ses communes membres peut être qualifiée de plutôt généreuse.

2 UNE FUSION A ACHEVER SUR LE PLAN ORGANIQUE

Malgré l'avis négatif de chacune des deux communautés de communes, les présidents de la CCHS et de la CCPSV ont préparé la fusion dès 2016 avec les élus de leurs bureaux réunis au sein d'un comité de pilotage, décliné en groupes de travail (compétences et aménagement).

Ce comité de pilotage a préparé et validé plusieurs orientations telles que la composition du conseil communautaire, le siège, la direction et l'organisation des services, la création d'un service d'instruction du droit des sols, la neutralité fiscale pour les communes et les contribuables à la suite de l'harmonisation des taux de fiscalité directe locale et l'harmonisation de certaines compétences (scolaires) ou de leur mise en œuvre (tourisme, médiathèque).

2.1 La rationalisation des bâtiments communautaires

2.1.1 S'agissant des services administratifs : le regroupement des deux sièges des communautés de communes

La CCVS a conservé les bâtiments des sièges des deux communautés de communes :

- le bâtiment de l'ex CCHS à Giromagny d'une surface de 862 m² est devenu le siège officiel de la CCVS, où se tiennent les conseils communautaires. Il accueille le service de l'assainissement en raison de la proximité avec la station d'épuration ;
- le bâtiment de l'ex CCPSV à Étueffont d'une surface de 1 125 m² est devenu une antenne mais accueille la direction et les services communautaires administratifs.

Sur la base des temps de trajet en véhicule, la commune d'Étueffont est plus proche en moyenne de chaque commune que celle de Giromagny. Pondéré par la population, le temps de trajet moyen depuis la commune de Giromagny (3 200 habitants) est plus faible que celui de la commune d'Étueffont (1 500 habitants) (Cf. tableau n° 1 en annexe n° 2).

Le 27 juin 2019, le conseil communautaire a validé le projet d'acquisition de locaux voisins de son antenne à Étueffont pour y accueillir d'ici trois ans les agents installés sur le site de Giromagny (services techniques, de l'assainissement, référents bourgs-centres et GEMAPI). Le conseil a aussi décidé d'une étude de restructuration globale des bâtiments communautaires et a également validé le principe de la création d'une maison de santé pluriprofessionnelle porté par la CCVS en lieu et place du siège communautaire de Giromagny.

Comme la chambre l'avait invité à le faire, le président de la CCVS a confirmé au cours du contrôle le regroupement programmé des services techniques et administratifs à Étueffont, afin d'aménager une maison de santé pluriprofessionnelle en lieu et place de l'actuel siège communautaire situé à Giromagny, mais aussi de rationaliser l'organisation des services et de réduire les charges afférentes.

2.1.2 S'agissant des médiathèques, le maintien de six implantations

La CCVS a conservé les cinq médiathèques que comptait l'ex CCHS et les deux de l'ex CCPSV, soit sept implantations pour 16 000 habitants. Elle a ouvert en janvier 2018 les nouveaux locaux de la médiathèque de Giromagny, située dans l'Espace de la Savoureuse. Elle a fermé le 1^{er} juillet 2018 la médiathèque d'Auxelles-Bas (issue de l'ex CCHS) (Cf. carte n° 2 en annexe n° 2).

Un réseau plus ouvert et offrant plus de supports que la moyenne pour des coûts comparables

Le réseau de la CCVS est deux fois plus ouvert au public que la moyenne des réseaux des territoires comparables, il offre plus de surfaces et une fois et demie plus de supports de lecture, pour un coût comparable : 5 % de plus en dépenses de personnel au total par habitant, et un peu moins de personnels en effectif équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Les médiathèques de la CCVS offrent un nombre d'heures hebdomadaires d'ouverture près de deux fois supérieur à l'offre des territoires comparables, avec une amplitude horaire hebdomadaire de 49 heures, dont un tiers assuré par Giromagny (Cf. tableau n° 2 en annexe n° 2).

D'une surface deux à trois fois plus grande que les autres médiathèques¹⁰ et plus récente, la médiathèque de Giromagny regroupe 56 % des lecteurs¹¹ en 2018 et 31 % des fonds, mais réalise 53 % des prêts annuels et accueille 77 % des visiteurs annuels¹² (Cf. tableau n° 3 en annexe n° 2).

La médiathèque d'Auxelles-Haut, ouverte 4 heures par semaine, accueille 1 % des visiteurs annuels et réalise 4 % des prêts. En revanche, elle affiche une proportion de lecteurs rapportés à sa population proche des autres communes d'accueil.

Malgré une amplitude horaire et des surfaces supérieures à la moyenne comparable, le réseau de médiathèques de la CCVS ne bénéficie pas pour autant de plus de lecteurs inscrits en proportion par rapport à la population, et ne réalise pas plus de prêts que la moyenne.

Les coûts annuels par site

En 2018, les médiathèques coûtaient 376 K€, nets des recettes, qui ne couvrent que 2,2 % des dépenses totales annuelles (385 K€).

¹⁰ Lepuix et Étueffont (160 m²), Rougemont et Rougegoutte (135 et 138 m²).

¹¹ Inscrits ou utilisant les services de chaque médiathèque (car plusieurs lecteurs fréquentent plusieurs médiathèques du réseau). Ce second chiffre donne le nombre réel de lecteurs utilisant les supports de tel ou tel site.

¹² Selon la CCVS, la médiathèque de Giromagny est équipée de compteurs automatiques ; ce qui peut « fausser » le comptage : si un lecteur sort et rentre 4 fois de la médiathèque dans la même journée, il est comptabilisé autant de fois.

Par visiteur, la médiathèque de Giromagny coûtait cinq euros annuels, celles d'Auxelles-Haut, d'Étueffont, de Rougemont et de Rougegoutte quatre fois plus cher (entre 17 et 21 euros annuels) et celle de Lepuix (huit fois plus cher, à 41 euros).

Par lecteur utilisant le service, la médiathèque d'Auxelles-Haut est la moins coûteuse (80 euros), les médiathèques de Rougemont et Lepuix sont les plus onéreuses (280 et 340 euros) (Cf. tableau n° 4 en annexe n° 2).

La CCVS a prévu des travaux de réfection de toiture (estimés à 12 K€) et de ravalement (non chiffrés) sur la médiathèque de Lepuix.

La chambre invite la CCVS à mener une réflexion sur les implantations de ses médiathèques au regard des investissements immobiliers nécessaires au maintien en bon état des bâtiments.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCVS a indiqué que l'organisation territoriale des médiathèques, mais aussi leur mise aux normes d'accessibilité au public, était un sujet qui méritera effectivement d'être interrogé.

2.2 La gestion des ressources humaines à formaliser et à régulariser

2.2.1 La nécessaire formalisation des règles applicables aux agents

La communauté de communes comptait 66 agents en 2018.

S'agissant du régime indemnitaire

La CCVS applique un grand nombre de délibérations issues des deux précédentes communautés de communes sans avoir procédé à une quelconque harmonisation. Deux régimes indemnitaires précédents coexistent donc depuis la fusion.

Le régime indemnitaire de la CCVS est par conséquent peu lisible et comporte certaines primes qui n'ont plus de base juridique. C'est notamment le cas de la prime de fonctions et de résultat (PFR), abrogée depuis le 31 décembre 2015.

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires dispose que les employeurs territoriaux doivent mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), dès lors que les agents d'un corps équivalent de la fonction publique de l'État (FPE) bénéficient d'un tel régime.

La délibération doit être prise pour chaque cadre d'emplois dans un délai raisonnable à compter de la publication au journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP dans le respect du calendrier de sa mise en œuvre pour les corps équivalents dans la FPE¹³.

Comme la chambre le lui avait recommandé, la CCVS a délibéré le 14 novembre 2019 pour mettre en place le RIFSEEP.

S'agissant de la formation

Les lois du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents territoriaux, complétée par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 ont rendu obligatoire l'élaboration d'un plan de formation par les collectivités.

Les agents de la CCVS peuvent suivre des formations, mais celles-ci ne s'intègrent pas dans un plan de formation et ne font pas suite à un recensement des besoins.

La chambre invite la CCVS à mettre en place un plan de formation pour ses agents.

En réponse aux observations provisoires, le président de la CCVS a indiqué son objectif de formaliser un règlement de formation, préalable à la réalisation d'un plan de formation.

S'agissant de l'action sociale

Aux termes de l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 créé par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale et modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, l'assemblée délibérante de chaque collectivité détermine les différentes formes de l'action sociale¹⁴ et le montant des dépenses qu'elle entend engager pour la réalisation des prestations d'action sociale.

Les deux communautés de communes adhéraient aux prestations du centre national d'action sociale (CNAS) et la CCVS a adhéré en 2017 au service de prestations sociales du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Territoire de Belfort (pour la prestation billetterie uniquement).

La chambre invite la CCVS à délibérer le champ de l'action sociale au bénéfice des agents communautaires, le type d'action et les montants de dépenses consacrées.

Enfin, aucun règlement intérieur ne rappelle aux agents leurs droits et obligations, ni les règles internes. Or, plusieurs régimes de travail coexistent au sein des services (temps annualisé de 35 heures, 37 heures et 39 heures avec RTT).

¹³ La notion de délai raisonnable relève de la jurisprudence ; elle est appréciée au cas par cas par le juge administratif. Il est préférable de ne pas attendre que tous les corps équivalents de la FPE soient passés au RIFSEEP, mais plutôt de prendre des délibérations pour les cadres d'emplois concernés au fur et à mesure, compte tenu de l'échelonnement dans le temps du passage au RIFSEEP des corps de la FPE (de 2015 à 2020).

¹⁴ Selon les dispositions de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, l'action sociale vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.

La chambre invite la CCVS à formaliser un règlement intérieur applicable aux agents s'agissant des règles de gestion des ressources humaines, notamment celles relevant du temps de travail, des congés, des conditions d'accès et de départ en formation.

Au cours du contrôle, le président de la CCVS a indiqué son objectif de rédiger un règlement intérieur.

2.2.2 Quelques irrégularités à corriger s'agissant des congés et du temps de travail

L'octroi de congés « d'ancienneté »

La CCVS accorde à ses agents un jour de congé supplémentaire pour 10 années de service, deux jours pour 15 ans de service et trois jours pour 20 ans de services et plus.

Or ces congés « d'ancienneté » ne sont pas prévus par la loi¹⁵.

Comme la chambre le lui avait recommandé, le président de la CCVS a informé ses agents de la suppression de ces congés d'ancienneté à compter du 1^{er} janvier 2020.

Les modalités de suivi du temps de travail

Le deuxième aliéna du I de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travail supplémentaire (IHTS) modifié par le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 indique que « le versement des IHTS [i.e. le paiement des heures supplémentaires] à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies.¹⁶ »

Or, à la CCVS, chaque agent saisit lui-même les heures supplémentaires qu'il a effectuées dans des tableaux qui sont ensuite soumis à la validation de leur hiérarchie. Ce processus n'est pas conforme à la réglementation.

Recommandation n° 1 : la chambre recommande à la CCVS de mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, conformément aux dispositions de l'article 2-1-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Au cours du contrôle, le président de la CCVS s'est engagé à étudier la solution la plus adaptée pour automatiser le contrôle des heures réalisées par ses agents qui travaillent dans les sites comptant 10 agents ou plus.

¹⁵ L'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la FPT, qui précise tous les congés auxquels un agent peut prétendre.

¹⁶ « S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10. »

La liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires

En 2017, la CCVS a versé pour un peu moins de 2 800 € d'indemnités horaires pour travail supplémentaire (IHTS). Ce montant peu élevé résulte du choix de privilégier la récupération des heures plutôt que leur paiement.

Cependant, en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, modifié par le décret n° 2008-1451 du 22 décembre 2008, l'octroi d'heures supplémentaires requiert une délibération listant les emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence. Or, la CCVS n'a pas délibéré sur cette liste d'emploi.

Recommandation n° 2 : la chambre recommande à la CCVS de fixer par délibération la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

Le président de la CCVS a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires, avoir demandé à ses services de lui proposer un projet de délibération destiné à identifier les emplois susceptibles de bénéficier d'IHTS.

2.2.3 Le cadre des mutualisations partielles d'agents entre la communauté de communes et ses communes membres

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 III du CGCT, « les services d'un ECPI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ». Dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 II, « lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa¹⁷ du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci. ».

Or, la CCPSV puis la CCVS ont délibéré la mise à disposition d'agents communautaires¹⁸ à des communes membres (dite de mutualisation descendante) et inversement d'agents communaux¹⁹ à l'EPCI (dite de mutualisation ascendante) sur le fondement du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

¹⁷ « Le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier. »

¹⁸ À la commune de Bourg-sous-Chatelet, un adjoint technique pour assurer des fonctions d'agent d'entretien notamment pour le ménage de la mairie.

¹⁹ À compter du 1^{er} janvier 2018 pour 3 ans d'un agent de maîtrise de la commune de Saint-Germain-le-Chatelet « pour réaliser divers travaux correspondant aux missions relevant de son grade », à compter du 1^{er} janvier 2019 pour 3 ans d'un adjoint technique de la commune d'Auxelles-Haut pour l'allumage et l'entretien du feu dans la salle des associations, lieu d'accueil périscolaire et d'un adjoint technique pour entretenir les locaux scolaire et périscolaire, et d'un agent administratif, d'un agent technique et d'un agent de maîtrise de la commune d'Étueffont dans le cadre du marché du terroir et d'un adjoint technique et d'un agent d'entretien dans le cadre du ménage des écoles de la commune et de surveillance de la cour de l'école primaire.

La chambre invite la CCVS à fonder les conventions de mise disposition d'agents conclues avec ses communes membres sur les dispositions des articles L. 5211-4-1 II et III du CGCT, et non sur celles du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

En réponse aux observations provisoires, le président de la CCVS a indiqué vouloir y remédier lors du renouvellement des mutualisations d'ores et déjà établies et à l'occasion de toute nouvelle convention.

Enfin, l'article D. 5211-16 du CGCT modifié par le décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 dispose que le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'EPCI ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition.

Or, les conventions précédemment mentionnées de mise à disposition d'agents stipulent le remboursement au prorata du temps de travail réalisé pour la collectivité bénéficiaire.

Dans le cadre des conventions à venir, la chambre invite la CCVS à fixer le remboursement des services mis à disposition et partagés avec les communes membres, sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités, conformément aux dispositions de l'article D. 5211-16 du CGCT.

2.3 La commande publique

2.3.1 Une nécessaire formalisation des procédures

La chambre observe en préambule qu'à la CCVS, la connaissance et le suivi des procédures de commande publique repose sur un seul agent²⁰ sans qu'il existe par ailleurs de procédure écrites de ces règles.

La chambre invite la CCVS à formaliser ses procédures internes relatives à la commande publique et à l'achat public.

2.3.2 La régularité des avenants d'un marché de prestations intellectuelles

La CCVS a signé en 2018 un premier marché avec la société X sur la base de 17 jours de travail facturé à 550 € HT et 720 € de déplacement (soit 10 070 € HT) afin de construire la prospective financière, renforcer la pratique et les ressources de gestion financière et « participer à gérer les incertitudes ».

²⁰ Au sein des services communautaires, le directeur des services techniques est chargé de l'organisation et du suivi de la commande publique, de la définition et du recensement des besoins, de la rédaction des documents de consultation, de la mise en œuvre des procédures, de la centralisation de l'ensemble des prévisions annuelles et du suivi de la nomenclature d'achats.

La CCVS a ensuite signé quelques mois plus tard un avenant ayant pour objet d'« accompagner la CCVS, son président et son DGS, afin de préciser le plan de redressement financier, par une série d'entretiens auprès des membres du groupe de travail « économies » sur la base de 6 jours à 550 € HT (ramené à 325 € HT pour la journée réalisée en juillet août) et 100 € HT de frais de déplacement par jour (offert pour la journée précédente) : le coût de ces prestations, 2 925 €, ont accru le montant initial de 29 %, taux inférieur au plafond applicable à l'époque (50 %²¹).

En outre, la CCVS a signé fin 2018, sur le fondement de l'article 5 relatif aux prestations complémentaires de la convention signée au début de la même année, une nouvelle convention pour une mission complémentaire de 56 jours de travail pour « un accompagnement du président, du DGS et du vice-président chargé de l'assainissement en gestion budgétaire et financière, contrôle de gestion, politique de développement et d'investissement, financements et choix stratégiques, programmes et rencontres préalables de désensibilisation des dossiers dans le cadre de la gouvernance, prospective financière et fiscale » pour un montant de 442,85 euros HT par journée (frais de déplacement compris). Cette prestation représente un coût supplémentaire de 24,8 K€, soit un taux total cumulé des avenants de 382 % du montant initial. Cette évolution est, cette fois-ci, très supérieure au taux maximal règlementaire de 50 %.

Enfin, la CCVS a majoré par un avenant signé début 2019 - pour le même objet - le nombre de jours en le faisant passer de 56 à 64. Elle a par la même occasion accru le prix de journée le repassant de 442,85 à 550 €. Cette nouvelle évolution, pour un nouveau surcoût de 35,2 K€ HT, porte le taux d'évolution cumulé des avenants à 485 %.

La chambre observe que les prestataires, consultés fin 2017, l'ont été pour la seule réalisation d'une prospective financière. Ainsi, les prestations confiées par les deux avenants ont excédé l'objet initial du marché : la réalisation d'une analyse financière prospective, les marges de manœuvre en fonction des finances des EPCI pré existants et des transferts de compétences à venir.

Les nouvelles prestations ont ainsi échappé à toute mise en concurrence contrairement aux dispositions en vigueur à l'époque. La CCVS aurait dû relancer une nouvelle consultation portant sur les nouveaux objets.

Dans le cadre du contrôle, le président de la CCVS a résilié, le 31 août 2019, le marché conclu avec la société X et a lancé une nouvelle consultation auprès de plusieurs prestataires.

²¹ Le seuil a été fixé à 50 % à partir du 1^{er} avril 2016 par l'article 40 du décret du 25 mars 2016.

2.4 La mise en œuvre de certaines compétences à parfaire

2.4.1 La nécessaire structuration de la compétence du développement économique

La compétence de développement économique est exercée par des opérateurs financés par la CCVS. Il s'agit de l'Agence de développement Nord Franche-Comté (ADN-FC) pour la prospection et d'accompagnement d'entreprises (10 K€ annuels), de l'association Belfort Territoire de Tourisme pour la promotion du tourisme (44 K€) et de l'association Balisage 90 pour l'entretien des chemins de randonnées, hors plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées (2 K€).

La CCVS a adopté le 6 mars 2018 son règlement d'intervention d'aide à l'immobilier d'entreprises et conventionné en 2018 avec la Région en matière d'immobilier d'entreprises.

À la suite de la loi NOTRe, la CCVS a repris au 1^{er} janvier 2019 la gestion des zones d'activités créées par le syndicat multi site nord (SMN) dont la préfète du Territoire de Belfort a mis fin à l'activité le 19 octobre 2018, avant de le dissoudre en 2019.

La CCVS a créé un budget annexe dédié aux zones d'activités 2019, d'un montant de 68 K€ en dépenses.

À la suite de la reprise des zones d'activité économiques du syndicat multi sites nord, la chambre invite la CCVS à définir les objectifs pour l'exercice de la compétence de développement économique (dont le tourisme) et à structurer les moyens afférents.

2.4.2 La mise à disposition partielle des biens relevant de compétences transférées

Conformément aux dispositions des articles L. 5217-1 et L. 1321-1 du CGCT, la mise à disposition constitue le régime de droit commun obligatoire applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité. La mise à disposition, sans transfert de propriété, a lieu à titre gratuit. Elle est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre la commune antérieurement compétente et l'EPCI.

À la création de la CCVS, les deux communautés de communes antérieures n'avaient pas procédé aux mises à disposition de toutes les immobilisations relevant de leurs compétences transférées. Il en était par exemple ainsi, pour la CCHS, de la médiathèque de la commune d'Auxelles-Haut et, pour la CCPSV, de l'accueil de loisirs sans hébergement de la commune d'Étueffont.

Recommandation n° 3 : la chambre recommande à la CCVS de conclure les procès-verbaux de mise à disposition de la médiathèque avec la commune d'Auxelles-Haut et de l'accueil de loisirs sans hébergement avec la commune d'Étueffont, conformément aux dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT.

Le conseil communautaire a délibéré le 14 novembre 2019 pour autoriser le président à constater, par voie de procès-verbal ou de convention, les mises à disposition préalablement opérées entre communes et ex-communautés de communes, dans le cadre de transferts de compétences.

Les maires des deux communes ont précisé, dans leur réponse aux observations provisoires qu'ils procéderaient à cette régularisation avec la CCVS.

3 LE SOUTIEN A CERTAINES ASSOCIATIONS CULTURELLES

La CCVS participe au financement de trois associations culturelles : le centre socio culturel (CSC) de la Haute-Savoireuse pour 140 K€ annuels, le Théâtre du Pilier pour 110 K€ et l'association culturelle sous-vosgienne (école de musique) pour 44 K€.

La CCVS a signé des conventions d'objectifs et de moyens ou des avenants conformément aux dispositions du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

La CCVS a par ailleurs mis à disposition depuis janvier 2018 au CSC et à l'association le Théâtre du Pilier une partie des locaux du nouvel Espace de la Savoireuse, qui accueille la médiathèque.

3.1 La nécessaire requalification de la relation juridique avec le centre socio culturel de la Haute-Savoireuse

La CCHS avait signé des conventions d'objectifs et de moyens avec le CSC en 2005, puis en 2009, pour 6 ans. La CCHS (pour 3 ans) puis la CCVS (deux fois un an) ont successivement prorogé par avenants la convention de 2009, jusqu'au 31 décembre 2019²². Cette convention mentionne que la communauté de communes, dans le cadre de la compétence culture de l'EPCI et de son « souci de développer une politique culturelle dynamique », « s'est attachée à travailler en partenariat avec le centre socioculturel CSC ».

L'article 2 de la convention stipule que :

- « Le CSC a pour mission de déconcentrer les actions sur le territoire et de travailler à la construction d'une identité communautaire, en direction de la population des 8 communes de la CCHS [...] Il s'applique à développer une éducation civique et citoyenne par l'organisation d'actions culturelles et artistiques prenant en compte le loisir et le temps libre et en développant un partenariat fort » ;

²² En raison pour 2018 du diagnostic des nouveaux besoins, à la suite de l'agrandissement de la communauté de communes et du report d'un an du contrat de projet liant le CSC à la caisse des allocations familiales (CAF), et en 2019 du non aboutissement de la réflexion pour définir le cadre juridique de la relation entre le CSC et la CCVS.

- « Le CSC s'adressera à la petite enfance pour laquelle il apportera sa contribution à l'élaboration de projets avec la structure multi accueil crèche halte-garderie afin de favoriser les liens parents enfants, à l'enfance par l'organisation d'accueils collectifs de mineurs lors de vacances scolaires (hors Noël) et les mercredis, à la jeunesse par une intervention dans les localités de la communauté de communes et la mise en place d'actions pour les jeunes et à la famille, aux adultes et 3^{ème} âge en mettant en synergie les associations locales et en recherchant une plus forte sensibilisation et implication des habitants de la communauté de communes ».

La communauté de communes a mis à disposition du CSC un véhicule de 9 places puis, depuis début 2018, des parties de l'Espace de la Savoureuse : des salles et le gymnase dont elle gère l'utilisation, hormis le mur d'escalade resté compétence de la CCVS. Les clubs qui adhèrent au CSC peuvent utiliser ces installations sans droit de regard de la CCVS.

À la suite de son installation début 2018 dans les nouveaux locaux de l'Espace de la Savoureuse, la CCVS a signé le 23 avril 2018 avec le CSC une convention d'occupation du domaine public : elle définit les conditions dans lesquelles il est autorisé à occuper le bâtiment de l'Espace mis à disposition à partir du 1^{er} janvier 2018, pour une durée d'un an reconductible tacitement dans la limite de trois ans, conformément aux dispositions de l'article L. 2144-3 du CGCT. Cette mise à disposition est conclue à titre gratuit, sur le fondement de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Selon la convention, la CCVS prend en charge les frais de fonctionnement (eau, électricité, chauffage), la maintenance des équipements, le nettoyage des communs ; la CSC prend en charge les frais d'ordures ménagères, de téléphonie et d'entretien courant des locaux.

3.1.1 Les conditions de mise à disposition de l'Espace de la Savoureuse au centre socio culturel

La convention d'occupation du domaine public signée par le CSC évoque à son article 2 la possibilité laissée aux associations de « solliciter l'occupant pour le déroulement de leurs activités au sein des locaux sous réserve d'un accord préalable de l'occupant conjugué au paiement d'une cotisation annuelle à celui-ci. »

Comme le précise son programme d'activités 2018-2019, les associations peuvent adhérer au CSC pour des activités, des réunions dans les locaux mis à disposition, de l'aide aux projets et des aides matérielles ; il en coûte 70 € annuels pour les associations de la CCVS et 95 € pour les associations extérieures. Elles doivent également signer une convention.

À l'occasion de l'instruction, le CSC a répondu à la CCVS qu'il travaillait à une convention d'utilisation des locaux pour les associations adhérentes. Il a précisé que « comme le stipulait la convention avec la CCVS, il n'y avait aucune sous location des locaux, donc aucune recette en tant que tel ».

La chambre invite la CCVS à modifier l'article 2 de la convention d'occupation du domaine public signée avec la CSC pour exclure toute mise à disposition des locaux concernés à titre onéreux.

3.1.2 La nécessaire requalification de la relation juridique avec le CSC

La CCVS n'assure pas la gestion directe des activités culturelles, sportives et extra et périscolaire²³ : elle les a confiées à un tiers, le CSC.

La CCVS verse à ce titre au CSC une subvention annuelle de fonctionnement pour ces trois objets différents :

- les activités et politiques culturelles ;
- les activités sportives depuis la mise à disposition en 2018 du nouveau gymnase ;
- les accueils extra et, depuis le 1^{er} janvier 2019, périscolaires.

Il convient de distinguer les activités culturelles et sportives qui, depuis 2018, constituent une mission d'intérêt général, des accueils extra et - depuis le 1^{er} janvier 2019 - périscolaires, qui relèvent d'une prestation.

Cette situation pose la question de la nature juridique de la relation entre la CCVS et le CSC.

La CCVS peut sans difficulté continuer à subventionner la mission d'intérêt général culturelle et sportive. En revanche, s'agissant des accueils extra et périscolaires, relevant d'une logique de prestation de services, elle doit passer une délégation de service public (DSP) ou un marché public selon qui, de la CCVS ou du CSC, en supporte le risque d'exploitation.

Un marché public repose sur la rémunération par un prix à la différence de la délégation de service public, dont le concessionnaire, chargé de la gestion d'un service public assure le risque lié à l'exploitation.

Comme le précise l'article L. 1121-1 du code des marchés publics, « la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. »

Le recours à une DSP pour l'accueil extra et périscolaire impliquerait que le CSC supporte un risque réel d'exploitation, apprécié par exemple par le niveau de sa rémunération provenant de l'utilisateur.

La chambre invite la CCVS à évaluer l'ampleur du risque d'exploitation supporté par le CSC pour l'activité de l'accueil extra et périscolaire afin de définir correctement ses modalités d'intervention.

Recommandation n° 4 : En fonction de l'analyse à venir sur le risque d'exploitation associé aux activités d'accueil extra et périscolaire, la CCVS devra lancer la procédure adaptée de recours à un prestataire, soit de délégation de service public, soit de marché public.

²³ Si c'est le CSC qui a développé en 1994 le service d'accueil péri et extra-scolaire à la demande de la commune de Giromagny, c'est aujourd'hui une compétence communautaire facultative donc un service public de l'accueil de loisirs des enfants sans hébergement.

En réponse aux observations provisoires, tant le président de la CCVS que la présidente du CSC ont confirmé la nécessité et le souhait de clarifier la relation juridique entre l'association et la communauté de communes.

3.2 Les conditions irrégulières de location du théâtre par l'association du Théâtre du Pilier

La convention d'objectifs et de moyens signée par le Théâtre du Pilier fin 2016 avec la CCHS confie bien à l'association à titre accessoire dans son article 2 la gestion de la location de l'équipement du théâtre dans la limite d'un fonctionnement strictement lié à la programmation et les capacités d'accueil et le respect du calendrier de la saison culturelle²⁴. La convention stipule une mise à disposition à titre gratuit à hauteur de 40 heures par année civile pour l'association et, au-delà de ce quantum annuel, l'application du tarif pour les associations de la CCVS.

Ainsi, l'association le Théâtre du Pilier peut louer le théâtre, mis à sa disposition, à des tiers dans les créneaux qu'elle n'utilise pas.

Selon son rapport d'activités, en 2018 l'association le Théâtre du Pilier a mis à disposition le théâtre 16 fois. Ces mises à dispositions ont été faites au profit de la médiathèque (40 %), du collège et d'autres associations.

Au cours de l'instruction, l'association le Théâtre du Pilier a indiqué à la CCVS que le montant de la recette annuelle 2018 pour ces mises à disposition s'élevait à 2 495,15 € HT²⁵. Ces recettes permettent, selon l'association, de régler le salaire et les charges de son régisseur qui doit être présent lors des manifestations, lesquelles exigent la présence d'un agent de service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes (SSIAP).

Cette exploitation locative, par un tiers, du théâtre pose problème. L'association le Théâtre du Pilier a en effet encaissé et conservé des sommes qui sont de droit des deniers publics, sans avoir la qualité de comptable public. Une telle pratique est constitutive d'une gestion de fait, conformément aux dispositions de l'article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, car elle constitue une violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

C'est à la CCVS d'encaisser les loyers en contrepartie de la mise à disposition à des tiers de son équipement du théâtre.

Recommandation n° 5 : la chambre recommande à la CCVS de mettre fin dans les meilleurs délais à la mise à disposition du théâtre à des fins locatives par l'association le Théâtre du Pilier.

²⁴ La grille tarifaire a été établie d'un commun accord entre l'association et la CCVS.

²⁵ Elle est assujettie à la TVA à 20 % sur les recettes de location.

En réponse aux observations provisoires, tant le président de la CCVS que le président de l'association du Théâtre du Pilier ont confirmé leur volonté commune de corriger les conditions de cette mise à disposition du théâtre.

3.3 Le coût de la mise à disposition de l'Espace de la Savoureuse et de son fonctionnement aux deux associations

Comme indiqué supra, la CCVS a mis à disposition du CSC des parties de son équipement de l'Espace de la Savoureuse, salles et gymnase.

La convention d'objectifs et de moyens signée par la communauté de communes avec l'association le Théâtre du Pilier précise, à son article 3.2, que la CCVS prend à sa charge l'ensemble des frais fixes liés à l'utilisation de la salle de spectacles de l'Espace la Savoureuse²⁶ et qu'elle fournit l'ensemble des équipements techniques nécessaires à l'utilisation professionnelle du lieu.

La CCVS a estimé le coût de fonctionnement annuel de l'Espace de la Savoureuse (eau, électricité, chauffage) à 83 404 € annuels. À la demande de la chambre, elle a évalué, sur la base des surfaces occupées notamment, les montants de ces frais de fonctionnement pris en charge pour le CSC et pour l'association le Théâtre du Pilier. Ces montants s'établissent à respectivement 36 713 et 10 788 euros annuels.

Pour autant, la CCVS ne valorise pas la prise en charge de ces frais de fonctionnement dans les conventions passées avec les associations ou dans ses documents budgétaires.

La chambre invite la CCVS à valoriser la mise à disposition de l'Espace de la Savoureuse dans les annexes des documents budgétaires, au titre des concours apportés aux tiers, CSC et association le Théâtre du Pilier.

3.4 Le niveau élevé de disponibilités des trois associations financées

Selon ses comptes annuels, le CSC était financé en 2017 à hauteur de 70 % par des subventions publiques dont 22 % par la CCVS (139,5 K€) et à hauteur de 24 % par les participations des usagers.

Il apparaît aussi que le CSC disposait, au 31 décembre 2017, de disponibilités assez importantes (317 K€), en hausse de 35 K€ par rapport au 31 décembre 2016. Ces disponibilités représentaient l'équivalent de plus de deux années de subvention versées par la CCVS.

Selon les comptes annuels, la subvention que la CCVS a versé en 2017 à l'association le Théâtre du Pilier (140 K€) représentait un quart des recettes de l'association.

²⁶ Fluides : électricité, eu, ménage, surveillance télématique, maintenance du matériel appartenant à la CCVS.

Or, l'association le Théâtre du Pilier disposait elle aussi, au 31 décembre 2017, d'importantes disponibilités (159 K€, en hausse de 40 K€ par rapport au 31 décembre 2016). Ces réserves financières représentaient plus d'une année de subvention de la CCVS.

La CCVS subventionne aussi l'association culturelle sous-vosgienne à hauteur de 44 K€ annuels pour l'action d'enseignement musical sur cursus pour les élèves de moins de 18 ans habitant la CCVS.

Selon les comptes annuels de cette association, la subvention de la CCVS (46 K€ pour 2016-2017 et de 44 K€ pour 2017-2018) assurait le tiers de ses recettes.

Or, cette association disposait, au 31 décembre 2018, elle aussi d'une trésorerie importante (152,9 K€), en hausse de 9 K€ par rapport au 31 décembre 2017. Ce niveau de trésorerie représentait l'équivalent de trois années et demie de subvention de la CCVS.

La comparaison des niveaux des disponibilités avec les montants des subventions annuelles versées par la CCVS montre que les trois associations en ont sans doute thésaurisés une partie. L'évolution positive de la trésorerie d'une année sur l'autre montre aussi que le montant des subventions accordées pourrait peut-être être rediscuté avec les bénéficiaires.

Recommandation n° 6 : La chambre recommande à la CCVS d'adapter le montant des subventions annuelles versées aux associations culturelles identifiées dans le cadre du contrôle, eu égard au niveau élevé de leurs disponibilités.

4 LA TRANSPARENCE ET LA FIABILILITE DES COMPTES

4.1 Une bonne transparence budgétaire qui pourrait encore être complétée

Ne comptant pas de commune de plus de 3 500 habitants, la CCVS est dispensée de la mise en œuvre de certaines dispositions du CGCT, comme le débat d'orientations budgétaires, l'élaboration de certaines annexes budgétaires et la réalisation des présentations brèves et synthétiques des documents budgétaires²⁷.

²⁷ Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 l'imposant n'étant pas applicable aux EPCI ne comptant aucune commune de plus de 3 500 habitants.

4.1.1 Une transparence budgétaire au-delà des exigences légales

Alors qu'elle en est règlementairement dispensée, la CCVS met en ligne sur son site internet ses budgets primitifs et l'ensemble des comptes rendus des conseils communautaires, y compris ceux des ex CCHS et CCPSV.

L'article L. 5211-36 du CGCT exempte la CCVS de la tenue obligatoire d'un débat d'orientations budgétaires, car elle ne compte aucune commune de plus de 3 500 habitants. Son président convie pour autant tous les élus communautaires à la réunion annuelle du bureau qui examine le budget primitif pour débattre des orientations budgétaires retenues.

Alors que la CCVS n'y est pas règlementairement tenue, son président adresse par ailleurs aux élus communautaires la note de synthèse explicative sur les affaires soumises à délibération et le conseil communautaire a créé des commissions (contrat local de santé, culture, ordures ménagères, vie associative, cadre de vie, action sociale, assainissement, développement économique et tourisme).

Le conseil communautaire de la CCVS a même créé des comités consultatifs scolaires, péri et extra scolaires, eau, comme le permet l'article L. 5211-49-1 du CGCT : ces comités consultatifs ont parfois été préférés aux commissions afin d'associer des habitants ; ils fonctionnent à l'instar des commissions comme des instances de réflexion et de proposition.

La chambre observe que la CCVS a mis en œuvre des dispositions relatives à la transparence, notamment budgétaires, qui ne lui sont pas toutes applicables et qui concourent à la qualité de la démocratie locale.

4.1.2 La nécessité de compléter certaines annexes budgétaires

Bien qu'elle soit soumise au respect d'annexes simplifiées conformément aux dispositions de l'article L. 5211-36 précité, la CCVS n'a pas rempli certaines annexes budgétaires.

Il en est ainsi de :

- l'état du personnel (IV C 1 1 - titulaires et contractuels) ;
- les méthodes utilisées pour les amortissements (IV A3) ;
- les provisions : état non rempli pour les budgets annexes ;
- les variations du patrimoine - état des entrées des immobilisations (A 10 1) ;
- la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions (B 1.7).

Recommandation n° 7 : la chambre recommande à la CCVS de compléter les annexes exigées des documents budgétaires relatives à l'état du personnel, aux méthodes utilisées pour les amortissements, aux provisions pour les budgets annexes, à l'état des entrées des immobilisations et aux concours attribués à des tiers, en nature ou en subventions.

Le président a répondu aux observations provisoires de la chambre que les annexes qui font jusqu'alors défaut seront produites à l'appui du compte administratif 2019.

4.1.3 L'obligation de réaliser les comptes rendus annuels et des activités et des cessions et acquisitions foncières

Compétente en matière d'aménagement de l'espace, la CCVS a délibéré les cessions et acquisitions foncières réalisées. Le conseil communautaire n'a cependant pas délibéré leur bilan annuel, contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-37 du CGCT.

Comme les deux communautés de communes précédentes, la CCVS a bien publié les rapports sur le prix et la qualité du service des assainissements collectif et non collectif (RPQSA) conformément aux dispositions de l'article L. 2224-5 du CGCT. En revanche, elle n'a pas réalisé le rapport annuel d'activités adressé au maire de chaque commune membre, accompagné du compte administratif avant le 30 septembre de chaque année. Ce rapport est prévu par les dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT.

La chambre invite la CCVS à délibérer le bilan annuel des cessions et acquisitions foncières conformément aux dispositions de l'article L. 5211-37 du CGCT et à réaliser son rapport annuel d'activités conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT.

Le président a répondu aux observations provisoires de la chambre que le rapport d'activités de l'année 2019 sera établi avant le 30 septembre 2020.

4.2 Une fiabilité des comptes satisfaisante

La CCVS constitue, et reprend régulièrement et conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT, des provisions de plusieurs types, pour le budget principal et pour les budgets annexes. Elle justifie correctement ses restes à réaliser, à l'exception ponctuelle des fonds de concours versés aux communes en 2018, contrairement aux dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT.

La chambre relève aussi des pistes d'amélioration relatives au suivi de son patrimoine.

4.2.1 Le suivi perfectible des autorisations de programmes du budget annexe de l'assainissement collectif

Les autorisations de programme (AP) correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la collectivité. Elles sont définies comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour financer les investissements concernés. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées en volume global mais également au niveau des crédits de paiement pour coller plus étroitement à la réalité de l'avancement du projet et des dépenses y afférentes.

Les crédits de paiement (CP) correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes. Le cumul des crédits de paiement doit être égal au montant de l'AP.

Conformément à l'article L. 2311-3-I du CGCT, la CCVS recourt à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement pour plusieurs opérations de son budget annexe de l'assainissement collectif. Il en est donc ainsi pour la mise en conformité du réseau LACH/RGT (2012), la tranche 36/37 extension des réseaux à Chaux (2017), la réhabilitation du réseau de Giromagny (2017) et la réhabilitation du réseau hors Giromagny (2017).

Les vérifications menées par la chambre ont mis en évidence que les montants annuels des restes à financer pour chaque AP en cours et mentionnés en annexes des documents budgétaires ne sont pas cohérents par rapport aux montants des CP engagés. Ils ne correspondent pas, en effet, à la différence entre le montant voté, et le cas échéant révisé, de l'AP et le cumul des CP réalisés.

La chambre invite la CCVS à fiabiliser le suivi de ses AP et de ses CP, notamment dans les annexes des documents budgétaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué avoir demandé à ses services de rapprocher, pour chaque autorisation de programme, le montant cumulé des crédits de paiement réalisés et prévus.

4.2.2 La tenue de l'inventaire comptable et sa concordance avec l'actif

La tenue de l'inventaire comptable est une obligation pour l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification exhaustive dans l'inventaire physique. Ces deux inventaires doivent être en concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable. La tenue de l'inventaire participe à la sincérité des comptes car l'absence de suivi du patrimoine conduit à différer certaines dates de mise en service, minorant artificiellement l'amortissement des biens concernés, ou à oublier certaines sorties ou mises au rebut, conduisant à ne pas constater les plus ou moins-values qui en résultent.

L'actif répertorié à l'inventaire au 31 décembre 2017 ne correspondait pas à l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2017, pour le budget principal, comme pour les budgets annexes. Fin 2017, l'inventaire du budget général présentait des écarts de près de 10 M€ (34 %) et 11 M€ (50 %) entre les valeurs respectivement brutes et nettes portées à l'état de l'actif (Cf. tableau n° 5 en annexe n° 3).

Recommandation n° 8 : la chambre recommande à la CCVS de mettre à jour l'inventaire physique et comptable de la collectivité pour amortir correctement ses biens. Cet inventaire devra être établi sur la base d'un inventaire physique précis et tenu à jour.

À l'instar de certains manquements déjà observés dans la gestion de la CCHS sur les exercices 2015 et 2016²⁸, la CCVS, sur 2017 et 2018, n'a pas procédé au transfert d'importantes immobilisations en cours en immobilisations corporelles à son budget principal. Le solde des premières, rapporté au solde des secondes était supérieur à 86 % en 2017 et 91 % en 2018 (Cf. tableau n° 6 en annexe n° 3).

²⁸ Le solde des immobilisations en cours rapporté au solde des immobilisations corporelles était supérieur à 215 % en 2015 et 243 % en 2016.

La chambre invite la CCVS à solder régulièrement ses immobilisations en cours, après la mise en service des équipements concernés, afin d'amortir les immobilisations au cours de l'exercice suivant.

4.2.3 La nécessaire formalisation des procédures et de la coopération avec le comptable

La CCVS n'a formalisé aucun guide des procédures en matière budgétaire, comptable et financière. En raison de son caractère facultatif pour les EPCI, elle ne dispose pas de règlement financier et comptable.

La CCVS n'a pas non plus conclu de convention des services comptable et financier (CSCF) avec les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP). Une collaboration est cependant mise en place dans le cadre de la dématérialisation des pièces comptables.

La chambre invite la CCVS à fiabiliser ses procédures au travers de la formalisation des procédures budgétaires, comptables ou de la commande publique.

La chambre invite également la CCVS à conclure une convention de services comptables et financiers (CSCF) avec les services de la DDFiP. Cette convention pourra lister les principales actions d'amélioration de la qualité comptable à mener pour les prochaines années, s'agissant par exemple de la concordance de l'actif et de l'inventaire comptable.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué avoir évoqué, avec la comptable publique de Giromagny, la possibilité d'une organisation collaborative dans le traitement des créances irrécouvrables.

5 LA SITUATION FINANCIERE

5.1 Les budgets annexes des SPIC de l'assainissement

La CCVS gère en régie le service de l'assainissement, constitué de l'ensemble des moyens de collecte, de transport et de traitement des eaux usées avant leur rejet. L'assainissement collectif est constitué par un réseau public de collecte et de transport des eaux usées vers un ouvrage d'épuration avant rejet à la rivière. L'assainissement non collectif consiste en l'ensemble des filières de traitement qui permettent d'éliminer les eaux usées d'une habitation individuelle, unifamiliale, en principe sur la parcelle portant l'habitation, sans transport des eaux usées.

Historiquement, la CCHS avait fait le choix de déployer au maximum l'assainissement collectif et réalisait des travaux d'extension annuelle du réseau alors que la CCPSV avait déployé les deux services. La CCVS a étendu le service public de l'assainissement non collectif (SPANC) aux communes de l'ex CCHS en 2017 (soit 200 installations contre 1 000 pour l'ex CCPSV).

5.1.1 L'assainissement collectif

La CCVS gère trois stations d'épuration sur le territoire des communes d'Anjoutey, de Lachapelle-sous-Rougemont et de Giromagny. Les deux ex communautés de communes avaient transféré des équipements et réseaux en cours d'amortissement.

La CCHS a transféré à la CCVS un service dégageant une épargne à hauteur de 40 % de ses recettes, peu endetté (2,8 M€ fin 2016) et disposant d'une capacité de désendettement stable à 8 ans d'épargne brute. En revanche, le service ne disposait plus de réserves, devenues négatives de 420 K€ fin 2016, alors qu'elles s'élevaient à 254 K€ fin 2015 (Cf. tableau n° 7 en annexe n° 4).

La CCPSV a transmis à la CCVS un service dégageant, hors subvention exceptionnelle versée en 2016²⁹, un tiers de ses produits en épargne, moyennement (6 M€ fin 2016) et ayant réduit de moitié sa durée de désendettement de 15 ans à 7 ans en 2016 grâce à la subvention exceptionnelle reçue du budget principal d'un montant de 667 K€ (Cf. tableau n° 8 en annexe n° 4).

La CCHS disposait d'un prix au mètre cube de l'assainissement inférieur de 25 % à la dernière moyenne nationale connue³⁰. L'ancien président de la CCHS a indiqué avoir financé avant 2014 une partie des travaux sur les réseaux d'assainissement (sur Giromagny et Auxelles) par des subventions du budget principal au budget annexe dans le cadre des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT. À l'inverse, la CCPSV disposait d'un prix au mètre cube de l'assainissement supérieur de 81 % à la dernière moyenne nationale connue³¹.

La CCPSV a doublé ses investissements en 2016 à cause de la nécessité d'engager, à la suite d'un arrêté préfectoral de mise en conformité, des travaux de mise en conformité des réseaux d'assainissement sur Lachapelle-sous-Rougemont et Rougemont-le-Château.

Le nouveau service d'assainissement collectif de la CCVS a ponctuellement quadruplé son niveau d'épargne à 1,3 M€ en 2018 (représentant 60 % de ses produits) grâce à la hausse de 50 % de ses redevances et à la maîtrise des dépenses de personnel (- 9 %). La CCVS a imputé sur 2018 le produit des redevances de 2017 issues des communes de l'ex CCHS (Cf. tableau n° 9 en annexe n° 4).

Sur la base de la moyenne annuelle des redevances perçues en 2017 et 2018 établie par la chambre, le service a accru son épargne de 700 à 900 K€, de 40 à 50 % de ses produits totaux.

²⁹ À la suite de la hausse de redevance de 0,60 euros en deux ans en 2013 et 2014, la CCPSV a décidé d'abonder le budget annexe d'une subvention exceptionnelle de 667 K€ car il disposait de faibles marges financières.

³⁰ 1,63 euros par mètre cube en 2016 selon le RPQSA contre 2,18 en moyenne nationale pour les réseaux desservant de 3 500 à 10 000 habitants (selon le panorama des services et de leurs performances en 2014 de l'observatoire des services publics de l'eau et de l'assainissement).

³¹ 3,95 euros par mètre cube en 2016 selon le RPQSA contre 2,18 en moyenne nationale pour les réseaux desservant de 3 500 à 10 000 habitants (selon les références précédentes).

Le service a réalisé entre 900 K€ et 1 M€ d'investissements annuels pour achever en 2018 des travaux de mise en conformité des réseaux d'assainissement sur les communes de Lachapelle-sous-Rougemont et Rougemont-le-Château. Ces investissements ont été financés par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), de croissantes subventions d'investissement de l'Agence de l'eau et par l'emprunt, à hauteur de 1,6 M€ en 2017. Sur la base de la moyenne annuelle de redevances perçues en 2017 et 2018, le service a en fait réduit sa durée de désendettement de 12 à 9 années. Il a triplé ses réserves de 7 mois à une année et 8 mois de charges courantes de fin 2017 à fin 2018 (Cf. tableau n° 9 en annexe n° 4).

À partir de 2019, la CCVS a harmonisé ses tarifs avec une part fixe commune et un lissage sur 9 ans de la redevance d'assainissement à 2,51 €³². Ce tarif cible doit lui permettre de dégager le niveau d'épargne annuelle souhaitée, 500 à 600 K€, à dette constante pour financer les travaux prévus sur 10 ans (6,6 M€).

Le service a perçu en 2017 plus de 90 % du fonds de soutien aux emprunts à risque (131 K€)³³. La CCHS avait en effet conclu un emprunt structuré à barrière classé 3E selon la charte de bonne conduite d'une classification des produits structurés (classification dite « Gissler »³⁴) : elle a opportunément négocié en 2016 sa sortie en profitant de l'aide à la désensibilisation des emprunts structurés³⁵, alors que les conditions de déclenchement de la barrière n'étaient pas réunies.

À la suite d'arrêtés pris par l'État à cause d'eaux claires persistantes sur la station d'épuration de Giromagny, la CCVS a préparé un nouveau programme de travaux sur 5 ans de 2019 à 2023 (3 M€ TTC) pour un montant annuel estimé de 500 à 700 K€ TTC, comprenant l'achèvement des travaux de Lachapelle-sous-Rougemont et Rougemont.

La CCVS doit par ailleurs réaliser des travaux pour éviter, d'une part des remontées d'eau chez les particuliers comme dans le milieu naturel dans sept communes de l'ex CCHS, estimés à 1,5 M€ HT et, d'autre part des eaux claires parasites dans sa station d'Anjoutey évalués à 200 K€ HT.

D'une façon générale, le service de l'assainissement collectif dispose de marges de manœuvre budgétaire. Il dispose à la fois de réserve mais aussi d'une capacité d'épargne et d'endettement.

³² Soit un tarif supérieur de 20 % à la dernière moyenne nationale connue (2014) pour les réseaux desservant de 10 000 à 50 000 habitants, 2,10 euros (selon les références précédentes).

³³ Traduite par une hausse du remboursement du capital et un nouvel emprunt en 2017 à hauteur d'1,6 M€.

³⁴ Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

³⁵ La CCHS a signé une convention acceptation au fonds de soutien aux collectivités locales à la suite du protocole transactionnel d'aide signé le 8 février 2016 avec la CAFFIL et la SFIL.

5.1.2 L'assainissement non collectif

Le SPANC diagnostique les installations d'assainissement non collectif, contrôle la conception et l'exécution des travaux de réhabilitation ou d'entretien des dispositifs d'assainissement des particuliers, ainsi que le bon fonctionnement des installations existantes.

Petit budget de 70 K€ annuels, non endetté, le service n'investit pas mais prend en charge des opérations pour le compte de particuliers. À la suite du contentieux avec des usagers de la commune de Félon³⁶, la CCVS a décidé de ne plus réaliser d'opérations pour le compte de tiers.

5.2 Le budget principal

5.2.1 La réduction volontaire de leur épargne par les deux EPCI avant leur fusion

En 2017, les deux EPCI qui ont fusionné avaient des compétences et des activités relativement proches, à l'exception des services scolaires et périscolaires portés par l'ex CCPSV.

Les deux EPCI étaient moins riches que la moyenne nationale³⁷. À l'inverse, ils étaient plus intégrés fiscalement en 2016 que la moyenne : la CCPSV prélevait davantage de fiscalité au niveau communautaire que la CCHS, car elle ne levait aucune taxe foncière sur le bâti. Aucun EPCI n'a modifié ses taux depuis 2015.

Alors qu'elle disposait d'une confortable épargne brute à 26 % des produits de gestion en 2015, la CCHS n'en a plus dégagé en 2016 (négative de 9 %). Elle a redistribué aux communes l'intégralité des ressources fiscales (1,8 M€), sous la forme d'une attribution de compensation majorée de 30 % et d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) (montant sextuplé).

Son ancien président a expliqué que la CCHS avait redistribué, sous la forme de DSC à ses 8 communes membres, les reversements de fiscalité de l'ex taxe professionnelle (devenue CFE et CVAE) perçue par le SMAGA et le SMN. La CCHS était membre du syndicat en lieu et place des communes qui avaient participé en investissement à la construction des zones.

La CCPSV a dégagé une épargne brute moins importante que la CCHS en 2015 (18 % des produits de gestion) et négative fin 2016 de 4 % à cause du versement d'une subvention exceptionnelle de fonctionnement aux deux budgets annexes d'assainissement (de 667 K€ à l'assainissement collectif et 111 K€ au non collectif)³⁸.

³⁶ Avec un collectif de particuliers mécontents de malfaçons du SPANC ; une transaction est en projet.

³⁷ Bases fiscales par habitant des entreprises comme des ménages et potentiel fiscal agrégé plus élevés grâce à la présence sur son territoire de groupe industriels à Rougegoutte ou à Auxelles-Bas.

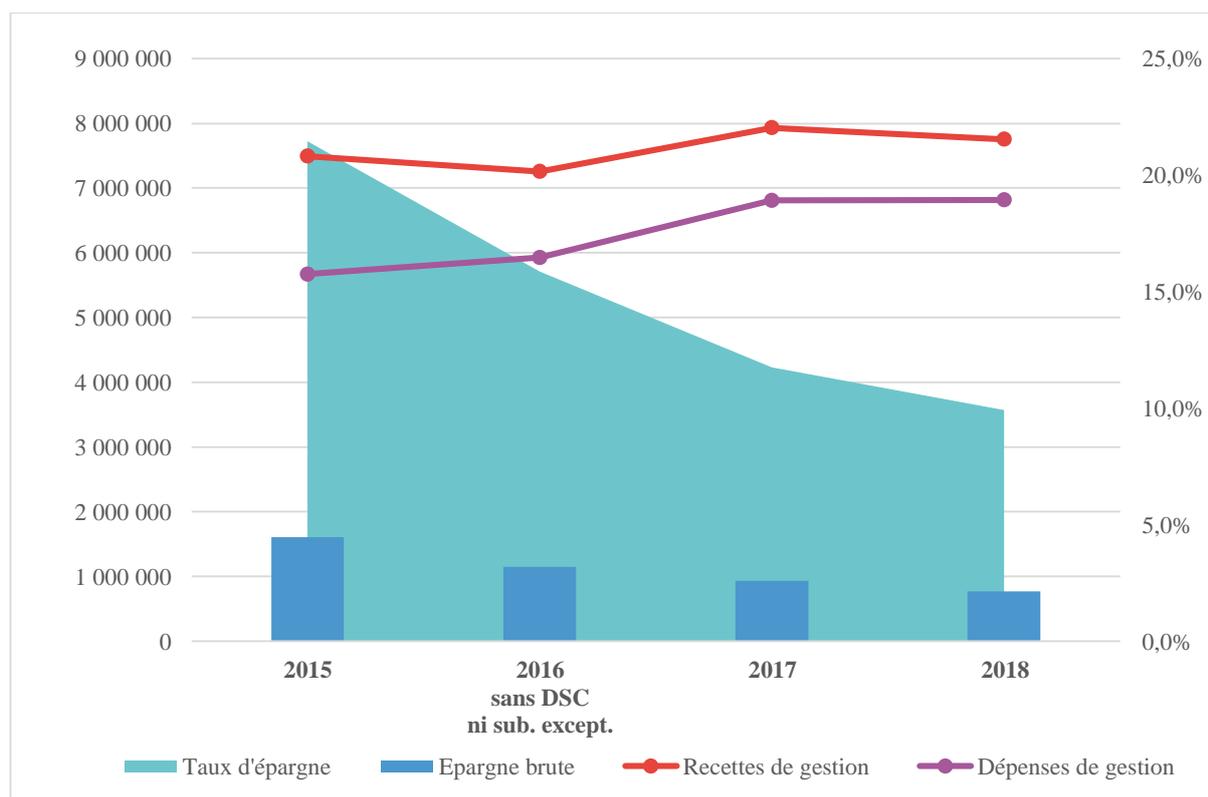
³⁸ Comme les dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT en laissent la possibilité aux EPCI qui ne compte aucune commune de plus de 3 000 habitants.

La chambre observe que l'ex CCHS a volontairement annulé son épargne en 2016 avant la fusion en la redistribuant intégralement à ses communes membres. En revanche, l'ex CCPSV a affecté la totalité de l'épargne de son budget principal au service de l'assainissement. Cette dernière a donc conservé son épargne contrairement à la CCHS.

5.2.2 Depuis 2015, la CCHS et la CCPSV puis la CCVS ont réduit de moitié leur épargne brute.

L'année 2016 fut atypique en dépenses pour la CCPSV en raison de la subvention exceptionnelle versée aux services de l'assainissement, et en recettes pour la CCHS à la suite du sextuplement de la dotation de solidarité communautaire reversée aux communes.

Graphique n° 2 : Évolution des niveaux et taux d'épargne, des dépenses et recettes de gestion consolidés de la CCHS et de la CCPSV en 2015 et 2016 et de la CCVS en 2017 et 2018



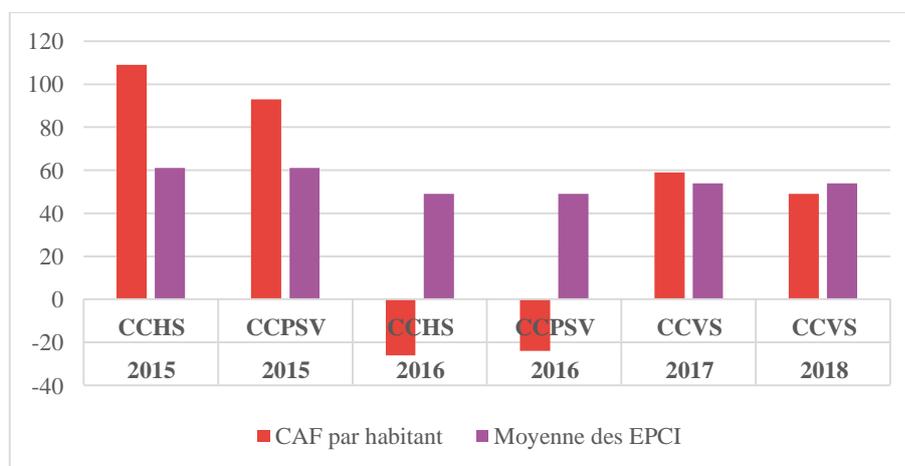
Source : CRC à partir des données des comptes de gestion (Cf. tableau n°10 en annexe n°4).

La chambre a neutralisé ces deux versements exceptionnels dans les dépenses de la CCPSV et les recettes de la CCHS afin de pouvoir comparer le niveau d'épargne consolidée dégagé par les deux EPCI en 2016 avec le niveau dégagé par la nouvelle CCVS en 2017.

Depuis 2015, la CCHS et la CCPSV cumulées, puis la CCVS ont vu leur niveau d'épargne brute divisé par deux (passant de 1,6 M€ à 800 K€), de même que leur taux d'épargne (passant de 21,5 à 10 % des recettes de gestion). Sans le transfert du contingent SDIS, le taux d'épargne aurait toutefois été supérieur d'un point en 2017 et 2018.

Alors que CCHS et CCPSV dégageaient une épargne brute par habitant très supérieure à la moyenne des communautés de communes (de respectivement 50 à 70 % en 2015), le niveau d'épargne par habitant de la CCVS est passé en-dessous de la moyenne en 2018.

Graphique n° 3 : Évolution comparée à la moyenne nationale des niveaux d'épargne par habitant de la CCHS et de la CCPSV en 2015 et 2016 et de la CCVS en 2017 et 2018



Source : CRC à partir des données de la DDFiP (Cf. tableau n° 11 en annexe n° 4).

Entre 2015 et 2016, chacun des deux ECPI avait diminué son épargne brute sous l'effet de la croissance de ses dépenses de gestion (charges de personnel, charges de gestion³⁹ et subventions, à l'exception des charges à caractère général) (Cf. tableau n° 12 en annexe n° 4) et de la réduction de la DGF.

En 2017, l'épargne brute de la CCVS a baissé par rapport au niveau cumulé des deux précédents ECPI hors reversements exceptionnels.

En 2018, la CCVS a de nouveau réduit sa capacité d'épargne de 12 à 10 % de ses produits de gestion par rapport à 2017 à la suite de la redistribution des recettes fiscales des zones issues des syndicats mixtes aux communes de la CCHS et de la CCPSV (- 259 K€), du passage de bénéficiaire à contributeur au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) (- 113 K€) et de la prise en charge totale du service d'ADS pour les communes (- 65 K€).

³⁹ Constituées par les participations, les contributions aux organismes de regroupement et au SDIS et les indemnités des élus.

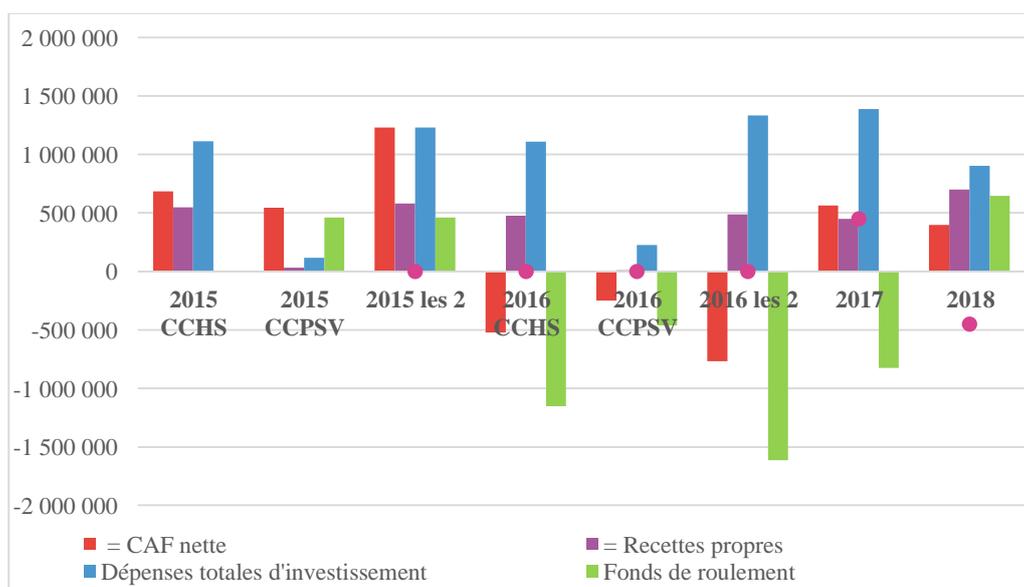
Sur la base du premier budget préparé par la nouvelle communauté de communes⁴⁰, la CCVS a cependant stabilisé ses charges de gestion en 2018 (+ 0,14 % et + 10 K€) : elle a réduit ses charges à caractère général (- 4 % et - 41 K€) et les subventions (- 1 % et - 5 K€) et maîtrisé ses charges de personnel⁴¹ (+ 1,4 % et + 38 K€) et ses charges de gestion (+ 1,1 % et + 18 K€) (Cf. tableau n° 13 en annexe n° 4).

Malgré la stabilisation des charges de gestion en 2018, la CCVS⁴² souffre, depuis 2015, d'une dégradation régulière de son épargne brute, qui n'est pas soutenable sur le moyen et long terme.

Cette tendance résulte notamment des choix communautaires présentés à la partie 1 de ce rapport qu'il conviendra d'arbitrer. À titre d'exemple, la CCVS devra arbitrer entre le niveau des reversements aux communes et la prise en charge sans nouvelles ressources de nouveaux services et compétences (ADS et GEMAPI).

5.2.3 La CCVS a maintenu l'effort d'investissement lié à la construction de l'Espace de la Savoureuse.

Graphique n° 4 : Financement annuel de l'investissement de la CCHS et de la CCPVS en 2015 et 2016 et de la CCVS en 2017 et 2018



Source : CRC à partir des comptes de gestion 2016, 2017 et 2018 (Cf. tableau n° 14 en annexe n° 4).
 N.B : l'annulation en 2018 des participations et investissements financiers nets de 450 000 € en 2017 correspond au remboursement en 2018 d'une partie d'une avance du budget général de l'ex CCHS consentie fin 2016 à son budget annexe de l'assainissement, et transformée en prêt en 2017.

⁴⁰ Le budget primitif 2017 résultait de la juxtaposition des budgets préparés pour chacune des ex- communautés de communes.
⁴¹ La réduction des contrats courts a compensé les coûts de recrutements, pour la GEMAPI par exemple et des promotions ponctuelles d'agents à la suite de réussite à des examens professionnels.
⁴² CCVS ou les deux ancien EPCI agrégés avant leur fusion.

Entre 2016 - à l'échelle des deux communautés de communes - et 2017, la CCVS a accru de 20 % l'effort annuel d'équipement et a maintenu les subventions versées, hors le fonds de concours de 200 K€ versée par la CCPSV en 2016 à la commune de Rougemont-le-Château.

La CCVS a réduit d'un tiers ses dépenses d'équipements (900 K€ en 2018) avec l'achèvement de l'Espace de la Savoureuse. Elle a financé celui-ci intégralement par ses ressources propres, grâce à son épargne nette et aux subventions d'équipements reçues.

Elle a financé en 2017 son besoin de financement en prenant sur ses réserves, qu'elle a ensuite reconstituées en 2018. Les réserves sont ainsi passées de 2,1 à 2,7 M€ et de 3 à 5 mois de charges courantes entre 2017 et 2018.

La CCVS était endettée, fin 2018, à hauteur de 6 M€ et disposait d'une durée de désendettement de 6 ans de CAF brute, soit un niveau inférieur de moitié à la norme fixée pour les EPCI (12 ans) par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (Cf. tableau n° 15 en annexe n° 4).

Entre 2015, au niveau des deux communautés de communes, et 2018 la durée de désendettement a doublé, passant de 3 à 6 ans à cause de la réduction de moitié de l'épargne brute dégagée. En dépit de cette évolution, la CCVS disposait encore fin 2018 d'une réelle capacité d'emprunt.

5.2.4 La nécessité de conclure un pacte fiscal et financier avec les communes membres et un plan pluriannuel d'investissement

En fonctionnement

Comme les deux précédents EPCI qui la composent, la CCVS est moins riche que la moyenne des communautés de communes comparables en terme de bases fiscales des entreprises comme des ménages. En 2017, son potentiel fiscal était inférieur de 20 % à la moyenne nationale.

La CFE et la taxe d'habitation (TH) constituent les deux principales ressources fiscales loin devant la CVAE, la TaSCom et le foncier bâti. À l'exception de la nécessaire harmonisation des taux à la suite de la fusion, la communauté de communes n'a pas recouru au levier fiscal.

En 2018, la CCVS appliquait à des bases fiscales directes par habitant inférieures à la moyenne (sauf pour le foncier bâti) des taux très supérieurs. Elle levait ainsi des recettes fiscales par habitant supérieures à la moyenne (sauf pour la CFE) (Cf. tableau n° 16 en annexe n° 4). Elle ne dispose donc pas de marge de manœuvre en termes de taux.

En 2018, elle percevait par habitant un tiers de moins de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et de taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) que la moyenne nationale.

L'évolution de son épargne va désormais dépendre :

- de l'évaluation des charges de la compétence scolaire transférée au 1^{er} janvier 2019 ;
- du maintien ou non du reversement des recettes fiscales issues des zones d'activité économique de l'ex SMN ;

- de la poursuite ou non de la prise en charge de dépenses, sans recettes correspondantes (participation des communes au service (ADS) et/ou de mobilisation du levier fiscal prévu pour financer la compétence de la GEMAPI ;
- de la progression des coûts d'entretien et de maintenance de l'Espace de la Savoureuse⁴³ ;
- et du coût porté par son budget général pour la mise en œuvre de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines à partir de 2020.

Comme l'État propose, en 2021, de compenser la taxe d'habitation des EPCI par une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la communauté de communes va davantage dépendre de ressources fiscales de flux (CVAE et TVA), donc de la croissance économique par rapport aux ressources fiscales de stock, par nature davantage contra-cycliques comme l'est le foncier bâti et l'était, dans une moindre mesure, la TH.

Compte-tenu du poids de ses services à la population, des choix communautaires réalisés au bénéfice des communes, et des modalités de compensation de la TH, la chambre invite la CCVS à augmenter son intégration fiscale et à statuer sur la répartition du financement des charges entre la communauté de communes et ses communes membres afin de rétablir sa capacité d'épargne.

La CCVS pourra utilement le faire dans le cadre d'un pacte fiscal et financier. Un tel pacte lui permettra en outre de stabiliser le montant de ses attributions annuelles de compensation reversées aux communes.

En investissement

À l'exception de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) représentant 91 K€ HT sur la période 2019-2021, la CCVS ne disposait d'aucun programme pluriannuel d'investissement (PPI).

La CCVS a décidé en 2019 du rachat de bâtiments voisins de son siège à Étueffont pour regrouper ses services, et de la friche Zeller par l'établissement public foncier local pour une constituer une réserve foncière.

La chambre invite la CCVS à élaborer un plan pluriannuel d'investissement distinguant d'une part les nouveaux investissements et d'autre part les investissements de maintenance de ses nombreux bâtiments (médiathèques, crèches, bâtiments administratifs), ainsi que ceux destinés au renouvellement de ses matériels (véhicules, etc.).

⁴³ La CCVS a indiqué constater en 2019 une dépense liée à des « défauts de conception » : absence d'accès aux gaines de ventilation pour permettre leur entretien, conditions d'entretien de la toiture haute.

À plus long terme, la CCVS est sollicitée pour reprendre la gestion de la piscine d'Étueffont qui est pour l'instant gérée par un syndicat intercommunal et qui bénéficie, par convention, d'une participation importante du département jusqu'en 2023. Il conviendrait que la CCVS commence à envisager la prise en charge du fonctionnement de cet équipement dans l'hypothèse où le département ne reconduirait pas sa participation au-delà de 2023.

Enfin, la CCVS doit reprendre d'ici 2026⁴⁴ la compétence de la gestion de l'eau potable qui est actuellement déléguée directement par les communes au syndicat des eaux de Giromagny pour 14 communes membres et au syndicat de la Saint-Nicolas pour les 7 autres.



⁴⁴ Les communes membres ont délibéré comme la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes leur en laissant la faculté, le report de la date du transfert de la compétence « eau » du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2026.

ANNEXES

Annexe n° 1. Carte intercommunale arrêtée au 1 ^{er} janvier 2017	47
Annexe n° 2. Les équipements de la CCVS.....	48
Annexe n° 3. La fiabilité des comptes	51
Annexe n° 4. La situation financière.....	52

Annexe n° 1. Carte intercommunale arrêtée au 1^{er} janvier 2017

Carte n° 1 : Évolution des périmètres des EPCI du Territoire de Belfort



Source : Annexes au schéma départemental de coopération intercommunales (SDCI) de 2016

Annexe n° 2. Les équipements de la CCVS

Carte n° 2 : Carte des communes membres de la CCVS



Source : CCVS

Tableau n° 1 : Temps de parcours moyens comparés respectifs entre Étueffont d'une part et Giromagny d'autre part et chacune des 22 communes membres.

<i>Temps de parcours moyen en minutes</i>	Giromagny	Étueffont
<i>Par commune</i>	12,6	9,8
<i>Pondéré par la population</i>	9,2	9,6

Source : CRC à partir de sites de calcul d'itinéraires (cf. tableau en annexe)

Tableau n° 2 : Indicateurs comparés du réseau des médiathèques de la CCVS avec les moyennes et médianes nationales en 2015 des médiathèques des territoires comparables de 15 000 habitants

	CCVS 2018	Données Territoires de 15 000 habitants		Écarts	
		Moyenne 2015	Médiane 2015	% moyenne	% médiane
Dépenses de personnel	258 704	246 630	221 290	5%	17%
<i>Soit pour 100 habitants</i>	<i>1 661</i>	<i>1 660</i>	<i>NC</i>	0%	
Nombre d'emplois	8	11,8	10	-32%	-20%
Nombre d'ETPT	6,8969	7,2	6,5	-4%	6%
Nombre de supports	54 867	36 790	30 870	49%	78%
<i>Soit pour 100 habitants</i>	<i>352</i>	<i>247,6</i>	<i>NC</i>	42%	
Nombre d'inscrits emprunteurs	1 816	1 780	1 650	2%	10%
<i>Taux d'inscrits emprunteurs</i>	<i>12%</i>	<i>12%</i>	<i>11%</i>	-3%	6%
Nombre total de prêts	58 946	59 380	51 820	-1%	14%
Nombre d'heures d'ouverture hebdo	49:00:00	24:26:00	25:00:00	101%	96%
Surfaces des locaux en m ²	1 023	870	770	18%	33%
<i>Soit pour 100 habitants</i>	<i>6,6</i>	<i>5,9</i>	<i>NC</i>	11%	

Source : données CCVS retraitées par la CRC et données d'activités 2015 synthèse nationale des bibliothèques communales et intercommunales publié en 2017 par le ministère de la culture.

**Tableau n° 3 : Indicateurs d'activités en 2018 des médiathèques de la CCVS
(nombre de lecteurs rattachés, utilisant la médiathèque, fréquentation, nombre de prêts)**

	Auxelles-Bas	Auxelles-Haut	Giromagny	Lepuix	Rougegoutte -Vescemont	Etueffont	Rougemont- le-Château	Total
	Fermée le 1/7/2018		(+Chaux et Lachapelle- sous-Chaux)			(et communes proches)	(et communes proches)	
Nb Habitants (INSEE 2016)	480	301	3 233 (5 148)	1 176	1 009 (1 798)	1 548 (3 908)	1 542 (3 089)	15 572
(Insee 2016)								
Surface	20 m ²	30 m ²	380 m ²	160 m ²	138 m ²	160 m ²	135 m ²	1023 m²
Nb de lecteurs rattachés par médiathèque	8	50	850	128	155	179	139	1 509
% population	1.6 %	0,17	26 % (17 %)	11%	15 % (9 %)	12 % (5%)	9% (5%)	100%
% lecteurs par rapport total lecteurs	1%	3%	56%	8%	10%	12%	9%	
Nb de lecteurs CCVS utilisant la médiathèque	8	84	996	146	190	236	164	1 816
% pop		28%	31% (19%)	12%	19% (11%)	15% (6%)	11 % (5%)	
% lecteurs par rapport total lecteurs		5%	55%	8%	10%	13%	9%	
Fréquentation : entrées dans l'établissement		319	27 421	1 171	2 175	1 946	2 549	35 581
Part		1%	77%	3%	6%	5%	7%	100%
Fonds tous supports (hors abonnements)	4 068	2 799	17 129	7 549	6 699	9 105	7 518	54 867
Part		5%	31%	14%	12%	17%	14%	100%
Nb Prêts	53	2 253	31 240	5 653	7 572	5 587	6 588	58 946
Part	0,1%	4%	53%	10%	13%	9%	11%	100%

Source : CCVS et données d'activités 2015 synthèse nationale des bibliothèques municipales et intercommunales publié par le Ministère de la Culture.

Tableau n° 4 : Dépenses et recettes de chacune des six médiathèques de la CCVS en 2018

	Auxelles-Bas	Giromagny	Lepuix	Rougegoutte -Vescemont	Étueffont	Rougemont
Dépenses	7 715,17	144 760,56	50 099,11	38 977,16	36 541,20	47 188,61
Recettes	954,00	4 739,69	484,00	234,00	1 288,75	620,64
Coût net	6 761,17	140 020,87	49 615,11	38 743,16	35 252,45	46 567,97
Visiteurs	319	27 421	1 171	2 175	1 946	2 549
Coût net par visiteur	21,2	5,1	42,4	17,8	18,1	18,3
Lecteurs utilisant de la médiathèque	84	996	146	190	236	164
Coût net par lecteur utilisant	80,5	140,6	339,8	203,9	149,4	284,0

Source : CCVS

Annexe n° 3. La fiabilité des comptes

Tableau n° 5 : Écart des valeurs de l'actif et de l'inventaire comptable de la CCVS

	Valeur brute d'origine			Valeur nette comptable			Écart	
	Actif 2019 au 23/04	Inventaire au 8/04	Écart	Actif 2019 au 23/04	Inventaire au 8/04	Écart	Écart en valeur brute	Écart en valeur nette
Budget général	29 370 225,78	19 452 429,61	-34 %	22 035 765,10	10 994 487,98	-50 %	- 9 917 796,17	- 11 041 277,12
Budgets annexes	47 883 929,70	41 796 053,30	-13 %	39 042 330,05	31 797 699,53	-19 %	- 6 087 876,40	- 7 244 630,52
<i>assainissement</i>	47 881 199,70	41 794 953,30	-13 %	39 042 330,05	31 797 699,53	-19 %	- 6 086 246,40	- 7 244 630,52
ANC	2 730,00	1 100,00	-60 %	-	-		- 1 630,00	-
Total	77 254 155,48	61 248 482,91	-21 %	61 078 095,15	42 792 187,51	-30 %	- 16 005 672,57	- 18 285 907,64

Source : états de l'actif et de l'inventaire, transmis respectivement par le comptable et par la CCVS

Tableau n° 6 : Solde des immobilisations en cours sur les immobilisations corporelles de la CCHS, de la CCPSV en 2015 et 2016 et de la CCVS en 2017 et 2018

	CCHS		CCPSV		CCVS	
	2015	2016	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	6 454 995	7 460 793	0	0	8 393 900	9 001 484
Immobilisations corporelles - Solde (B)	3 001 204	3 064 894	6 299 750	6 338 768	9 709 626	9 852 168
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (B)]	215,1%	243,4%	0,0%	0,0%	86,4%	91,4%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 4. La situation financière

Les budgets de l'assainissement collectif

Tableau n° 7 : Budget de l'assainissement de la CCHS en 2015 et 2016

en €	2015	2016
Produit total	868 485	896 796
- Consommations intermédiaires	292 226	287 474
- Charges de personnel	99 759	156 223
+ Subvention d'exploitation	30 133	500
- Autres charges de gestion	168	1 468
+/- Résultat financier	-112 557	-88 858
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-6 463	-7 082
= CAF brute	387 445	356 192
<i>en % du produit total</i>	<i>44,6%</i>	<i>39,7%</i>
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	89 633	93 248
= CAF nette ou disponible (C)	297 813	262 944
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	343 602	71 761
+ Subventions d'investissement	163 456	0
= Financement propre disponible (C+D)	804 870	334 704
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>96,5%</i>	<i>38,8%</i>
- Dépenses d'équipement	834 259	862 994
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-29 389	-528 289
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	122 167	-75 510
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	92 778	-603 799
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	92 778	-603 799
= Fonds de roulement	253 899	-419 607
Encours de dette au 31 déc.	2 963 659	2 800 704
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	7,6	7,9

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 8 : Budget assainissement collectif de la CCPSV en 2015 et 2016

en €	2015	2016
Produit total	754 539	727 663
- Consommations intermédiaires	114 022	189 799
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	22	560
- Charges de personnel	98 756	104 715
+ Subvention d'exploitation	15 316	25 116
- Autres charges de gestion	1 526	253
+/- Résultat financier	-213 296	-207 640
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	41 058	662 491
= CAF brute	383 290	912 303
<i>en % du produit total</i>	<i>50,8%</i>	<i>125,4%</i>
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	115 383	117 673
= CAF nette ou disponible (C)	267 907	794 630
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	54 107	126 651
+ Subventions d'investissement	183 468	345 289
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	237 575	471 939
= Financement propre disponible (C+D)	505 482	1 266 569
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>180,9%</i>	<i>161,5%</i>
- Dépenses d'équipement	279 502	784 445
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	225 980	482 124
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	225 980	482 124
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>212,8</i>	<i>840,1</i>
Encours de dette au 31 déc.	5 769 731	6 076 968
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	15,1	6,7

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 9 : Budget assainissement collectif de la CCVS en 2017 et 2018

en €	2017	2018
Chiffre d'affaires	1 398 181	2 117 509
Chiffres d'affaires retraité par CRC à la suite de la réimputation des produits de redevance de 2017	1 757 845	1 757 845
+ redevances versées par les fermiers et concessionnaires et pour défaut de branchement à l'égout	132	574
= Produit total	1 398 313	2 118 083
- Consommations intermédiaires	511 374	445 126
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	114	5
- Charges de personnel	264 061	240 679
+ Subvention d'exploitation	30 352	13 156
- Autres charges de gestion	7 435	6 742
+/- Résultat financier	-289 427	-177 487
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	10112	111232
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-13 062	-7 862
= CAF brute	343 192	1 255 014
<i>en % du produit total</i>	24,5%	59,3%
Produit total recalculé	1 757 977	1 758 419
CAF recalculée à partir du chiffre d'affaires retraité	702 856	895 350
<i>en % du produit total</i>	40,0%	50,9%
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	1 978 052	366 982
= CAF nette ou disponible (C)	-1 634 860	888 032
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	212 257	141 962
+ Subventions d'investissement	503 926	912 536
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	716 183	1 054 498
= Financement propre disponible (C+D)	-918 677	1 942 531
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	-89,7%	219,2%
- Dépenses d'équipement	1 024 210	886 267
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-450 000	450 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 492 887	606 264
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	243 928	-39 969
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 248 959	566 295
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 612 695	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	363 736	566 295
= Fonds de roulement net global (E-F)	1 109 471	1 675 767
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	208,5	617,5
Encours de dette au 31 déc.	8 962 314	8 145 333
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	26,1	6,5

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Le budget général

Tableau n° 10 : Dépenses, recettes et capacité d'autofinancement (épargne) avec et sans évènements exceptionnels de la CCHS, de la CCPV en 2015 et 2016, et de la CCVS en 2017 et 2018

	2015	2016	2016 sans DSC ni sub. except.	2017	2018	Evol 15-18	Evol 15-18 sans contingent SDIS
Recettes de gestion	7 493 459	6 482 540	7 257 287	7 931 251	7 755 326	3%	-6%
Dépenses de gestion	5 670 975	6 706 515	5 928 518	6 809 245	6 818 972	20%	8%
CAF brute	1 607 543	- 401 871	1 150 873	932 440	769 633	-52%	-52%
Taux d'épargne	21,5%	-6,2%	15,9%	11,8%	9,9%		
Taux d'épargne (sans contingent SDIS)				12,9%	10,9%		

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 11 : Capacité d'autofinancement ou épargne par habitant de la CCHS et de la CCPV et de la CCVS

	2015	2015	2016	2016	2017	2018
	CCHS	CCPSV	CCHS	CCPSV	CCVS	CCVS
CAF par habitant	109	93	-26	-24	59	49
Moyenne des EPCI	61	61	49	49	54	54
Ecart	79%	52%	-153%	-149%	9%	-9%

Source : CRC à partir des données de la DDFIP 90

Tableau n° 12 : Dépenses et épargne brute de la CCHS et de la CCPV en 2015 et 2016

	2015 CCHS	2016 CCHS	Evol CCHS	2015 CCPSV	2016 CCPSV sans sub except.	Evol CCPSV
Dépenses de gestion	2 636 995	2 773 484	5%	3 033 980	3 155 034	4%
dont charges à caractère général	271 291	261 623	-4%	604 681	604 198	0%
dont charges de personnel	835 292	910 051	9%	1 570 673	1 632 524	4%
dont subventions (hors exceptionnelles en 2016)	331 287	375 042	13%	23 361	52 818	126%
dont charges de gestion	1 199 124	1 226 767	2%	835 265	865 494	4%
CAF brute	966 308	539 654	-44%	641 235	611 219	-5%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 13 : Dépenses, additionnées de la CCHS et de la CCPV en 2015 et 2016, et de la CCVS en 2017 et 2018

	2015 les 2	2016 les 2	2017	2018	Evol 15-18
Dépenses de gestion	5 670 975	6 706 515	6 809 245	6 818 972	20%
Dépenses de gestion - hors SDIS	5 670 975	6 706 515	6 112 245	6 121 972	8%
dont charges à caractère général	875 971	865 821	986 792	945 633	8%
dont charges de personnel	2 405 966	2 542 575	2 692 038	2 730 218	13%
dont subventions (hors exceptionnelles en 2016)	354 648	427 860	430 918	426 056	20%
dont charges de gestion	2 034 390	2 092 261	2 699 496	2 717 065	34%
dont charge de gestion - hors SDIS	2 034 390	2 092 261	2 002 496	2 020 065	-1%

Source : CRC à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 14 : Dépenses et recettes d'investissement de la CCVS et de la CCPSV
cumulées en 2015 et 2016, et de la CCVS en 2017 et 2018**

en €	2015 CCHS	2015 CCPSV	2015 les 2	2016 CCHS	2016 CCPSV	2016 les 2	2017	2018
CAF brute	966 308	641 235	1 607 543	-235 093	-166 778	-401 871	932 440	769 633
- Annuité en capital de la dette	283 955	95 643	379 597		81 223	81 223	369 307	371 506
ont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine			0	285 741		285 741	0	0
= CAF nette	682 353	545 593	1 227 946	-520 834	-248 001	- 768 835	563 134	398 128
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA	194 437	12 189	206 626	144 170	10 187	154 357	254 139	130 775
+ Subventions d'investissement reçues	353 514	9 283	362 797	333 160	0	333 160	191 501	473 377
+ Produits de cession		10 296						
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)			0		0	0	3 050	95 669
= Recettes propres	547 951	31 768	579 719	477 330	10 187	487 516	448 690	699 821
= Financement propre disponible	1 230 304	577 360	1 807 664	-43 504	-237 815	- 281 319	1 011 824	1 097 949
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	113,2%	603,4%	7	-4,0%	-968,7%	- 10	74,6%	124,9%
Dépenses totales d'investissement	1 112 274	117 046	1 229 320	1 108 152	224 549	1 332 701	1 385 959	901 207
- Dépenses d'équipement	1 087 114	95 687	1 182 801	1 089 441	24 549	1 113 990	1 355 520	878 797
- Subventions d'équipement	25 160	21 359	46 519	18 711	200 000	218 711	30 439	22 410
- Participations et inv. financiers nets			0	0	0	0	450 000	-450 000
+/- Variation autres dettes / cautions			0	0		0	305	630
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	118 030	460 315	578 344	-1 151 656	-462 364	- 1 614 019	-824 440	646 112
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	0	0
Fonds de roulement	0	460 315	460 315	-1 151 656	-462 364	- 1 614 019	-824 440	646 112
= Fonds de roulement net global	2 138 539	2 365 595	4 504 134	986 884	1 903 231	2 890 115	2 065 675	2 711 787
En nombre de jours de charges	286,8	277,8		123,3	173,5		107,4	141,1

Source : CRC à partir des comptes de gestion

**Tableau n° 15 : Évolution de la dette de la CCHS, de la CCSPV
et de leur dette consolidée en 2015 et 2016, et de la dette de la CCVS en 2017 et 2018**

	2015 CCHS	2015 CCPSV	2015 les 2	2016 CCHS	2016 CCPSV	2016 les 2	2017	2018
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	2 967 803	1 965 906	4 933 709	3 840 069	1 884 682	5 724 751	5 873 023	5 500 887
CAF brute	966 308	641 235	1 607 543	-235 093	-166 778	-401 871	932 440	769 633
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,1	3,1	3,1	-16,3	-11,3	-14,2	6,3	7,1

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 16 : Base, taux et produit fiscaux par habitant de la CCVS en 2017

En 2017	Base par habitant			Taux			Produit par habitant		
	CCVS	Moyenne	<i>Ecart / moyen.</i>	CCVS	Moyenne	<i>Ecart / moyen.</i>	CCVS	Moyenne	<i>Ecart / moyen.</i>
Taxe d'habitation	1102	1162	-5%	12,39%	8,60%	44%	126	100	26%
Taxe foncier bâti	930	796	17%	3,33%	2,72%	22%	31	22	41%
Taxe foncier non bâti	15	55	-73%	28,79%	7,07%	307%	4	4	0%
CFE	170	349	-51%	27,98%	24,79%	13%	47	87	-46%
CVAE							35	42	-17%
IFER							3	13	-77%
TaSCom							10	11	-9%

Source : CRC à partir des données de la DDFIP 90



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>