

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES BEAUJOLAIS PIERRES DORÉES

(Département du Rhône)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 23 avril 2024.

TABLE DES MATIÈRES

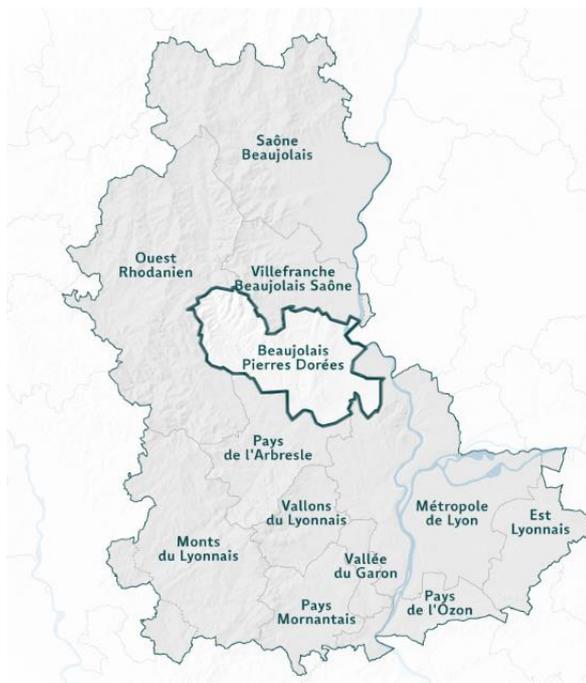
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS	12
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	13
1.1 Le territoire communautaire et sa démographie.....	13
1.2 Les caractéristiques de la population et les principales données socio-économiques	15
2 LE PROJET DE TERRITOIRE ET LES COMPÉTENCES	16
2.1 Des compétences qui ont peu évolué	16
2.2 L'exercice des compétences et l'organisation des services.....	18
3 LA GOUVERNANCE	19
3.1 L'absence de projet communautaire et de pacte de gouvernance	19
3.2 Le fonctionnement des instances.....	21
3.3 Les délégations de fonctions et de signature	21
3.4 Les frais relatifs aux élus.....	22
3.5 La participation à des organismes externes	22
3.6 Les relations avec les associations	23
3.6.1 Les subventions versées aux associations	23
3.6.2 L'absence de publication de certaines informations	24
3.6.3 Le contrôle de l'utilisation des subventions versées à l'office de tourisme	24
3.6.4 Des conventions irrégulières et une mise en concurrence nécessaire	25
➤ Avec l'association « Semons l'avenir »	25
➤ Avec l'association « cantine scolaire d'Anse »	26
➤ Avec l'association « le petit gourmet »	26
4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....	27
4.1 La qualité de l'information financière.....	27
4.1.1 Une utilisation anticipée de l'instruction comptable M57 dès l'exercice 2020 et l'expérimentation du compte financier unique	27
4.1.2 Le débat d'orientations budgétaires	28
4.1.3 Les annexes aux documents budgétaires.....	28
4.2 La gestion patrimoniale	29
4.2.1 L'inventaire et l'état de l'actif.....	29
4.2.2 Les amortissements	30
4.3 L'exécution budgétaire.....	31
4.4 Les opérations de fin d'exercice et les restes à réaliser.....	32
5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT	33
5.1 Le maintien d'un haut niveau d'autofinancement	33
5.1.1 Un niveau d'autofinancement élevé.....	33

5.1.2 Une croissance des produits de gestion courants	34
5.1.3 Une hausse continue des charges	35
5.2 Le mode de financement des investissements	36
5.3 L'analyse bilantielle : une dette soutenable, un fonds de roulement abondant	38
6 LES RESSOURCES HUMAINES	39
6.1 L'organisation de la fonction	39
6.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale	40
6.3 Les recrutements.....	42
6.4 Les rémunérations	44
6.5 Les avantages en nature.....	44
6.6 Le temps de travail et l'absentéisme	45
6.7 Le dialogue social.....	46
6.7.1 Le pilotage et l'organisation du dialogue social.....	46
6.7.2 Les moyens dédiés aux représentants du personnel	47
7 LA COMMANDE PUBLIQUE ET LE PILOTAGE DES PROJETS D'INVESTISSEMENT	48
7.1 L'organisation de la commande publique	48
7.2 Une absence de recensement formalisé des besoins	49
7.3 Le contrôle de la passation de certains marchés.....	52
7.3.1 Les marchés relatifs à la rénovation énergétique des bâtiments de la zone d'activités de la Buissonnière à Anse	52
7.3.2 Le recours à un prestataire de service pour l'actualisation du plan de mandat et l'accompagnement à l'élaboration d'un projet d'administration	53
7.4 Le contrôle de la gestion déléguée	54
7.4.1 La commission consultative des services publics locaux.....	55
7.4.2 Les rapports annuels des concessionnaires	56
7.4.3 Le renouvellement de la délégation de service public concernant six établissements d'accueil du jeune enfant.....	57
8 LE PROJET DE L'ESPACE « PIERRES FOLLES »	59
8.1 L'impact du projet sur les finances de la communauté de communes	61
8.2 L'emprise foncière du projet	62
8.3 Les marchés de travaux relatifs à l'extension et la réhabilitation de l'Espace Pierres folles	63
8.3.1 Les marchés de travaux lancés en 2021	63
8.3.2 Les marchés de travaux lancés en 2023	64
ANNEXES.....	66
Annexe n° 1. Liste des communes de l'intercommunalité et évolution de leur population.....	67
Annexe n° 2. Les compétences de la communauté de communes	68
Annexe n° 3. Tableaux sur les taux de réalisation du budget principal	71
Annexe n° 4. Tableaux de données financières du budget principal	72
Annexe n° 5. Liste des établissements d'accueil du jeune enfant.....	76

SYNTHÈSE

La communauté de communes de Beaujolais Pierres Dorées (CCBDP) se situe dans le département du Rhône en région Auvergne-Rhône-Alpes, entre Villefranche-sur-Saône et Lyon, au nord de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Carte n° 1 : Situation géographique de la communauté de communes



Source : site internet du SYTRAL

Un territoire très attractif et un développement important de l'urbanisation

Créée le 1^{er} janvier 2014, à la suite de la fusion des quatre anciennes communautés de communes Beaujolais Saône Pierres Dorées, Monts d'Or Azergues, Pays du bois d'Oingt et Beaujolais d'Azergues, la communauté de communes compte 32 communes et s'étend sur 225 km².

Depuis vingt ans, le territoire communautaire connaît une croissance démographique régulière (+ 53 % de 1999 à 2021), et la population atteint aujourd'hui 55 120 habitants. La CCBDP est la troisième intercommunalité la plus peuplée du Rhône après la métropole de Lyon et la communauté de commune Villefranche-Beaujolais-Saône. L'urbanisation du territoire s'est en conséquence fortement développée le long de la Saône et dans les communes proches de la métropole lyonnaise. Le territoire de la CCBDP est un territoire périurbain et rural, fortement attractif pour de jeunes ménages actifs, qui travaillent majoritairement en dehors du territoire. L'intercommunalité est donc confrontée à de multiples enjeux en termes de production de services sociaux au bénéfice de ces ménages, de développement économique, de mobilités et d'aménagement.

Un fonctionnement des instances satisfaisant, des compétences à structurer, un projet de territoire à formaliser

Les compétences de l'intercommunalité ont peu évolué depuis sa création. Les communes ou des syndicats intercommunaux subsistant conservent encore de larges compétences et la communauté de communes demeure faiblement intégrée par rapport à la moyenne et aux intercommunalités voisines.

En revanche, sa gouvernance est satisfaisante et les élus disposent d'un bon niveau d'information. La CCBPD doit, dans les années à venir, formaliser son projet de territoire et structurer son action, compte tenu des nouveaux enjeux en termes de mobilités et d'aménagement. Elle gagnerait à se doter d'un pacte de gouvernance pour mieux associer les élus municipaux au fonctionnement de leur intercommunalité, ainsi que d'un pacte financier et fiscal.

Les relations financières avec les communes nécessitent d'être clarifiées et une réflexion doit être menée quant à la répartition de la ressource au sein du bloc communal et la solidarité nécessaire envers les communes les plus fragiles.

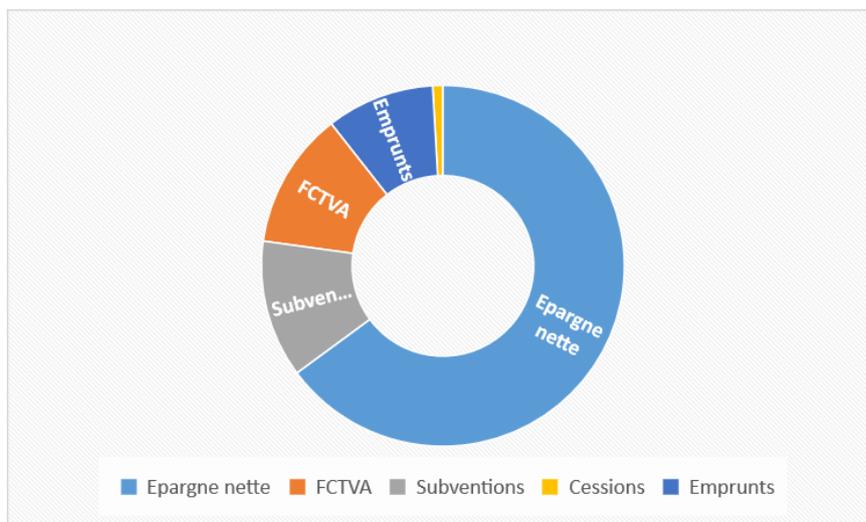
Une gestion budgétaire et comptable perfectible

Au vu des faibles taux de réalisation des crédits votés, le budget approuvé n'est pas sincère (les ressources sont systématiquement sous-estimées et les dépenses surévaluées). Le résultat du compte financier est, de fait, toujours important et supérieur aux prévisions et les excédents cumulés sur la période s'élèvent à 11 M€.

Les données relatives au patrimoine de l'intercommunalité ne sont pas fiabilisées malgré le passage à la nouvelle instruction budgétaire et comptable et l'expérimentation du compte financier unique.

Une situation financière satisfaisante, une stratégie financière qui reste à construire

Du fait de ses pratiques de sous-estimation des recettes et de surestimation des dépenses prévisionnelles, d'une forte croissance de ses ressources notamment fiscales depuis 2019 et d'un effort d'équipement inférieur à celui des établissements de coopération intercommunale comparables, la situation financière de la communauté apparaît comme très saine à la fin de l'exercice 2022, avec des ratios financiers très satisfaisants. La CCBPD est peu endettée. Le recours à l'emprunt sur la période, limité à 2,5 M€, n'était même pas nécessaire, compte tenu du fonds de roulement très abondant de l'établissement. L'établissement dispose dès lors de marges de manœuvre financières solides et plus importantes que la moyenne des intercommunalités comparables. L'investissement est essentiellement autofinancé.

Graphique n° 1 : Financement de l'effort d'investissement (20,8M€ ; 2019-2022)

Source : CRC, d'après les comptes de la communauté de communes

Le pilotage financier reste cependant à construire : la communauté ne dispose ni de stratégie financière, ni de programmation financière pluriannuelle, alors que ses investissements (ouverture de crèches, espace Pierres folles, extension du siège), entraineront des coûts d'exploitation importants, qui n'ont pas été estimés. Elle aura par ailleurs à assumer, en année pleine, l'impact des recrutements récents.

La chambre invite la communauté à formaliser une stratégie financière pluriannuelle.

La gestion des ressources humaines s'est récemment améliorée ; la gestion des marchés et de la commande publique est en revanche défailante et porteuse de risques

Les effectifs de la communauté de communes et la masse salariale ont fortement progressé depuis 2019. La CCBPD emploie 185 agents (107 agents équivalent temps plein) auxquels viennent s'ajouter une centaine de vacataires par an. Parmi ces agents, un grand nombre sont contractuels (112 agents, 41 agents équivalent temps plein) notamment dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse et des irrégularités sont relevées dans leur recrutement. Le système de rémunération a intégré les nouvelles dispositions applicables aux fonctionnaires territoriaux et les règles relatives au temps de travail sont conformes à la réglementation. En termes de gestion des ressources humaines, le pilotage a progressé et le dialogue social est fluide et satisfaisant.

En matière de commande publique, la chambre identifie trois enjeux importants : les procédures nécessitent d'être formalisées, les règles de passation des marchés publics ne sont pas respectées, en l'absence de recensement exhaustif des besoins, et certains marchés ont été passés de manière peu rigoureuse. La gestion de la commande publique est défailante et la fonction juridique nécessite d'être renforcée.

Par ailleurs, la communauté de commune a fait le choix de déléguer de nombreux services publics, à savoir une piscine et neuf établissements d'accueil du jeune enfant (sur un total de 13). Cependant, la chambre a relevé un défaut d'information et de pilotage global de services délégués malgré l'importance des budgets dédiés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mettre fin sans délai aux conventions irrégulières avec les associations « petit gourmet » et « cantine d'Anse » et lancer une procédure de mise en concurrence conforme au code de la commande publique.

Recommandation n° 2. : Améliorer les taux d'exécution budgétaire.

Recommandation n° 3. : Mettre en place une stratégie financière pluriannuelle.

Recommandation n° 4. : Élaborer des procédures en matière de ressources humaines.

Recommandation n° 5. : Procéder aux prochains recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions du code général de la fonction publique.

Recommandation n° 6. : Se doter de règles internes en matière de commande publique.

Recommandation n° 7. : Procéder à un recensement par famille d'achats des besoins annuels, préalable indispensable à l'organisation de procédures de mise en concurrence.

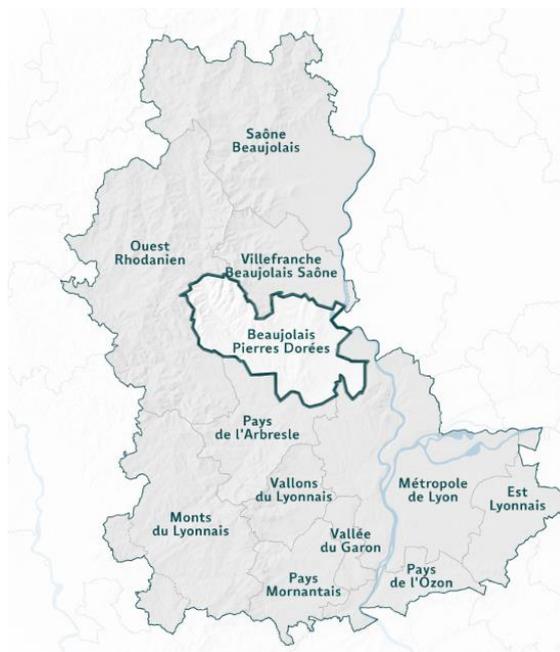
Recommandation n° 8. : Informer la commission consultative des services publics locaux et le conseil communautaire du mode de gestion retenu pour les services publics délégués et des caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.

Recommandation n° 9. Réaliser l'étude d'impact pluriannuelle du projet de l'espace « Pierres folles » et identifier les coûts de fonctionnement

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé dans le département du Rhône en région Auvergne-Rhône-Alpes, entre Villefranche-sur-Saône et Lyon, au nord de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Carte n° 2 : Situation géographique de la communauté de communes



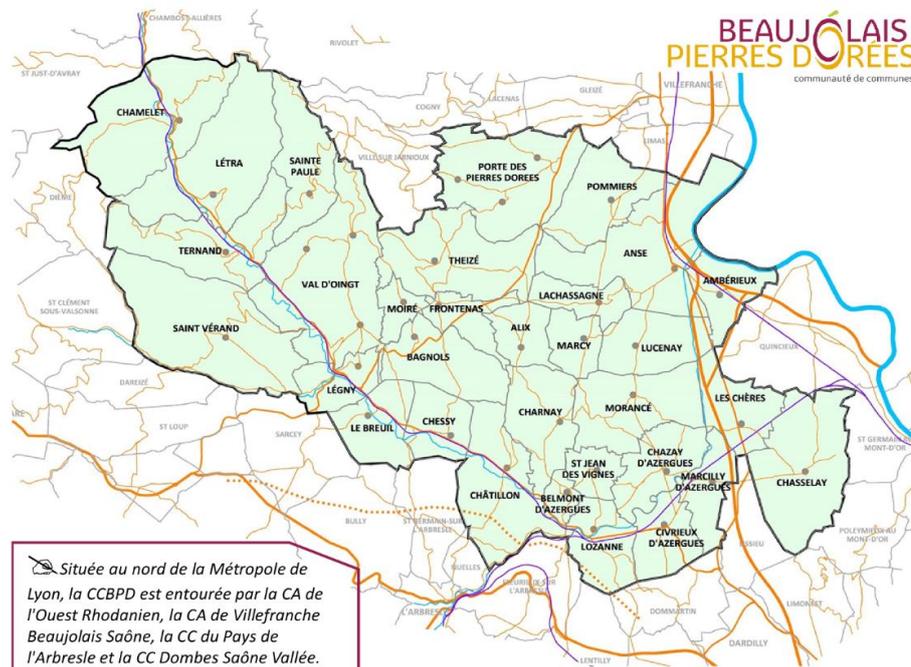
Source : site internet du SYTRAL

1.1 Le territoire communautaire et sa démographie

Créée le 1^{er} janvier 2014, à la suite de la fusion des quatre anciennes communautés de communes Beaujolais Saône Pierres Dorées, Monts d'Or Azergues, Pays du bois d'Oingt et Beaujolais d'Azergues, la communauté de communes compte 32 communes et s'étend sur 225 km². Elle est la troisième intercommunalité la plus peuplée du Rhône après la métropole de Lyon, située à 20 km, et la communauté d'agglomération Villefranche Beaujolais Saône.

Son siège se situe à Anse, commune la plus peuplée d'un territoire (7 947 habitants) constitué de communes rurales et périurbaines.

Carte n° 3 : Le territoire de la communauté de communes



Source : site internet de la CCBPD

La CCBPD se caractérise par des paysages vallonnés, des vignobles, les vallées de l’Azergues et de la Saône, dotés d’un patrimoine bâti et historique remarquable qui représente un potentiel touristique. Le territoire communautaire est classé dans le périmètre du *geoparc* du Beaujolais. Celui-ci, situé pour partie sur le territoire communautaire, dispose d’une diversité géologique, qui a permis l’obtention du label Géoparc mondial UNESCO en avril 2018, et en 2022. Le label "Géoparc" est attribué par l’UNESCO et consacre un territoire doté d’un patrimoine géologique remarquable. Des actions de protection et de valorisation de sites d’intérêt géologique doivent y être développées. Ce label vise à promouvoir la diversité des paysages et des patrimoines ainsi que l’architecture des villages (pierres dorées notamment). La communauté de communes accueille sur son territoire l’espace « Pierres folles », espace muséal doté d’un jardin botanique et d’un sentier géologique, qui vise à présenter l’histoire du Beaujolais au travers de sa géologie (cf. infra).

La population totale du territoire a atteint 55 120 habitants au 1^{er} janvier 2024 à la suite d’une forte croissance démographique (+ 53 % de 1999 à 2021).

Cette croissance n’est pas due au solde naturel mais à l’installation de nouveaux ménages sur le territoire intercommunal, à la faveur de prix de l’immobilier inférieurs à ceux constatés sur le territoire de la métropole de Lyon. La population du territoire est constituée à 73 % de ménages avec famille, ce qui est supérieur à la moyenne régionale.

L’urbanisation du territoire s’est en conséquence fortement développée le long de la Saône et dans les communes proches de la métropole lyonnaise. En termes d’aménagement, l’évolution de l’artificialisation des sols constatée sur la CCBPD est le double de la moyenne nationale.

Au total, la consommation d’espaces s’élève à 203 ha de 2010 à 2020 et s’explique principalement par l’habitat (81 %) mais aussi par la hausse des implantations commerciales et la création de plusieurs zones d’activités (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 2 : Consommation d'espaces naturels et forestiers (en ha) entre 2009 et 2020

Source : INSEE

1.2 Les caractéristiques de la population et les principales données socio-économiques

La population comprend une part importante de familles avec enfants et d'actifs en emploi (79 %), nouvellement installés et travaillant principalement en dehors du territoire (cf. tableau ci-dessous). Près de 84 % des actifs travaillent en dehors du territoire. L'intercommunalité se trouve dès lors confrontée à un enjeu important de mobilité pour les actifs du territoire

Tableau n° 1 : Lieu de travail des actifs qui résident dans la CCBPD

	Nombre		%	
	CC Beaujolais Pierres Dorées	France	CC Beaujolais Pierres Dorées	France
Actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi qui résident dans la zone et travaillent dans la commune de résidence	4 120	9 083 612	16,5	33,0
Actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi qui résident dans la zone et travaillent dans une autre commune	20 804	18 416 755	83,5	67,0
Total	24 925	27 500 367	100,0	100,0

Source : INSEE, recensement de la population, exploitation principale ; 2020.

Les indicateurs sociaux sont plutôt favorables avec un taux de chômage de 6,6 % en 2020, et inférieur au niveau régional (7,9 %) et national (8 %) : De même, seul 9,4 % de ménages vivent sous le seuil de pauvreté, bien au-dessous des moyennes départementale et régionale à 10,7 % et 12,8 %. Globalement, le niveau de revenu de la population est important, avec une médiane de revenu constatée sur le territoire supérieur à la moyenne nationale.

Tableau n° 2 : Revenus et niveaux de vie de la population

Indicateurs	CC Beaujolais Pierres Dorées	France métropolitaine
Rapport interdécile du niveau de vie (9e déc./1er déc.)	2,9	3,4
Médiane du niveau de vie (€)	26 950	22 400

Source : INSEE, fichier localisé et fiscal ; 2020

Le territoire comporte un faible nombre de logements sociaux (2 % de l'ensemble des logements, contre une moyenne nationale de 10,2 %) et seul 5 % de la population vit dans un logement social. L'intercommunalité, qui s'est dotée d'un programme local de l'habitat, a identifié cet enjeu et aura, à terme, à se mobiliser pour favoriser les trajectoires résidentielles des ménages jeunes ou moins favorisés et la production de logement social.

Son tissu économique est majoritairement constitué d'établissements de moins de 10 salariés, avec une présence plus marquée des secteurs du commerce, des services et des transports. La spécificité de cette intercommunalité réside dans la part des emplois dans le domaine agricole, qui représente 3 % des emplois du territoire, soit le double de la moyenne nationale. L'économie du territoire peut être qualifiée de résidentielle, avec une part importante de petits établissements du secteur des services.

* * *

Le territoire de la CCBPD est essentiellement périurbain et rural et fortement attractif pour de jeunes ménages actifs, qui travaillent majoritairement en dehors du territoire. L'intercommunalité est donc confrontée à de multiples enjeux en termes de production de services sociaux au bénéfice de ces ménages, de développement économique, de mobilités et d'aménagement.

2 LE PROJET DE TERRITOIRE ET LES COMPÉTENCES

2.1 Des compétences qui ont peu évolué

Au titre des compétences obligatoires, la communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées exerce les compétences prévues par la loi (aménagement de l'espace, développement économique dont la création et gestion de zones d'activités, politique locale du commerce, promotion du tourisme dont la création d'office de tourisme, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets et gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations - GEMAPI).

Au titre des compétences optionnelles, l'intercommunalité a fait le choix d'exercer les compétences suivantes : la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie; la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (avec notamment la gestion de gymnases, d'une piscine communautaire) et d'équipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire; l'action sociale d'intérêt communautaire (dont la gestion d'accueil périscolaire et extrascolaire).

Enfin, des compétences facultatives sont exercées par la communauté de communes : protection et mise en valeur de l'environnement (avec notamment, l'aménagement et l'entretien de la forêt de la Flachère et la coordination de la lutte contre l'ambrosie), la politique de rivières et les compétences complémentaires au titre de la GEMAPI pour deux bassins versants.

Si globalement, les compétences telles qu'énoncées dans les statuts de la communauté, ont peu évolué, la chambre relève que, par délibération du 24 mars 2021, le conseil communautaire a décidé de doter l'EPCI de la compétence mobilités afin qu'il devienne autorité organisatrice de la mobilité, définie à l'article L. 1231 du code des transports. En effet, à la suite de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, les communautés de communes devaient délibérer avant le 31 mars 2021 pour prendre cette compétence. La dernière modification des statuts intègre cette nouvelle compétence facultative.

Parmi les principales compétences attribuées par la loi aux EPCI à la suite de la loi NOTRe, les avancées ont été plutôt faibles :

- l'EPCI, qui instruit pour le compte des communes les autorisations relatives au droit des sols, n'exerce pas la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, du fait de l'opposition des communes ;
- pour l'organisation de la mobilité, l'EPCI s'est vu transférer cette compétence en 2021 mais n'a pas encore mis en œuvre d'actions majeures dans ce domaine ; en réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur signale toutefois la conduite d'un diagnostic approfondi des enjeux de en matière de mobilités permettant de lancer prochainement un plan local de mobilité et la mise à l'étude de voies cyclables qui devraient faire l'objet d'une mise en œuvre opérationnelle en 2024. Il signale aussi que (l'établissement) « *est candidat à l'appel à projet AVELO 3 qui lui permettra de structurer son intervention sur la prise en compte des modes doux* ».
- pour l'eau et pour l'assainissement, la communauté de commune ne l'exerce pas, du fait de l'opposition des communes à cette prise de compétences.

Sur ce dernier point, il est observé que le territoire de la CCBDP compte encore 16 syndicats intercommunaux (cf. annexe n° 4), compétents pour la gestion de l'eau (six syndicats) et celle de l'assainissement (six syndicats également). Ces deux compétences deviendront obligatoires pour la communauté à compter du 1^{er} janvier 2026¹ et vont représenter des enjeux importants en termes de gouvernance, de transferts de biens et d'impacts financiers, auxquels elle doit se préparer.

Enfin, le syndicat intercommunal Beaujolais Azergues, dont le siège se situe à la mairie de Chazay d'Azergues, dispose de compétences en matière de gestion du musée Pierres Folles, d'érosion, de câble et d'achat de logiciels pour les communes adhérentes. Cependant l'essentiel des compétences de ce syndicat étant devenues communautaires (gestion des crèches depuis 2014 et gestion de l'espace pierres folles) et il serait nécessaire de le dissoudre.

¹ Article L. 5214-16 et 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.

2.2 L'exercice des compétences et l'organisation des services

L'organisation des services se structure en quatre pôles : « administration et coopération territoriale », « enfance jeunesse et services aux habitants », « attractivité, développement et transition du territoire », et « infrastructures et ingénierie techniques ».

Le projet communautaire n'est pas formalisé mais la communauté de communes s'est engagée dans plusieurs démarches structurantes de planification.

Elle est membre du syndicat mixte du Beaujolais, qui pilote le schéma de cohésion territorial (SCOT) du Beaujolais, en cours de révision, et qui concerne le territoire de trois intercommunalités. Elle a adopté en le 27 octobre 2021 un plan climat air énergie territorial (PCAET) ambitieux. Celui-ci, réalisé par un prestataire extérieur, fait apparaître des objectifs et indicateurs, et un chiffrage des actions à réaliser (10 M€) mais il nécessite un suivi précis. En effet, certaines actions ne disposent pas de pilote alors même qu'un bilan à mi-parcours du PCAET devra être dressé dès 2024. Dans sa réponse à la chambre, le président a indiqué qu'un bilan et un ajustement du plan climat étaient prévus dans le cadre du plan de mandat.

En matière d'habitat, la communauté a par ailleurs élaboré un programme local pour l'habitat, dont les actions n'ont pas encore été mises en œuvre.

En termes de développement économique et touristique du territoire, elle gère 24 zones d'activités économiques et un hôtel d'entreprises. Concernant la promotion du tourisme, la CCBPD et deux autres intercommunalités (Villefranche Beaujolais Saône et Saône Beaujolais) ont créé un office de tourisme intercommunautaire (cf. infra). Trois projets structurants sont en cours de réalisation : la création du lieu d'interprétation geoparc à Saint-Jean des Vignes porté par la CCBPD ; le projet oenotouristique de Morancé (portage privé) ; la création du port de tourisme fluvial à Anse sur la Saône porté par le syndicat mixte du Bordelan et concédé à la SERL (cf. infra).

Concernant les infrastructures de réseaux, la CCBPD exerce la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie » et dispose d'un réseau de 694 km de voies, dont elle prend en charge le coût des travaux, réalisés pour partie par des agents communaux par le biais d'un dispositif de facturation de prestations. Les décisions de programmation ont été prises par les maires, qui disposaient d'une « enveloppe » voirie annuelle. Si le dispositif retenu était compatible avec le cadre légal, il n'était pas générateur d'économies d'échelle. Par ailleurs, cette organisation attribuait aux communes un pouvoir décisionnel pour une compétence pourtant transférée en théorie à l'intercommunalité. Sur ce point, dans sa réponse aux observations provisoires, le président a rappelé que le mode de gouvernance avait évolué dans le sens d'une plus grande maîtrise de la communauté sur les orientations et le choix des travaux réalisés, sous maîtrise d'ouvrage communautaire, sur le territoire des communes, 15 % des enveloppes du budget de la voirie étant affecté à des travaux de maintenance et de sécurité, en fonction d'objectifs communautaires.

En matière de transports, la CCBPD est membre du comité syndical du SYTRAL et à la suite de sa récente prise de compétence en tant qu'autorité organisatrice, a lancé une enquête mobilités afin d'identifier un plan d'actions et d'investissement et un schéma directeur en la matière. Plusieurs projets de pistes cyclables notamment sont en cours d'élaboration.

En matière de déchets, elle assure la compétence de collecte et de traitement des ordures ménagères, dont la collecte est confiée via un marché public à un prestataire, et le traitement au SYTRAIVAL.

Enfin, la CCBPD dispose de services étendus au bénéfice de la population, notamment pour les activités et accueils en faveur des enfants.

La compétence enfance et petite enfance était auparavant exercée par plusieurs communautés de communes avant la fusion. La CCBPD gère aujourd'hui les activités périscolaires proposées aux familles et onze accueils de loisirs les mercredis et durant les vacances. Pour l'accueil des jeunes enfants, la CCBPD dispose de 13 établissements dont neuf sont concédés. Au total, ce sont 330 places d'accueil, qui sont proposés aux familles. La CCBPD coordonne la politique en faveur de l'enfance et d'un projet éducatif territorial.

Dans le cadre de ses compétences en matière de gestion des établissements culturels et sportifs, la CCBPD gère des équipements sportifs, des gymnases et un espace aquatique.

* * *

Au total, sur la période, les compétences de la CCBPD ont peu évolué depuis la fusion et elle demeure une intercommunalité peu intégrée, qui ne dispose pas d'un projet de territoire formalisé.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements, constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

La CCBPD présente un coefficient d'intégration fiscale de 0,31, très inférieur à la moyenne des communautés de communes à fiscalité propre de la strate (0,4) et faible par rapport aux EPCI voisins (CA Villefranche Beaujolais Saône ; CA de l'Ouest Rhodanien, CC Saône Beaujolais, CC du Pays de l'Arbresle).

Tableau n° 3 : Coefficient d'intégration fiscale de la communauté en 2022

	2022
<i>CIF de la CCBPD</i>	0,3097
<i>CIF moyen de la catégorie</i>	0,3978

Source : états fiscaux et notification DGF

3 LA GOUVERNANCE

3.1 L'absence de projet communautaire et de pacte de gouvernance

La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019, en son article 1^{er}, a introduit deux outils permettant le débat entre l'EPCI et les communes : le pacte de gouvernance et la conférence des maires².

Si l'organe délibérant décide de l'élaboration du pacte de gouvernance il doit l'adopter dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général des sièges, de la création ou de la fusion de l'EPCI, après avis des conseils municipaux des communes membres, rendu dans un délai de 2 mois après la transmission du projet de pacte. La communauté de communes a

² Article L. 5211-11-2 du CGCT.

prévu, par délibération du 24 février 2021, d'établir un pacte de gouvernance mais celui-ci n'a pas été élaboré. Dans sa réponse au rapport provisoire, le président a indiqué qu'un pacte de gouvernance sera élaboré.

Conformément à l'obligation nouvelle posée par la loi du 27 décembre 2019, la création d'une conférence des maires a été engagée et formalisée dans le règlement intérieur en 2020. Cette instance consultative s'est réunie au moins deux fois par an depuis 2020³ et chaque réunion fait l'objet d'un compte-rendu.

Conformément à l'article L. 5211-10-1 du CGCT, un conseil de développement a été créé par délibération du 12 décembre 2018. Il a été mis en place en 2019 sur un périmètre élargi de trois intercommunalités : la communauté d'agglomération Beaujolais Villefranche Saône et les communautés de communes Saône Beaujolais et Beaujolais Pierres Dorées. Instance obligatoire composée de membres bénévoles, il remplit une mission consultative auprès du conseil communautaire en rendant des avis sur saisine et des contributions sur auto-saisine. Il établit un rapport d'activité, qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

Une délibération est intervenue en septembre 2020 mais uniquement pour désigner le président de la communauté de communes comme le correspondant du conseil de développement. Depuis le renouvellement du conseil communautaire en 2020, le conseil de développement ne s'est réuni qu'en juin 2021, pour une présentation des axes du contrat de relance et de transition écologique⁴.

La chambre rappelle que la loi⁵ prévoit que : « *le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale* ». Or, il n'a pas été consulté et n'a pas émis d'avis sur le plan climat air énergie adopté par délibération en octobre 2021.

La chambre invite l'intercommunalité à élaborer rapidement un pacte de gouvernance et à délibérer sur les modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population aux politiques publiques, conformément à la législation.

Par ailleurs, si la CCBPD ne dispose pas d'un projet de territoire formalisé, une démarche d'élaboration d'un plan de mandat est en cours, qui d'après les éléments de réponses transmis à la chambre, devrait aboutir à la présentation d'un projet de territoire et d'une stratégie financière.

La communauté de communes n'a par ailleurs, pas élaboré de pacte financier et fiscal avec les communes du territoire. Elle ne verse ni dotation de solidarité communautaire, ni fonds de concours⁶.

³ Quatre fois en 2021.

⁴ Le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) -aussi dénommé, dans les territoires ruraux, contrat de ruralité, de relance et de transition écologique (CRRTE) - est un outil contractuel initié par l'État, conçu pour accompagner les territoires dans leur projet de relance et de transition écologique.

⁵ Article L. 5211-10-1 du CGCT.

⁶ Un pacte financier et fiscal est un engagement formalisé entre communes et communauté permettant de mettre à plat leurs relations financières et fiscales. Bien conduit, il constitue une opportunité de renforcer et de repenser la solidarité territoriale. la dotation de solidarité communautaire (DSC) est un versement au profit des communes

3.2 Le fonctionnement des instances

M. Daniel POMERET, maire de Anse depuis 1995, est président de la communauté de communes depuis le 15 juillet 2020. Il est, par ailleurs, conseiller départemental depuis 1998, président du syndicat intercommunal des eaux d'Anse et région, président du syndicat mixte du Bordelan, président du syndicat mixte d'eau potable Saône Turdine, président du syndicat Rhodanien de développement du câble et vice-président du syndicat mixte du Beaujolais. Il est, par ailleurs ; administrateur de la société d'équipement du Rhône et de Lyon (SERL)⁷. Son prédécesseur, M. Daniel PACCOUD⁸ a présidé la communauté de communes de 2014 à 2020. Les présidents successifs ont satisfait aux obligations relatives aux déclarations obligatoires à la haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Le fonctionnement du conseil communautaire est satisfaisant, avec une bonne présence des élus (76 % d'élus présents depuis 2022).

Le bureau est composé du président, des quinze vice-présidents et d'un représentant par commune, soit 32 membres. Tous les maires, sauf un, sont membres du bureau.

Des commissions thématiques, prévues à l'article L. 2121-22 du CGCT et dans le règlement intérieur de 2020, ont été mises en place. Elles ont un rôle consultatif et émettent des avis sur les projets de délibération du conseil communautaire relevant de leur secteur d'activité. Au nombre de vingt, elles sont organisées autour de six pôles (cf. annexe n° 3). Le nombre de commissions créées est donc élevé, certaines ne s'étant pas réunies depuis 2020.

3.3 Les délégations de fonctions et de signature

En application de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, à l'exception de certaines attributions limitativement énumérées.

Sur l'ensemble de la période, le président a reçu de larges délégations du conseil communautaire qui font l'objet de comptes rendus réguliers. Il a lui-même délégué une partie de ses fonctions aux vice-présidents, par arrêtés. Ces délégations n'appellent pas d'observations.

Par délibération de juillet 2020, le bureau a également reçu des délégations du conseil communautaire. Il est compétent pour traiter de toutes les attributions du conseil communautaire, à l'exception des domaines délégués au président, de l'attribution de fonds de concours et dans les matières limitativement énumérées par l'article L. 5211-10 du CGCT⁹. Depuis juillet 2020, peu de délibérations ont été adoptées par le bureau (14 jusqu'en septembre

membres effectué par les groupements soumis aux régimes de la taxe professionnelle unique ou de zone qui assure une péréquation des ressources au sein des intercommunalités afin de lutter contre les inégalités territoriales.

⁷ Représentant le département.

⁸ Et maire de Pommiers de 1992 à mai 2020.

⁹ En matière budgétaire (vote du budget, approbation du compte administratif, institution et fixation des taux, tarifs et redevances) ; statutaire (modifications des conditions de fonctionnement, durée de l'EPCI...) ; d'adhésion de l'EPCI à un établissement public ; de délégation de gestion de service public ; de dispositions portant orientation en matière d'aménagement communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

2023). Concernant la délibération de juin 2021, prise pour la tarification des accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), la chambre rappelle que seul le conseil communautaire est compétent en matière de fixation des tarifs, en application de l'article L. 5211-10 du CGCT.

3.4 Les frais relatifs aux élus

Le montant maximal des indemnités pouvant être versées aux élus communautaires est encadré par la loi, qui prévoit notamment la détermination d'une enveloppe indemnitaire globale. Par délibération en date du 15 juillet 2020, le conseil communautaire a acté le taux de 67,5 % pour le président, soit la somme de 2 674 € brute mensuelle en 2023 et le taux de 25,15 % aux 15 vice-présidents bénéficiant de délégations, soit une somme mensuelle brute pour chacun de 1 021 €.

Tableau n° 4 : Montant des indemnités de fonctions des élus

En €	2019	2020	2021	2022	Évolution en %
Indemnités versées aux élus	140 091	167 627	207 577	211 210	51 %

Source : calculs CRC d'après les délibérations de la communauté de communes et les comptes de l'organisme

Les indemnités versées aux élus ont évolué sur la période en raison de l'augmentation du nombre de vice-présidents bénéficiant de délégations (de 13 à 15 à partir du renouvellement de juillet 2020), mais aussi en raison de facteurs exogènes puisque sont intervenues au cours de cette période la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (au 1^{er} juillet 2022 et au 1^{er} juillet 2023). Elles ont respecté sur l'ensemble de la période le montant maximal de l'enveloppe indemnitaire globale et n'appellent pas d'observations.

3.5 La participation à des organismes externes

Pour l'exercice de ses compétences, la communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées, est membre de plusieurs organismes de regroupement :

- pour la collecte et le traitement des déchets des ménages et des déchets assimilés, du syndicat mixte d'élimination, de traitement et de valorisation des déchets Beaujolais Dombes (SYTRAIVAL) ;
- pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, de plusieurs organismes : l'établissement public territorial du bassin Saône et Doubs, le syndicat mixte du bassin versant de l'Azergues, le syndicat mixte de rivière Brévenne Turdine et le syndicat mixte des rivières du Beaujolais ;
- en matière de planification territoriale¹⁰, du syndicat mixte du Beaujolais ;
- pour la création et la réalisation d'une zone d'aménagement concertée, du syndicat mixte du Bordelan ;
- en matière de mobilité, du SYTRAL (syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise) Mobilité¹¹ devenue au 1^{er} janvier 2022 un établissement public local.

¹⁰ Syndicat compétent en matière de schéma de cohérence territoriale (SCoT), de plan paysage, pour le Géoparc du Beaujolais, la stratégie forêt et bois et la politique d'accueil des porteurs de projets économiques.

¹¹ Ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais.

Sur la période de contrôle, les participations à ces syndicats ont augmenté de 47 % passant de 1,95 M€ à 2,75 M€, principalement du fait de l'augmentation de la participation au SYTRAIVAL (+ 0,65 M€).

Tableau n° 5 : Évolution des participations aux organismes de regroupement

Nom de l'organisme	2019	2020	2021	2022
Syndicat mixte du bordelais	9 900	9 900	9 900	9 900
Syndicat mixte du Beaujolais	121 279	124 103	125 021	131 702
Syndicat mixte des rivières du Beaujolais	52 660	53 068	53 068	53 789
Syndicat mixte du bassin versant de l'Azergues	333 127	471 840	474 303	402 000
Syndicat de rivière de la basse Azergues	48 547	0	0	0
Établissement public territorial du bassin Saône et Doubs	0	0	0	5 845
Syndicat mixte de rivière Brévenne Turdine	3 482	3 774	4 066	4 066
Syndicat mixte d'élimination, de traitement et de valorisation des déchets Beaujolais Dombes (SYTRAIVAL)	1 378 017	1 948 627	1 981 775	2 029 544
SYTRAL Mobilités	0	0	0	108 796
Total	1 947 012	2 611 313	2 648 133	2 745 642

Source : d'après les comptes de la communauté de communes

Par ailleurs, chaque année de 2019 à 2023, la communauté de communes a versé 250 000 € de subventions d'investissement au syndicat mixte du Bordelan.

En application des dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT et par renvoi de l'article L. 5711-1, les syndicats mixtes dont l'EPCI est membre, doivent lui adresser chaque année un rapport retraçant l'activité du syndicat, lequel doit faire l'objet d'une communication au conseil communautaire au cours duquel les représentants de l'EPCI sont entendus.

Ces communications n'étant pas réalisées, la chambre invite la communauté de communes à veiller à se faire adresser le rapport annuel retraçant l'activité de chaque syndicat mixte et à entendre les élus représentant la communauté de communes à ces syndicats mixtes, qui exercent des compétences stratégiques pour le territoire.

Dans sa réponse à la chambre, le président a indiqué qu'il s'engageait à communiquer ce rapport à l'assemblée délibérante.

3.6 Les relations avec les associations

3.6.1 Les subventions versées aux associations

La communauté de communes a versé un total de 2,2 M€ de subventions à des associations sur la période de 2019 à 2022 dont 0,63 M€ en 2022. Ce montant a progressé de 27 % de 2019 à 2022 et représente 4,3 % de l'ensemble des charges de gestion en 2022.

Tableau n° 6 : Montants des subventions de fonctionnement versées aux associations

En €	2019	2020	2021	2022	Total 2019-2022	Évol. 2019-2022 en %
Subventions de fonctionnement	496 004	529 307	577 353	632 354	2 235 019	27 %

Source : CRC d'après les comptes de la communauté de communes

Seize associations ont bénéficié de subventions durant l'exercice 2022, cinq organismes ayant perçu un soutien de plus de 23 000 €, seuil réglementaire au-delà duquel une collectivité est tenue de conclure une convention d'objectifs avec l'association concernée¹². L'examen des pièces justificatives produites à l'appui des comptes a permis de constater l'existence de conventions, régulièrement reconduites.

3.6.2 L'absence de publication de certaines informations

Le compte administratif jusqu'en 2020 puis le compte financier unique à partir de 2021 doit comporter une annexe qui recense notamment la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions. Or, il apparaît que la valorisation des prestations en nature dont bénéficient certaines associations chaque année n'est pas mentionnée sur l'ensemble de la période. Par ailleurs, la communauté de communes n'a pas mis en œuvre le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subventions. Enfin, les comptes certifiés des organismes pour lesquels la communauté de communes a accordé des subventions supérieures à 75 000 € n'ont pas été joints à l'appui du compte administratif au représentant de l'État, en méconnaissance de l'article L. 2313-1-1 du CGCT. En 2022, trois associations sont concernées¹³.

La chambre invite l'EPCI à publier les informations relatives aux subventions versées aux organismes de droit privé.

3.6.3 Le contrôle de l'utilisation des subventions versées à l'office de tourisme

Depuis le 1er janvier 2017, la compétence obligatoire « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme » est exercée par la communauté de communes. Par délibérations concordantes, deux communautés de communes (Saône-Beaujolais, et Beaujolais Pierres Dorées) et la communauté d'agglomération Villefranche Beaujolais Saône ont décidé de créer un office de tourisme intercommunautaire, l'office de tourisme du Beaujolais, constitué sous la forme associative.

Aux termes de l'article L. 612-4 du code de commerce, les associations ayant reçu annuellement des autorités administratives une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse 153 000 €, doivent établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe. Elles doivent assurer la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes sur le site internet du Journal Officiel. Cette obligation n'a pas été respectée par l'office, jusqu'en 2024.

L'article 1er de la loi n° 2001-875 du 1er juillet 2001 visant à améliorer la trésorerie des associations, qui modifie l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, prévoit désormais que les conventions de subventionnement définissent les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée.

¹² 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.

¹³ L'office du tourisme du Beaujolais, l'agence locale de la transition énergétique du Rhône et l'association cantine scolaire d'Anse.

Or, en 2022, les comptes de l'association font apparaître un niveau important de trésorerie d'un montant de 775 000 €, supérieur au montant de la subvention annuelle allouée par la communauté de communes de 238 794 €. Le montant total des subventions versées à cette association par les trois intercommunalités s'élève à 958 710 € pour 2023.

Par ailleurs, la chambre constate à la lecture des documents financiers, la présence d'informations qui nécessiteraient une analyse plus poussée des comptes de l'association. En effet, si la convention prévoit des modalités précises d'évaluation et de contrôle de la convention (article 5.1) et une évaluation au moins trois mois avant la fin de la convention (article 5.2), la communauté de communes n'a pu transmettre à la chambre aucune évaluation de l'activité de l'association. Sur ce point, la nouvelle convention est plus précise et permettra à la communauté d'évaluer l'action menée en matière de promotion du tourisme.

La chambre prend acte de la publication récente des comptes de l'office de tourisme et invite la communauté de communes à revoir le niveau de la subvention versée à l'office de tourisme et à évaluer son activité.

3.6.4 Des conventions irrégulières et une mise en concurrence nécessaire

L'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 modifiée prévoit que : *« constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires »*.

Une subvention doit permettre de soutenir financièrement une action initiée et mise en œuvre par un tiers. Elle ne peut pas, en revanche, constituer la rémunération de prestations répondant aux besoins définis par les autorités qui les accordent. En effet, dans ce cas il s'agit de prestations commandées, relevant du code de la commande publique.

La lecture des conventions d'objectifs signées par la communauté de communes avec certaines associations appelle les observations suivantes :

➤ Avec l'association « Semons l'avenir »

Par une délibération du 10 mai 2023, le conseil communautaire a autorisé le président à signer une convention avec l'association Semons l'avenir.

Cette délibération précise que : *« la communauté de communes souhaite mettre en avant l'agriculture sur son territoire en créant du lien entre agriculteurs et habitants, par le biais d'actions de sensibilisation et d'informations sur l'activité agricole du territoire. Elle souhaite également encourager le dialogue entre habitants et agriculteurs et permettre une meilleure connaissance du métier d'agriculteur, de ses contraintes et du monde agricole en général, afin de réduire les potentiels conflits d'usages. C'est dans ce cadre que la communauté de communes s'est tournée vers l'association Semons l'Avenir par le biais de la chambre d'agriculture afin de définir des actions d'animation à destination des habitants du territoire »*.

La délibération définit précisément les missions confiées à l'association, leur durée et un montant prévisionnel pour les réaliser soit 2 450 € pour cinq jours. La lecture de la convention permet de constater que l'organisation d'une journée événementielle à destination du grand public a finalement été retenue pour 2024. Le temps alloué au projet est de 10 jours (5 jours en 2023 pour la phase préparatoire et 5 jours en 2024 pour la phase opérationnelle qui feront l'objet d'une nouvelle convention). En l'espèce, la communauté de communes est à l'initiative des actions menées par l'association et a défini des prestations individualisées répondant à ses besoins dans le cadre de la convention de partenariat. Bien que les montants soient peu importants, il existe un risque de requalification juridique de la convention de partenariat en marché public.

➤ Avec l'association « cantine scolaire d'Anse »

Chaque année, la communauté de communes a signé une convention d'objectifs avec l'association dite « cantines scolaire d'Anse »¹⁴ destinée à la fourniture de repas pour la crèche et l'accueil de loisirs à Anse. Cette convention précise que l'association est chargée de la distribution de repas pour la crèche et le centre de loisirs sur la commune d'Anse. La convention pour l'année 2023 prévoit le versement d'une participation de plus de 100 000 € correspondant à un nombre prévisionnel de repas de 10 000 repas à 3,70 € pour la crèche et 17 500 repas à 3,90 € de janvier à août puis à 4,10 € de septembre à décembre pour le centre de loisirs. Il est prévu que la participation sera versée mensuellement, au vu d'un état détaillé des repas distribués par l'association et facturés au coût unitaire.

En l'espèce, l'objet de la convention correspond clairement à un besoin spécifique de la communauté de communes qui obtient une contrepartie directe, la fourniture de repas, au versement de la subvention. Par ailleurs, le montant de la subvention versée varie d'une année sur l'autre et dépend du nombre de repas fournis.

Tableau n° 7 : Montants des subventions versées à l'association Cantine scolaire d'Anse

En €	2019	2020	2021	2022
Montants versés à l'association	97 040	74 361	83 803	92 552
Montant prévu par convention (avenant compris)	89 872	91 600	91 600	110 000
Nombre de repas contractuellement prévus	23 560	24 000	24 000	28 000

Source : d'après les conventions avec l'association

➤ Avec l'association « le petit gourmet »

Une convention d'objectifs a été signée le 18 août 2023 par le président de la communauté de communes avec l'association « le petit gourmet » située à Châtillon d'Azergues pour la fourniture de repas pour le centre de loisirs de cette commune. Elle prévoit la livraison d'un maximum de 4 220 repas pour un montant prévisionnel de sur une période allant du 6 septembre 2023 au 5 juillet 2024. Par ailleurs, il est prévu que le versement de la participation financière mensuelle se fera au vu d'un état détaillé des repas distribués par l'association.

¹⁴ L'objet de cette association est : « la confection et service des repas des enfants des écoles primaires et maternelles des écoles publiques et privées du personnel, des adultes et des enseignants fréquentant les écoles publiques et privées des collectivités (centre aéré, associations) ».

Le 20 octobre 2023, un avenant n°1 à cette convention a été signée par le président pour modifier l'intitulé du contrat est modifié : il s'agit non plus d'une convention d'objectifs mais d'un contrat pour la fourniture et la livraison des repas. Il indique clairement qu'il s'agit d'un accord-cadre, donc d'un marché public et renvoie au code de la commande publique et au cahier des clauses administratives générales des fournitures courantes et services de 2021. Le montant prévisionnel du contrat est estimé à 16 460 € TTC, montant qui constitue un maximum.

Or, ce contrat n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence, alors même que les montants dépensés chaque année par la communauté de communes pour la fourniture et la livraison des repas de ses structures (crèches et ALSH) sont nettement supérieurs aux seuils de mise en concurrence prévus par le code de la commande publique.

La chambre recommande à la communauté de communes de mettre fin sans délai à ces conventions irrégulières et de lancer une procédure de mise en concurrence conforme au code de la commande publique. Le président s'est engagé dans sa réponse à mettre en œuvre cette recommandation.

Recommandation n° 1. : Mettre fin sans délai aux conventions irrégulières avec les associations « petit gourmet » et « cantine d'Anse » et lancer une procédure de mise en concurrence conforme au code de la commande publique.

4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE

4.1 La qualité de l'information financière

4.1.1 Une utilisation anticipée de l'instruction comptable M57 dès l'exercice 2020 et l'expérimentation du compte financier unique

Le conseil communautaire a approuvé l'adoption de l'instruction comptable et financière M57 à compter de l'exercice comptable de 2020. Par ailleurs, un règlement budgétaire et financier a été adopté par délibérations de février et septembre 2020, puis modifié à deux reprises en juillet 2022 et juillet 2023¹⁵. Il fixe les règles applicables pour la préparation et l'exécution du budget, la gestion pluriannuelle et financière des crédits, l'amortissement des immobilisations et l'information des élus. La communauté de communes s'est par ailleurs portée candidate pour expérimenter le compte financier unique par délibération du 11 décembre 2019 et a signé une convention avec l'État pour la mise en œuvre de cette expérimentation. Par délibération du 10 mai 2023, le conseil communautaire a adopté le compte financier unique (CFU) pour 2022 pour le budget principal et chacun des budgets annexes.

¹⁵ En juillet 2022, sur la possibilité de déléguer au président la possibilité de procéder à des virements de crédits entre chapitres (à l'exception des dépenses de personnel) et dans la limite de 7,5 % du montant des dépenses réelles de chaque section ainsi et en juillet 2023, mise à jour des durées d'amortissement selon la nomenclature comptable M57.

Or, dès 2022, la chambre a noté que l'annexe du CFU du budget principal intitulé « État des contrôles de concordance de l'exécution budgétaire » indiquait des problèmes de concordance des différents états du CFU pour le total des chapitres d'opérations pour compte de tiers (différence de 13 821 €). La chambre invite la communauté de communes à veiller à la stricte concordance des informations financières avec celles du comptable public

4.1.2 Le débat d'orientations budgétaires

Le débat d'orientations budgétaires doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette¹⁶. Il comporte également une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, qui précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Le débat sur les orientations budgétaires a systématiquement donné lieu à une délibération spécifique et le rapport est mis en ligne sur le site internet de la communauté de communes. Le rapport s'est enrichi sur la période la plus récente et son contenu est satisfaisant.

4.1.3 Les annexes aux documents budgétaires

Les annexes réglementaires des budgets et comptes, telles que prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT, ont pour objet de compléter les données contenues dans les documents budgétaires, en vue d'en informer les élus et les administrés sur les éléments déterminants de l'appréciation de la situation de l'établissement public quant à la dette ou la trésorerie, aux engagements hors bilan tels que ceux contractés ou reçus par des tiers, ou s'agissant de divers autres éléments permettant d'appréhender dans son ensemble la situation financière et patrimoniale. Ces dispositions s'appliquent aux établissements publics de coopération intercommunale par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

La communauté de communes a produit régulièrement les annexes réglementaires devant accompagner le budget et le compte administratif puis, ensuite, le compte financier unique. Cependant, certaines annexes n'ont pas été produites ou se révèlent largement incomplètes sur certains points, que ce soit sur les éléments du bilan ou sur les engagements hors bilan.

En application de l'article L. 2313-1 du CGCT, « *les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (...), qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée* ».

Ces états relatifs à la gestion des ordures ménagères, premier poste budgétaire de l'EPCI, ont été correctement complétés en 2019 et 2020. En revanche, ces états n'ont pas été

¹⁶ Article L. 2312-1, D.2312-3 et L. 5211-36 du CGCT.

complétés en 2021 et en 2022. L'état du personnel est certes complété chaque année pour le budget principal, mais comporte des erreurs de 2019 à 2022.

La chambre invite la communauté de communes à compléter de manière exhaustive les annexes réglementaires, qui permettent d'apprécier de manière globale la situation financière de l'intercommunalité.

4.2 La gestion patrimoniale

Le patrimoine d'un établissement public est retracé dans ses comptes de bilan, qui doit en donner une image fidèle, complète et sincère. L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable. Le comptable tient la comptabilité générale des comptes d'immobilisations, procédant notamment des opérations d'acquisitions et de cessions. Ainsi, en matière d'immobilisation, la responsabilité du suivi incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public.

4.2.1 L'inventaire et l'état de l'actif

La communauté de communes tient un inventaire¹⁷ de son patrimoine qui a pu être rapproché de l'état de l'actif¹⁸ tenu par le comptable au 31 décembre de l'année 2022. Ces documents font apparaître, pour le budget principal, un écart de 8,7 M€ en 2022.

De manière globale, le suivi du patrimoine de l'intercommunalité, issu de la fusion de quatre intercommunalités, doit être actualisé. Le passage à la M57 n'a pas déclenché les mises à jour nécessaires, alors même que certaines intégrations d'immobilisations se sont opérées de manière globalisée lors de la fusion et n'ont toujours pas été ventilées dans les comptes d'immobilisation comme, par exemple, la voirie.

Il existe également de nombreuses incohérences entre les deux documents. À titre d'exemple, le stock des immobilisations en cours représente 29,2 M€ dans l'état de l'actif du comptable pour 2022 et seulement 10 819 € dans l'inventaire de l'EPCI.

Tableau n° 8 : Montant en valeur brute comptable des immobilisations en cours

Valeur brute comptable par compte (en €)	État de l'actif	Inventaire
2312 - <i>Immob. en cours agencements et aménagements de terrains</i>	3 344	0
2313 - <i>Immob. en cours constructions</i>	2 703 479	0
2314 - <i>Immob. en cours construction sur sol d'autrui</i>	2 606 893	0
2315 - <i>Immob. en cours installations, matériel et outillage techniques</i>	1 173 076	10 819
2317 - <i>Immob. En cours - immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition</i>	22 677 958	0
Total	29 164 750	10 819

Source : d'après l'état de l'actif et l'inventaire pour 2022

¹⁷ Valeur brute comptable de 171,5 M€.

¹⁸ Valeur brute comptable de 162,8 M€.

De même, le compte 238 « avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » d'un montant de 490 906 € dans l'état de l'actif ne représente que 274 329 € dans l'inventaire en 2022. Les avances figurant à l'inventaire apparaissent anciennes, accordées entre 2012 et 2017 et auraient dû faire l'objet d'un remboursement¹⁹. Par ailleurs, toutes les immobilisations appartenant à une collectivité mais affermées ou concédées doivent être comptabilisées au compte 24 « Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition ». L'EPCI n'a pas opéré de telles inscriptions pour les délégations de service public concernant la piscine et les neuf crèches.

Une mise à jour des équipements figurant dans l'inventaire apparaît nécessaire notamment pour les plus anciens devenus obsolètes.

La chambre invite l'ordonnateur à régulariser rapidement les opérations concernant les avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles et à se rapprocher du comptable pour que les mises à jour nécessaires soient opérées afin que les deux documents soient concordants.

4.2.2 Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT impose aux communes et groupements dont la population est supérieure à 3 500 habitants, de procéder à l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipement versées. L'article R. 2321-1 du CGCT précise que les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées, pour chaque bien ou catégorie de biens, par l'assemblée délibérante. La nomenclature M57 pose le principe de l'amortissement d'une immobilisation au *prorata temporis*, à compter de la date effective d'entrée en service du bien dans le patrimoine de la collectivité.

La communauté de communes procède à l'amortissement de ses immobilisations, trois délibérations²⁰ ayant déterminé les durées d'amortissement de référence pour les biens de caractère renouvelable. La mise en place de la nomenclature comptable M57 a nécessité l'adoption d'une nouvelle délibération en date du 12 juillet 2023.

Certains biens non prévus par les délibérations de 2014 ont fait l'objet d'amortissement (par exemple : les plantations d'arbres, la signalétique ou les bacs roulants²¹), et certaines durées pratiquées ne respectent pas la délibération de principe (par exemple achat de mobiliers²² pour le siège, sur 15 ans et non sur 10 ans). Pour l'année 2022, le montant total des dotations aux amortissements des immobilisations figurant au compte de gestion est de 928 771 €²³. Cependant, la lecture de l'inventaire pour 2022 indiquant 1,04 M€ d'amortissement et de l'état

¹⁹ En effet, l'avance est le versement d'une partie du montant d'un marché public au titulaire de ce marché avant tout commencement d'exécution de ses prestations. Les modalités de remboursement de l'acompte sont fixées par les pièces du marché. En cas de silence des pièces contractuelles, le remboursement de l'avance – effectué par précompte sur les sommes dues (acomptes mensuels et solde) – commence lorsque le montant des prestations exécutées atteint ou dépasse 65 % du montant TTC du marché. Le remboursement doit être dans tous les cas complet lorsque l'avancement de l'exécution des prestations du titulaire atteint 80 % du montant TTC.

²⁰ Délibérations du 14 janvier 2014 et du 11 juin 2014, dont les dispositions ont été reprises dans le règlement budgétaire et financier adopté par délibération du 9 septembre 2020 et par la délibération du 12 juillet 2023 modifiant les durées d'amortissement figurant dans le règlement budgétaire et financier.

²¹ N° inventaire 2018/039-2188.

²² N° d'inventaire : 2018/047-2188.

²³ Compte 6811 – dotation aux amortissements des immobilisations.

de l'actif avec 0,2 M€ d'amortissements ne permet pas de s'assurer de l'exactitude des calculs opérés et des amortissements comptabilisés.

La chambre invite la communauté de communes à s'assurer du respect des dispositions du règlement budgétaire et financier en matière d'amortissement.

4.3 L'exécution budgétaire

Les taux de réalisation budgétaire (annexe n°3) permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire ; ils sont calculés par le rapport entre les montants ayant donné lieu à émission de mandats ou de titres de recettes au cours de l'exercice et les crédits votés par l'assemblée délibérante.

Tableau n° 9 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement (hors rattachement)

En €	2019	2020	2021	2022	Moyenne annuelle
Dépenses réelles de fonctionnement	86,5 %	86,9 %	86,9 %	77,5 %	83,9 %
Recettes réelles de fonctionnement	88,2 %	90,9 %	98,0 %	97,3 %	93,7 %

Source : Calculs CRC d'après les budgets primitifs, les comptes administratifs et les comptes financiers uniques, communauté de communes

Les taux de réalisation enregistrés pour les dépenses réelles de fonctionnement, qui constituent pourtant des dépenses courantes et aisément prévisibles, se sont établis en moyenne à 84 % et sont même en diminution en 2022 avec un taux de 77,5 %. Ces faibles taux concernent particulièrement les charges à caractère général²⁴.

L'exécution des recettes de fonctionnement s'est améliorée depuis 2019 (avec 88 %) et est presque conforme aux prévisions en 2021 et 2022, avec des taux d'exécution de 98 % et 97 % sur ces deux années.

Tableau n° 10 : Taux de réalisation de la section d'investissement

En €	2019	2020	2021	2022	Moyenne annuelle
Dépenses réelles d'investissement (hors compte 1644)					
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts hors restes à réaliser	47,7 %	30,9 %	22,2 %	32,0 %	32,2 %
Recettes réelles d'investissement (hors comptes 1644 et 1068)					
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts hors restes à réaliser	59,5 %	38,2 %	38,4 %	16,0 %	38,4 %

Source : Calculs CRC d'après les budgets primitifs, les comptes administratifs et les comptes financiers uniques, communauté de communes

En revanche, les taux de réalisations des dépenses de la section d'investissement sont particulièrement faibles, en moyenne de 32 % (hors restes à réaliser). Ces faibles taux s'expliquent, selon l'ordonnateur, par des décalages de chantiers durant la crise du COVID en 2020 et 2021 mais aussi par des retards sur certaines opérations, notamment la crèche de Chazay. En matière de recettes d'investissement, les chiffres sont semblables en moyenne de

²⁴ Avec des taux de réalisation de 79 % en 2021 et de 62 % en 2022.

38 % (hors restes à réaliser). Les chiffres constatés en 2022 sont même inférieurs à ces moyennes.

Ainsi, le fait que près des trois-quarts des crédits prévus en dépenses d'investissement soient annulés et que 60 % des recettes d'investissement ne soient pas constatées chaque année pose la question de la bonne évaluation des crédits et remet en cause la sincérité du budget principal.

La chambre constate le caractère très imprécis des prévisions budgétaires notamment de la section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses, malgré la mise en place d'un dispositif d'autorisation de programme et crédits de paiement (AP/CP) et recommande d'améliorer les taux d'exécution budgétaire.

Compte tenu de la réalisation des chantiers en 2024, au premier rang desquels l'espace « Pierres folles », les taux de réalisation devraient nettement s'améliorer.

Recommandation n° 2. : Améliorer les taux d'exécution budgétaire.

4.4 Les opérations de fin d'exercice et les restes à réaliser

La CCBPD, tient une comptabilité d'engagement et procède chaque année à des rattachements de charges et de produits ainsi que le prévoit la réglementation.

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ». Les restes à réaliser en dépenses font suite à des engagements juridiques contractés auprès de tiers ; ils peuvent notamment découler de la signature de marchés, ou de contrats ou conventions, ou résulter de la mise en cause de la responsabilité de la collectivité. Ils n'ont pu se dénouer financièrement avant la clôture de l'exercice, le mandatement ayant été différé mais demeurant certain. Leur évaluation doit être correcte, tant en dépenses qu'en recettes, car elle conditionne l'affectation du résultat de fonctionnement à l'exercice suivant et l'exacte évaluation du résultat budgétaire de l'exercice qui vient de se terminer.

La CCBPD n'a pas pu produire les justificatifs du montant des restes à réaliser constatés chaque année. Il apparaît que certains reports correspondant à des « enveloppes voirie 2016 », par exemple, ne sont pas liés à des projets d'investissements identifiés et qui ont fait l'objet d'un marché dans l'année mais à un « droit de tirage » ancien sur enveloppe voirie.

En conclusion, le budget d'investissement n'est pas sincère et le montant des restes à réaliser n'est pas correct. La chambre indique qu'il est nécessaire que la CCBPD programme ses budgets d'investissement de manière fiable, sincère et pluriannuelle.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT

L'analyse de la situation financière de la CCBPD de 2019 à 2023 se fonde sur les comptes de gestion et les comptes financiers uniques, à compter de 2021, de la communauté de communes. Depuis 2019, les comptes de la CCPA comportaient un budget principal, et sept budgets annexes dédiés à la comptabilisation des opérations liées aux différentes zones d'activités.

Le budget principal représente de l'ordre de 97 % des recettes de fonctionnement totales de l'EPCI, et l'analyse de la situation financière porte sur le budget principal. Les données d'analyse financière du budget principal et les données consolidées (budgets principal et annexes) sont jointes en annexe n° 4.

5.1 Le maintien d'un haut niveau d'autofinancement

5.1.1 Un niveau d'autofinancement élevé

Compte tenu du dynamisme de ses produits fiscaux, la communauté de communes a su dégager un autofinancement confortable de 2019 à 2022. L'épargne ou capacité d'autofinancement de l'établissement intercommunal (différence entre les produits et les charges de fonctionnement réels, qui permet à la collectivité d'investir et de rembourser sa dette) demeure à un niveau très satisfaisant (5,9 M€ en 2022), représentant 28 % des produits de gestion, et révèle l'importance des marges de manœuvre financières de la CCBPD pour investir.

Ce niveau d'autofinancement est nettement supérieur à la moyenne des intercommunalités. En effet, en 2022²⁵, le taux d'épargne de l'ensemble des communautés de communes représentait 17 % de leurs produits.

Même si les charges de gestion (14,7 M€ en 2022) et notamment la masse salariale ont elles aussi progressé de manière importante, les produits de gestion sont passés de 18 M€ en 2019 à 20,9 M€ en 2022.

²⁵ Source : la lettre du financier territorial : La situation financière des collectivités au vu des comptes administratifs et de gestion 2022 ; article du cabinet CMK sur la base des données publiques DGFIP : comptes administratifs et de gestion 2022.

Tableau n° 11 : : La formation de l'autofinancement

En €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	14 400 531	14 414 352	14 646 754	15 744 222	3,0 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	- 4 561 889	- 4 572 820	- 4 589 156	- 4 589 156	0,2 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	9 838 642	9 841 533	10 057 598	11 155 067	4,3 %
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i>	2 816 273	2 175 967	4 035 511	4 063 597	13,0 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	5 412 470	5 121 329	5 627 069	5 670 019	1,6 %
= Produits de gestion (A)	18 067 386	17 138 829	19 720 178	20 888 683	5,0 %
<i>Charges à caractère général</i>	4 462 489	3 950 327	4 335 447	4 534 931	0,5 %
+ <i>Charges de personnel</i>	4 613 438	4 528 290	5 002 741	5 546 548	6,3 %
+ <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)</i>	1 737 382	1 733 370	1 686 388	1 682 239	- 1,1 %
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)</i>	2 066 459	2 215 280	2 657 943	2 966 088	12,8 %
= Charges de gestion (B)	12 879 768	12 427 267	13 682 519	14 729 806	4,6 %
+/- <i>Résultat financier</i>	- 410 267	- 359 845	- 309 700	- 301 374	- 9,8 %
+/- <i>Titres et mandats annulés</i>	- 31 852	- 9 387	- 14 750	- 105	- 85,1 %
= CAF brute	4 745 499	4 342 330	5 713 208	5 857 398	7,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	26,3 %	25,3 %	29,0 %	28,0 %	

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées

5.1.2 Une croissance des produits de gestion courants

De 2019 à 2022, les produits de gestion de la communauté d'agglomération nets des versements aux communes ont augmenté de 5 % par an en moyenne, passant de 18 M€ à 20,9 M€. En 2021 et 2022, la CCBPD a perçu une recette exceptionnelle issue d'un contentieux relatif aux travaux de la piscine (1,7 M€), qui intègre le total des produits. Retraité de ce produit exceptionnel, les produits (+ 9,4 % en 3 ans) ont sur la période évolué moins vite que les charges (+ 14,4 % en 3 ans)

Cette croissance des ressources de fonctionnement provient pour une bonne partie d'une augmentation des ressources d'origine fiscale (+ 1,3 M€). La ressource la plus dynamique est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui est passée de 3,6 M€ en 2019 à 4,1 M€ en 2022. Les ressources d'origine fiscale (15,7 M€ en 2022), constituées de la fiscalité directe diminuée de la fiscalité reversée aux communes (4,6 M€), représentaient, en 2022, 53 % des produits de la CBBPD et ont évolué de manière relativement dynamique.

En 2022, la CCBPD percevait la fiscalité²⁶ économique payée par les entreprises (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) 2,2 M€, cotisation foncière des entreprises (CFE) 3,8 M€, impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) 0,2 M€, taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) 0,5 M€). Elle ne percevait plus la taxe d'habitation en provenance des ménages, à la suite de la suppression de cette imposition et de la recomposition du panier fiscal du bloc communal qui en a découlé. Une fraction de TVA est désormais versée par l'État aux EPCI en remplacement du produit de la taxe d'habitation (4 M€

²⁶ Source : état fiscal 1386C de 2022.

pour la CCBPD). La communauté lève par ailleurs une taxe relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI), qui s'élève à 0,5 M€ en 2022. Sur la période de contrôle, si les bases fiscales ont été évolutives, la suppression de la taxe d'habitation a diminué la capacité de la CCBPD à agir sur le niveau de ses recettes.

Les ressources d'exploitation ont augmenté de 13 % par an et atteignent 4 M€ en 2022, sous l'effet de l'encaissement de la recette exceptionnelle, de la hausse des tarifs des accueils périscolaires, de la création de places d'accueil pour jeunes enfants.

Les ressources institutionnelles sont composées de la dotation globale de fonctionnement (dotation d'intercommunalité) versée par l'État, des dotations de compensation et de diverses autres participations en provenance d'institutions publiques (région, département, communes, caisse d'allocations familiales). L'évolution des ressources institutionnelles se caractérise par ailleurs par une dotation d'intercommunalité en provenance de l'État stable et peu évolutive (2,1 M€ de 2019 à 2022) et les recettes en provenance de la CAF (2,6 M€), visant à financer l'ouverture de places en établissement d'accueil de jeunes enfants n'ont pas augmenté.

5.1.3 Une hausse continue des charges

Au regard d'une progression dynamique de ses ressources, la collectivité a enregistré une croissance très soutenue de ses charges, de l'ordre de 5 % par an. Cette évolution ne s'explique pas par des transferts de compétences, mais par la hausse du coût de certaines compétences.

Les charges de gestion, qui s'établissaient à 12,9 M€ en 2019, ont progressé de manière continue sur la période d'analyse, pour atteindre 14,7 M€ en 2022. Comme pour les recettes de fonctionnement, cette hausse s'explique, pour partie, par le développement de services dans le domaine de l'enfance et la jeunesse mais surtout par un poids croissant de la compétence de collecte et de traitement des déchets, qui représente le premier poste de coûts de la communauté de communes.

Si les charges à caractère général (énergies, entretien, maintenance, prestations de services...) ont été relativement stables sur la période (4,5 M€ en 2022), les charges de personnel ont fortement cru de + 6,5 % par an (ce qui représente une hausse de + 1,1 M€ entre 2019 et 2022 pour atteindre un montant de 5,5 M€ en 2022) sous l'effet de recrutements dans le domaine de l'enfance et de la gestion des déchets. Par ailleurs, les recrutements intervenus en 2022 et début 2023 devraient avoir un effet en année pleine en 2023, ce poste de charges devant présenter une croissance forte dans les années à venir.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement, au premier rang desquels la masse salariale, doit constituer une priorité pour la CCBPD, et ce d'autant plus que les recrutements récents n'ont pas eu d'effet en année pleine en 2022 et que les investissements engagés (espace Pierres Folles et création annoncée de l'établissement de coopération culturelle notamment) auront un impact majeur sur l'évolution des charges dans les années à venir.

Les subventions et les autres charges de gestion ont augmenté de manière importante, passant de 3,8 M€ à 4,7 M€ en 2022. La CCBPD contribue à un certain nombre d'organismes de regroupement (cf. partie gouvernance) au premier rang desquels : le syndicat mixte d'élimination, de traitement et de valorisation des déchets Beaujolais Dombes (SYTRAIVAL). La contribution de la CCBPD à ce syndicat est passée de 1,4 M€ en 2019 à 2 M€ en 2022, soit une hausse de 43 % en trois ans. S'agissant des subventions, tous les types de subventions ont

augmenté et le montant total versée aux associations subventionnées par la communauté de communes atteint 0,7 M€ en 2022. La communauté de communes a notamment augmenté ses subventions attribuées à l'agence de transition énergétique, et à l'office de tourisme du Beaujolais, alors qu'il disposait d'une confortable trésorerie.

Sans maîtrise de ses charges, la situation financière pourrait se dégrader et obérer les marges de manœuvre de la communauté de communes. En l'absence de pilotage financier et de programmation, la communauté doit toutefois s'attendre à une croissance continue de ses charges de fonctionnement relative aux recrutements de 2022 et 2023, au coût de gestion croissant de la gestion des déchets, et au coût d'exploitation de ses projets d'investissements (extension du siège, espace Pierres folles).

5.2 Le mode de financement des investissements

De 2019 à 2022, l'effort d'équipement de la communauté de communes (dépenses et subventions d'équipement sur les quatre exercices) s'est élevé au total à 20,8 M€, dont 1,5 M€ de subventions d'équipement versées, avec des fluctuations annuelles importantes et un pic d'investissement en 2019. Ces dépenses d'équipement ont été dédiées notamment au financement de travaux de voirie, à la construction de la crèche d'Anse, aux investissements dédiés aux gymnases, aux aménagements et travaux en cours relatif à l'espace « Pierres folles » situé à Saint Jean des Vignes et à des versements opérés au bénéfice du syndicat mixte du Bordelan.

Le niveau d'investissement de la communauté de communes est cependant inférieur (86 € par habitant par an) à celui constaté dans les communautés de communes de taille comparable. Ceci s'explique notamment, d'après l'ordonnateur, par des retards constatés sur certains chantiers, notamment celui de la crèche de Chazay.

Tableau n° 12 : Le financement des investissements de 2019 à 2022.

en €	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF ou épargne brute	4 745 499	4 342 330	5 713 208	5 857 398	20 658 436
- Annuité en capital de la dette	938 355	931 667	944 408	1 046 916	3 861 346
= CAF ou épargne nette (C)	3 807 144	3 410 663	4 768 800	4 810 482	16 797 089
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 095 246	631 349	703 733	740 749	3 171 077
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 091 929	661 356	657 373	779 603	3 190 260
+ Produits de cession	219 674	2	3 833	10 796	234 306
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 406 849	1 292 706	1 364 939	1 531 149	6 595 643
= Financement propre disponible (C+D)	6 213 993	4 703 370	6 133 740	6 341 631	23 392 732
- Dépenses d'équipement	6 240 260	3 510 012	3 615 880	5 906 332	19 272 484
- Subventions d'équipement	250 000	489 745	367 894	420 887	1 528 525
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-12 699	0	0	0	-12 699
- Participations et inv. financiers nets	0	159 175	0	0	159 175
- Charges à répartir	0	102 258	0	0	102 258
+/- Variation autres dettes et cautionnements	17 172	597	-16 781	41 078	42 066
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-280 741	441 581	2 166 747	-26 666	2 300 922
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	50 202	27 083	-149 596	89 886	17 575
- Reprise sur excédents capitalisés	26 000	0	0	0	26 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-256 539	468 664	2 017 151	63 220	2 292 497
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	2 500 000	0	2 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-256 539	468 664	4 517 151	63 220	4 792 497

Source : CRC, d'après les comptes de la communauté de communes

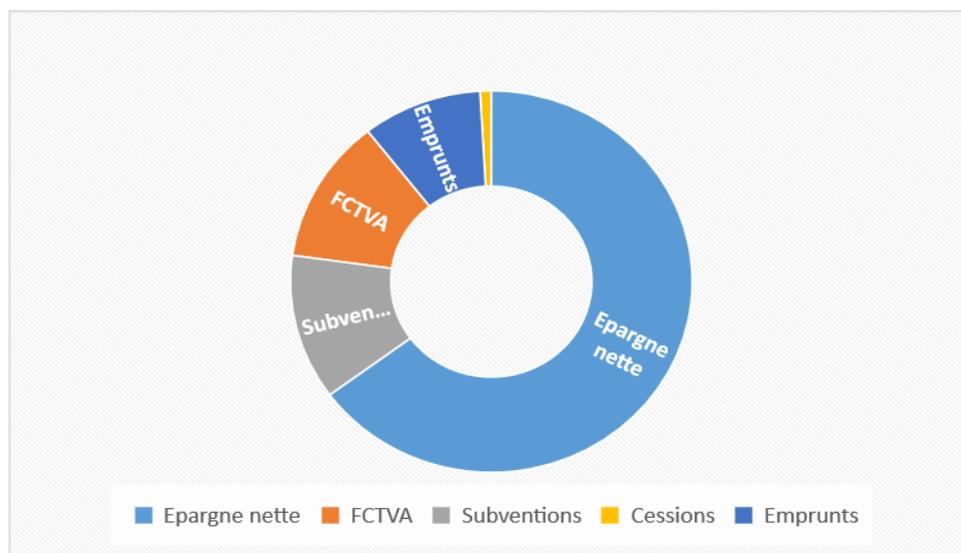
Pour financer cet effort d'investissement, sur son budget principal, la CCBPD a dégagé une épargne nette (produits réels - charges réelles - annuité de la dette) croissante et positive sur l'ensemble de la période sous revue. Ainsi, l'autofinancement net cumulé s'est établi à 16,7 M€ entre 2019 à 2022, soit environ 4,2 M€ par an.

Sur la période, la part des subventions et financements externes (3,2 M€ de 2019 à 2022) pour les projets d'investissement représente 16 % du coût des projets, ce qui constitue un niveau faible de subventionnement des projets.

La CCBPD a également souscrit un emprunt de 2,5 M€ en 2021 alors qu'il n'était pas nécessaire compte tenu du financement disponible à la fin de l'exercice 2021 et du fonds de roulement abondant (excédent des ressources permanentes dont les résultats cumulés sur les actifs permanents). Cette surmobilisation de l'emprunt a contribué à accroître le fonds de roulement de la collectivité. La CCBPD devra veiller à ajuster son recours à l'emprunt au besoin réel de financement à la fin de chaque exercice et à mieux prévoir les crédits de paiements des investissements.

Ainsi qu'il ressort du graphique ci-dessous, la structure de financement de l'investissement a donc principalement reposé sur le recours à l'autofinancement, et même si la communauté a ponctuellement mobilisé son fonds de roulement en début de période, ce dernier, compte tenu du faible niveau d'investissement de 2019 à 2022, s'est globalement accru de près de 5 M€.

Graphique n° 3 : Financement de l'effort d'investissement (2019-2022)



Source : CRC, d'après les comptes de la communauté de communes

5.3 L'analyse bilantielle : une dette soutenable, un fonds de roulement abondant

De 2019 à 2022, la CCBPD a souscrit, pour son budget principal, de nouveaux emprunts (+ 2,5 M€), mais a, dans le même temps, remboursé l'annuité en capital de ses emprunts (3,9 M€), dont il est résulté globalement un désendettement de 0,4 M€. Sur la période, la CCBPD s'est donc désendettée.

La dette ne comprend, au demeurant, aucun emprunt à risque. Elle apparaît très soutenable puisque la capacité de désendettement (indicateur de solvabilité de la collectivité : rapport entre la dette et l'épargne ou nombre d'années pour rembourser la dette en y consacrant toutes les ressources) sur ce budget équivaut à deux années.

Le fonds de roulement atteint le montant très élevé de 10 M€ en 2022 alors qu'il était de 5 M€ en 2019.

Fortement lié à l'évolution des comptes de rattachement des budgets annexes, le besoin en fonds de roulement est de - 1,7 M€ en 2022.

La trésorerie, entendue au sens de la différence entre fonds de roulement et besoin de fonds de roulement, demeure très abondante en fin de période.

Tableau n° 13 : Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie 2019 à 2022

au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	4 984 417	6 077 890	10 595 041	10 658 262	28,8 %
- Besoin en fonds de roulement global	1 422 079	1 676 115	1 196 394	- 1 709 307	
=Trésorerie nette	3 562 338	4 401 775	9 398 647	12 367 569	51,4 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	97,8	125,7	245,2	300,3	

Source : CRC, d'après les comptes de la communauté de communes

Ce niveau de fonds de roulement, qui représente près de deux années d'autofinancement, constitue une marge de manœuvre d'importance pour la collectivité.

Néanmoins, un tel niveau de thésaurisation doit se justifier par des besoins de financements à court terme, sauf à considérer que la communauté de communes présente, en fait, un état de suréquilibre budgétaire latent et prélève l'impôt au-delà de ses besoins de financement.

Sur ce point, si cette dernière s'est engagée dans deux projets d'envergure (zone du Bordelan et l'espace Pierres folles), elle n'a pas mis en place de programmation de ses investissements et ne dispose d'aucune stratégie financière.

En conclusion, si de 2019 à 2023, l'ensemble des fondamentaux financiers de la CCBDP sont satisfaisants, la chambre lui recommande de mettre en place sans délai une stratégie financière pluriannuelle et un programme pluriannuel d'investissement et de fonctionnement.

En réponse au ROP, le président a informé la chambre que le budget 2024 devrait enregistrer des dépenses d'investissement, de plus de 11 M€, et un besoin de financement important de la section d'investissement, ce qui aura pour effet de diminuer le fonds de roulement. Enfin, le président s'est engagé, au vu des nouvelles orientations financières, à mettre en place une stratégie financière, qui intégrera le coût de fonctionnement des équipements et de nouveaux investissements.

Recommandation n° 3. : Mettre en place une stratégie financière pluriannuelle.

6 LES RESSOURCES HUMAINES

6.1 L'organisation de la fonction

La fonction gestion des ressources humaines est assurée par trois agents (2,8 agents équivalent temps plein), un attaché et deux adjoint administratifs, l'un en charge de la gestion des carrières et de la paie et l'autre en charge de la gestion des ressources humaines (recrutement, formation...).

Trois responsables de service se sont succédé au cours de la période sous revue, ce qui n'a pas permis de mettre en place des procédures et d'améliorer la performance de la gestion des ressources humaines.

Si les procédures de gestion des ressources humaines ne sont pas formalisées, le recrutement ainsi que la gestion du temps des agents obéissent à un processus identifiant différentes étapes. Un guide des procédures nécessiterait d'être élaboré.

S'agissant du pilotage de la gestion des ressources humaines, la CCBDP ne dispose pas d'éléments de diagnostics réguliers et n'a pas produit régulièrement de bilan social (devenu rapport social unique), comme l'exige l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique (CGFP).

La CCBPD s'est engagée en 2021 dans l'élaboration de lignes directrices de gestion conformément aux articles L. 413-1 et suivants du CGFP. Ce document dresse un état des lieux des effectifs et identifie quelques règles très souples en termes de promotion et d'avancement de grade.

D'autres sujets stratégiques nécessiteraient d'être traités : la gestion du temps, la cotation des postes et la rémunération, le télétravail, la prévention ou encore le déroulement de carrières des agents contractuels, qui représentent 40 % de l'effectif. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), thématique qui doit être obligatoirement abordée dans le cadre des lignes directrices de gestion (article L. 413-1 du CGFP), en lien avec le projet de territoire et d'administration, doit également être déployée.

En réponse aux observations provisoires, le président de la CCBPD a indiqué que des procédures seront formalisées, que les lignes directrices de gestion seront revues et que dans le cadre du projet d'administration, « *différents projets structurants ont été identifiés et font l'objet d'un plan d'action : travail sur l'attractivité et la fidélisation des agents, processus d'intégration, refonte des entretiens professionnels, travail sur un projet managérial permettant de favoriser le travail collaboratif, mise en place de procédures partagées et, en matière de GPEC, réflexion sur l'adaptation de nos métiers à l'évolution des compétences* ».

Recommandation n° 4. : Élaborer des procédures en matière de ressources humaines.
--

6.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

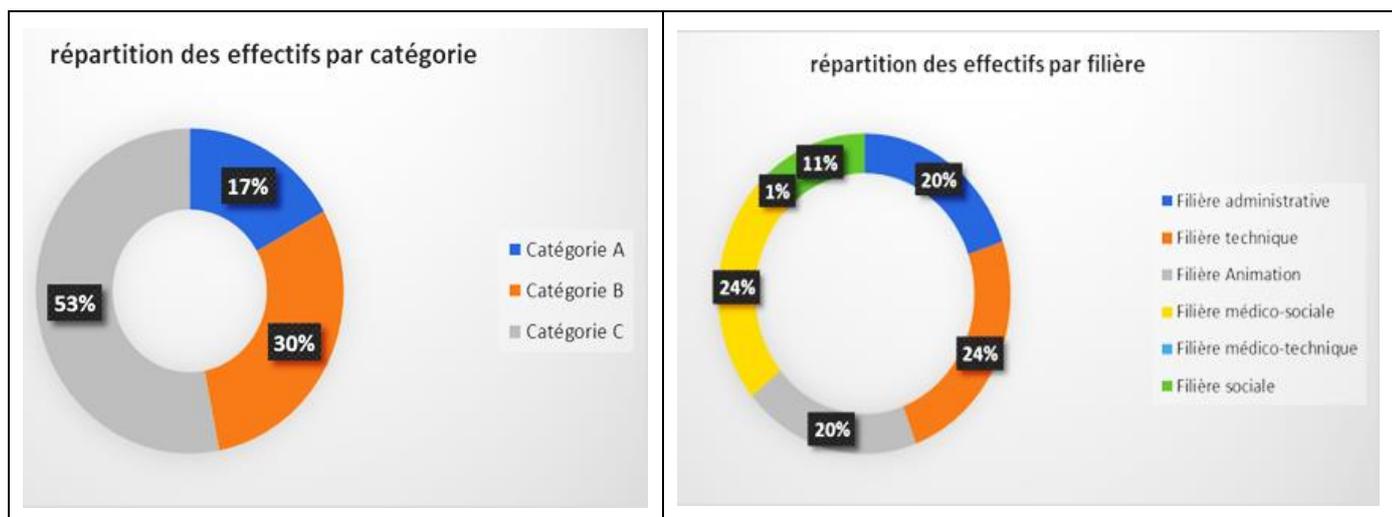
La CCBPD emploie 185 agents (107 agents équivalent temps plein) auxquels viennent s'ajouter une centaine de vacataires par an. Ces effectifs sont composés de 53 % d'agents d'exécution de catégorie C, de 30 % d'agents de catégorie B et de 17 % d'agents de catégorie A exerçant des fonctions d'encadrement.

Ils sont répartis en quatre pôles : administration ; enfance et jeunesse ; attractivité et développement du territoire ; et infrastructures et ingénierie. Les agents du pôle enfance issus de la filière médico-sociale et animation représentent 44 % des effectifs de la communauté de communes. Certains services sont concédés, notamment la piscine, certaines crèches sont gérées par une association et le traitement des déchets est assuré par le SYTRIVAL.

Enfin, certains agents exercent au sein des services communautaires mais sont des agents municipaux mis à disposition. Il existe deux types de mise à disposition des communes vers l'EPCI : les animateurs des centres de loisirs du mercredi et les agents travaillant dans le cadre du label « Ville et Pays d'art et histoire ». Le conseil communautaire a délibéré pour autoriser le président à signer les conventions de mise à disposition. En outre, les agents des communes réalisent certains travaux de voirie pour le compte de la communauté de communes, et la CCBPD paie une prestation aux communes, conformément à un tarif fixé par délibérations du conseil communautaire.

Aucun schéma de mutualisation n'a été élaboré avec les communes membres et aucune mutualisation structurante de services n'a en pratique été mise en place. Pour l'essentiel, le mode de gestion des différents services est hérité du fonctionnement des anciens EPCI. La CCBPD gagnerait à dresser le bilan financier et opérationnel des mises à disposition d'agents et des prestations réalisées pour son compte par les agents municipaux.

Tableau n° 14 : Répartition des effectifs par catégorie et par filière



Source : CRC d'après les tableaux des effectifs de la CCBPD.

De 2019 à 2022, les effectifs de la CCBPD ont fortement augmenté, passant de 141 à 185 agents (équivalent à 107 équivalents temps plein). L'évolution de ces effectifs s'explique notamment par l'ouverture de l'établissement d'accueil dédiés aux jeunes enfants d'Anse (16 postes créés) et par la création de postes dans différents domaines, en vue de structurer les services du siège (responsable des affaires juridiques, chargé de communication, technicien en charge des bâtiments et technicien en charge de la prévention et de la valorisation des déchets).

Le président a en effet justifié ces recrutements pour renforcer spécifiquement les fonctions juridique et commande publique de l'intercommunalité. Des mutualisations avec les communes sont en cours de mises en œuvre.

Tableau n° 15 : Les effectifs de 2019 à 2022

Au 31/12	2019		2020		2021		2022	
	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP
Emploi fonctionnel	2	2	2	2	2	2	2	2
TITULAIRES	67	60,55	66	62,68	70	61,78	73	66,15
Catégorie A	14	13,36	14	12,6	13	12,6	15	14,6
Catégorie B	6	5,8	8	7,8	8	7,7	29	26,44
Catégorie C	47	41,39	44	42,28	49	41,48	29	25,11
CONTRACTUELS	74	23,44	114	41,46	115	41,3	112	40,9
Catégorie A	1	1	1	1	4	3,88	5	3,48
Catégorie B	2	2	6	5,77	3	2,1	8	5,71
Catégorie C	71	20,44	107	34,69	108	35,32	99	31,71
TOTAL	141	83,99	180	104,14	185	103,1	185	107,05

Source : CCBPD

Compte tenu de cette hausse des effectifs, les charges de personnel ont augmenté de près de 1 M€ soit + 20 % entre 2019 à 2022, passant de 4,6 M€ à 5,5 M€.

Tableau n° 16 : La masse salariale de 2019 à 2022.

en €	2019	2020	2021	2022	Évolution
Rémunérations du personnel	2 803 685	2 851 613	3 097 042	3 659 752	30,5 %
+ Charges sociales	1 170 286	1 174 706	1 259 015	1 292 997	10,5 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	77 319	76 796	86 225	98 695	27,6 %
= Charges de personnel interne	4 051 419	4 103 165	4 442 283	5 051 444	24,7 %
+ Charges de personnel externe	562 019	425 125	560 459	495 105	- 11,9 %
= Charges totales de personnel	4 613 438	4 528 290	5 002 741	5 546 548	20,2 %

Source : CRC d'après les comptes de la CCBDP

6.3 Les recrutements

La procédure de recrutement de l'ensemble des agents n'est pas formalisée. En revanche, l'ensemble des agents dispose de fiches de poste et un dispositif d'évaluation professionnelle a été mis en place.

La communauté de communes emploie un nombre important d'agents contractuels (112 agents, 41 agents équivalent temps plein) notamment dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. La chambre a constaté certaines anomalies dans le recrutement de ces agents, la communauté de communes n'ayant pas respecté l'ensemble des règles applicables décrites dans l'encadré ci-dessous.

Les règles applicables en matière de recrutement d'agents contractuels

Le recours aux agents contractuels est encadré par les dispositions de la loi modifiée du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, codifiée depuis le 1^{er} mars 2022 au code général de la fonction publique.

Ainsi, la loi autorise le recrutement d'un agent contractuel pour un motif d'accroissement temporaire d'activité (L. 332-23 du CGFP), pour remplacer temporairement un fonctionnaire absent sur un emploi permanent (L. 332-13), ou pour pallier une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (L. 332-14). L'article L.332-8 prévoit, quant à lui, que des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels, notamment dans deux situations : lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

Préalablement à toute embauche de titulaire comme de contractuel, l'autorité territoriale est tenue de respecter diverses obligations en matière de déclaration de vacance d'emploi et de publication. En effet, aux termes de l'article L. 311-2, toute nomination d'un agent impose que l'emploi soit préalablement déclaré vacant. L'article L. 313-4 du CGFP dispose que « l'autorité territoriale informe le centre de gestion de la fonction publique territoriale compétent de la création ou de la vacance de tout emploi permanent ». La chambre rappelle que cette déclaration de vacance constitue une formalité obligatoire, et que le délai raisonnable généralement admis entre la déclaration de vacance et la nomination est de l'ordre de deux mois. À défaut, et conformément à la jurisprudence constante du juge administratif, les nominations d'agents concernés doivent être considérées comme ayant été prises à l'issue d'une procédure irrégulière.

En premier lieu, certains agents contractuels ont été recrutés sur des motifs d'accroissement temporaire d'activité alors qu'ils occupent des emplois correspondant à un besoin permanent de l'intercommunalité. En effet, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent recruter temporairement un agent contractuel, sur un emploi non permanent, pour faire face à un « accroissement temporaire d'activité » (art. L. 332-23 code général de la fonction publique). Sur un même période de 18 mois consécutif, l'agent peut être employé à ce titre pour une durée maximale de 12 mois, compte tenu de l'éventuel renouvellement du contrat. Ce type de recrutement vise exclusivement à répondre à un besoin temporaire.

À titre d'exemple, il ressort de l'examen des dossiers individuels des agents contractuels qu'un agent a été recruté sur ce type de contrat pour occuper un poste de technicien spécialiste de l'urbanisme réglementaire, poste permanent figurant au tableau des effectifs, par contrat en date du 25 mars 2019. Par la suite, il a pu bénéficier d'un contrat d'engagement sur un emploi permanent à partir du 15 avril 2020.

De la même manière, un agent a été recruté au sein du service enfance jeunesse en tant qu'agent contractuel, sur un emploi non permanent, pour faire face à un « accroissement temporaire d'activité » alors qu'il occupe un poste permanent de direction d'un accueil de loisirs.

Enfin, il a été par ailleurs observé que, dans les domaines de l'enfance, de la jeunesse, des activités péri-éducatives, une partie des agents sont recrutés en tant qu'agents vacataires, alors que la création de ce service a constitué une obligation pour les communes et a été ensuite pris en charge par la communauté de communes depuis plusieurs années.

Or, la situation statutaire des agents contractuels de droit public doit être distinguée de celle des « vacataires ». La distinction est importante, dans la mesure où les vacataires ne bénéficient pas des dispositions qui réglementent la situation des agents contractuels, ne disposent pas de droits à congés (maladie ou maternité) ou de droits en matière de formation notamment. L'article 1^{er} du décret n° 88-145 du 15 février 1988 identifie les « vacataires » comme des agents engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés. Ainsi, ces agents ne sont pas recrutés pour occuper un « emploi ». Par conséquent, lorsque l'exécution d'actes déterminés multiples répond à un besoin permanent, l'agent doit être regardé comme ayant la qualité d'agent contractuel de droit public (Conseil d'État, 2 décembre 2019 n° 412941). Dans le domaine de l'animation, le juge administratif a, à plusieurs reprises, précisé que n'ont pas la qualité de vacataires, mais celle d'agents contractuels de droit public occupant un emploi permanent, les agents recrutés pour exercer durant une année scolaire les fonctions d'animateur au sein d'ateliers scolaires organisés par une commune, quand bien même leur rémunération prenait la forme de vacations (Conseil d'État du 3 avril 1996 n° 115865). Un agent recruté sur les temps périscolaires, hors vacances scolaires, rémunéré à la vacation, multipliée par un taux horaire, et dont la durée de travail est variable d'un mois sur l'autre (Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, 13 août 2014, n° 1300290) ne peut être considéré comme vacataire.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la chambre invite la communauté de communes à corriger les conditions dans lesquelles elle a recours à des personnels contractuels et vacataires, afin de s'assurer du strict respect de la réglementation en vigueur, en recourant, le cas échéant, à l'annualisation du temps de travail et à l'emploi d'agents à temps non complet. Le président, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, s'est engagé à revoir les recrutements dans le domaine de l'enfance notamment.

Recommandation n° 5. : Procéder aux prochains recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions du code général de la fonction publique.

6.4 Les rémunérations

Les traitements des agents de la CCBPD comprennent une partie indiciaire et un régime indemnitaire, ainsi que, pour certains, une bonification indiciaire en fonction de l'emploi occupé.

En termes de régime indemnitaire, le décret du 20 mai 2014, porte création pour la fonction publique d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (dit « RIFSEEP »), étendu aux agents territoriaux. Aux termes de ce décret, ce régime indemnitaire comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Le conseil communautaire a mis en place ce nouveau régime indemnitaire par délibération du 13 décembre 2017. Il a été modifié par délibération du 24 juin 2020 puis en 2022 afin d'augmenter les montants attribués notamment aux cadres et à la direction générale. S'agissant du complément individuel, il a été mis en place mais n'a bénéficié qu'à cinq agents en 2022 pour un montant de 1 350 €.

Les agents n'ont pas bénéficié d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et les heures supplémentaires sont principalement récupérées. Pour des événements exceptionnels, des IHTS sont versées pour des montants très modestes (à hauteur de 2 000 € en moyenne par an).

En conclusion, la rémunération des agents communautaires ne révèle pas d'anomalie.

6.5 Les avantages en nature

L'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut mettre un logement ou un véhicule à disposition de ses membres ou des agents lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie, dans les conditions fixées par une délibération. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage. (Art. L. 5211-13-1 du CGCT).

Des véhicules de fonction ont été mis à disposition de deux agents, le directeur général des services (DGS) depuis le 1^{er} janvier 2023 et le directeur général des services techniques (DGST) sur l'ensemble de la période, sur la base, pour ce dernier, d'une délibération du 14 décembre 2016.

À cet égard, il ressort de l'article L. 721-3 du CGFP et de l'article 6 du décret n° 2022-250 du 25 février 2022, que le directeur général des services techniques ne fait pas partie des emplois fonctionnels pour lesquels une attribution d'un véhicule de fonction est autorisée. Seuls les DGS d'établissement public de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants et les directeurs généraux adjoints (DGA) d'établissement public de coopération intercommunale de plus de 80 000 habitants peuvent bénéficier d'un tel avantage.

La chambre relève toutefois que la communauté a tardivement adopté une délibération, du 8 décembre 2023, qui régularise l'octroi d'un véhicule de fonction au profit du DGS et met fin à l'octroi d'un véhicule de fonction au bénéfice du DGST pour lui accorder désormais un véhicule de service avec autorisation de remisage à domicile, ce qui est conforme à la réglementation.

6.6 Le temps de travail et l'absentéisme

Le règlement relatif à l'aménagement du temps de travail datant de 2017 prévoyait un temps de travail annuel de 1 607 heures, conforme à la durée légale.

Après consultation des organisations représentatives du personnel, le conseil communautaire a approuvé, par délibération du 14 septembre 2022, un accord sur l'aménagement et l'organisation du temps de travail. Les termes de cet accord sont conformes à la réglementation et introduisent des cycles annuels ou hebdomadaires et une possibilité d'aménagement.

La chambre constate que cette nouvelle organisation du travail, est conforme à la réglementation.

Sur le télétravail, avant la crise sanitaire, la CCBPD ne disposait pas d'accord de télétravail et l'ensemble des agents travaillaient sur site. Le télétravail dans la fonction publique a connu deux évolutions récentes majeures : d'une part, le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 qui élargit et assouplit le recours au télétravail, d'autre part, l'accord du 13 juillet 2021 signé par la ministre de la fonction publique, les neuf organisations syndicales des trois versants de la fonction publique, et les employeurs territoriaux et hospitaliers, qui définit le socle commun du développement du télétravail.

La première délibération relative au télétravail a été présentée au conseil communautaire le 14 septembre 2022. Si la communauté de communes a respecté la réglementation et adopté des règles en matière de télétravail, le télétravail n'a pas fondamentalement modifié l'organisation des services et nécessite de faire l'objet d'un bilan en termes d'organisation, d'équité entre les services et de services rendus aux usagers. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise pour prendre en compte la transition vers un modèle hybride de travail incluant le télétravail, dans le cadre de l'extension du siège, une réflexion est en cours pour adapter les espaces de travail selon les différents usages (travail collaboratif, travail individuel nécessitant une plus grande concentration).

S'agissant des absences au travail, les données présentent un nombre de jours d'absence important (2 088 jours en 2022, dont 1 298 jours d'absences pour maladie ordinaire) mais décroissant depuis 2019. D'après ces données, le nombre de jours d'absence constaté par un équivalent à plus de neuf agents²⁷ absents en permanence.

²⁷ Rapport entre le nombre total de jours d'absence et le nombre théorique de jours travaillés en un an (365-104 samedis et dimanche chômés-25jours de congés annuels-8jours fériés-2jours de fractionnement ; soit 226 jours).

6.7 Le dialogue social

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP) a engagé une profonde réforme de la gestion des ressources humaines, jusqu'alors fortement déterminée par un cadre statutaire et administratif contraignant, pour l'orienter vers une gestion qualitative en matière de ressources humaines, tout en renforçant la culture du dialogue social.

La loi réorganise en effet le cadre d'exercice du dialogue social au sein de la fonction publique : les comités techniques (CT) et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont désormais fusionnés dans une nouvelle instance, le comité social territorial (CST). Le nombre de commissions administratives paritaires (CAP) a vocation à être fortement réduit à la faveur d'une modification de leur périmètre et de leurs compétences, désormais recentrées sur les décisions individuelles défavorables à l'agent.

Enfin, dans le but de développer la négociation collective au sein de la fonction publique et de favoriser la conclusion d'accords négociés, notamment à l'échelon de proximité, son cadre juridique est redéfini par l'ordonnance du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique. Par ce biais, employeurs et organisations syndicales peuvent conclure des accords-cadres et des accords de méthode, au plan local ou national.

6.7.1 Le pilotage et l'organisation du dialogue social

À la suite des nouvelles dispositions législatives, un comité social territorial a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2023, après les élections professionnelles de décembre 2022. Les instances du dialogue social CT et CHSCT jusqu'aux dernières élections puis CST depuis le 1^{er} janvier 2023 se sont réunies, de 2019 à 2022 en moyenne quatre fois par an. En effet, les élus communautaires ont souhaité pouvoir réunir les représentants du personnel tous les trimestres.

L'installation du comité social territorial, à l'issue des élections professionnelles a eu lieu le 21 février 2023. Le paritarisme est maintenu, et le nombre de sièges est passé à 4. Une seule organisation syndicale, SNT/CFE-CGC est représentée en CST. Tous les membres du collège des représentants du personnel et de la collectivité sont invités (titulaires et suppléants). Seuls les membres titulaires prennent part au vote. Un règlement intérieur du CST régit son fonctionnement.

Il n'y a pas de formation spécialisée au sein de l'instance dans la mesure où la communauté de communes emploie moins de 200 agents. En revanche, les questions de santé, sécurité et conditions de travail sont largement abordées dans le cadre du CST. Le médecin de prévention, l'assistant de prévention et l'agent chargé des missions d'inspection en matière de santé et sécurité (convention avec le CDG) sont systématiquement invités.

La fusion des CT et CHSCT n'a pas eu d'impact en termes d'organisation. Avant 2023, les réunions se succédaient le même jour.

Le dialogue social est piloté, au niveau de la direction Générale, par le DGS et par la responsable ressources humaines et apparaît dense et apaisé, à la lecture des comptes rendus de réunions.

Des groupes de travail ont été mis en place en dehors des instances en impliquant les représentants du personnel sur des sujets d'organisation importants. Trois thématiques ont été

abordées lors de ces discussions, notamment la préparation des élections professionnelles, l'organisation et l'aménagement du temps de travail, la mise en place des titres restaurant ainsi que la révision du régime indemnitaire, compte tenu de l'évolution et de l'organisation des services. Ces rencontres informelles permettent de préparer les dossiers et de disposer de conditions de discussions favorables entre élus et représentants du personnel.

Les réunions du CST sont programmées sur une année, et prévues lors de la première instance de l'année. Elles ont lieu une dizaine de jours avant le conseil communautaire, afin de disposer d'un avis du CST sur certaines délibérations et en cas de blocage, de convoquer une nouvelle fois l'instance avant le conseil communautaire. De nouveaux thèmes de discussion sont programmés et notamment le bilan de l'organisation du temps de travail, la santé, la sécurité au travail et la mise à jour du document unique, le bilan des formations et des lignes directrices de gestion. Une discussion sur l'action sociale et notamment sur la protection sociale est prévue.

Concernant les autres instances, l'EPCI relève des CAP et CCP siégeant auprès du centre de gestion de la fonction publique du Rhône. Aucun bilan n'a été dressé des convocations des représentants aux CAP du centre de gestion. Compte tenu de ses nouvelles missions, les réunions de la CAP du centre de gestion se sont réduites et cette commission n'a pas été saisie s'agissant de décisions relatives aux agents de la CCBPD.

6.7.2 Les moyens dédiés aux représentants du personnel

Les représentants du personnel ne disposent pas de moyens dédiés. Aucun local n'est mis à leur disposition, faute de place au siège. Les représentants du personnel ont accès à la salle de réunion de la communauté de communes. Sur ce point, la chambre rappelle que conformément à la circulaire du 20 janvier 2016 relative à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale, la communauté, au vu de ses effectifs, est tenue de fournir un local aux représentants du personnel. Dans sa réponse, le président a indiqué qu'un local syndical sera mis à disposition des représentants du personnel, dès la fin des travaux du siège.

Afin de préparer les instances, le président a accordé un temps forfaitaire aux représentants du personnel (titulaires et suppléants) équivalent à une demi-journée par CST organisé par la collectivité. Sur l'ensemble des sujets, les dispositions relatives à l'exercice du droit syndical ont été intégrées dans le protocole d'accord, adopté en CST lors de la séance du 29 juin 2023. Par ailleurs, tous les délégués ont été formés durant cinq jours à l'exercice de leurs missions.

Aucun accord collectif n'a été adopté.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE ET LE PILOTAGE DES PROJETS D'INVESTISSEMENT

7.1 L'organisation de la commande publique

La communauté de communes est un pouvoir adjudicateur soumis aux règles de la commande publique²⁸, devant respecter, à ce titre, trois principes fondamentaux, quel que soit le montant du marché public : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Une commission d'appel d'offres (CAO) et une commission de délégation de service public ont été créées par délibération en septembre 2020. Leur composition n'appelle pas d'observation. La CAO est compétente exclusivement pour attribuer les marchés passés selon les procédures formalisées²⁹. En dessous des seuils de procédures formalisées, une commission *ad hoc* intitulée commission « marchés à procédure adaptée » peut être mise en place mais les modalités de saisine et de fonctionnement de cette commission n'ont pas fait l'objet d'une formalisation jusqu'à présent.

Jusqu'en 2022, chaque service acheteur de la communauté de communes assurait la mise en œuvre des règles de la commande publique. Un service « affaires juridiques et commande publique » a été mis en place en juillet 2023, composé de trois personnes (une responsable du service arrivée en octobre 2023, une responsable de la commande publique et une assistante). Le service est chargé de mener les procédures de passation des marchés publics répondant à des besoins d'un montant HT supérieur à 40 000 € HT³⁰ ainsi que des procédures relatives aux concessions. Le volume financier annuel des achats, faisant l'objet de procédures de mise en concurrence, a varié fortement d'une année sur l'autre en fonction des projets d'investissement menés³¹ et des travaux de voirie³². Depuis 2021, la communauté de communes a ainsi connu un rythme soutenu en termes de procédures de mise en concurrence, avec une quarantaine de procédure de marchés publics et un renouvellement de concession par an.

²⁸ Article L. 1211-1 du code de la commande publique.

²⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2022, les seuils des procédures formalisées sont de 215 000 € HT pour les marchés de fournitures et services et de 5 382 000 € HT pour les marchés de travaux.

³⁰ En fonction des caractéristiques du marché, le service peut être sollicité en dessous de ce seuil de 40 000 € HT.

³¹ Marchés de travaux d'extension du siège de la communauté de communes pour 3,16 M€ HT en 2023 ou 6 M€ HT pour les marchés de travaux pour la rénovation et l'extension de l'Espace Pierres Folles en 2022.

³² Accord-cadre relatif aux travaux de voirie de 2023 à 2027 pour un montant total HT de 32 M€ maximum en 2023.

Tableau n° 17 : Volume annuel et nombre de procédures en matière de commande publique de 2019 à septembre 2023

En € HT	2019	2020	2021	2022	2023 (jusqu'en sept)
Montants marchés de travaux	11 617 298	1 824 475	12 000 710	7 497 085	37 948 167
Montants marchés de fournitures	0	260 000	25 000	377 917	284 950
Montant marchés de services attribués	2 238 232	331 200	190 619	2 206 456	3 039 000
Montant marchés prestations intellectuelles et de maîtrise d'œuvre attribués	1 186 340	193 313	323 113	480 600	44 850
Montant Concession	1 411 038		335 619	1 889 370	483 150
Montants des achats attribués avec consultation	16 452 909	26 089 887	12 875 061	12 451 428	41 800 117
Nombre de marchés signés	33 marchés + 1 DSP	26 marchés	39 marchés + 1 DSP	41 marchés + 1 DSP	44 marchés + 1 DSP
Dont nombres de procédures formalisées	9	2	4	25	14
Dont nombres de procédures adaptées	25	24	36	17	31

Source : d'après les éléments transmis par la communauté de communes

De manière globale et sur l'ensemble de la période de contrôle, la communauté de communes n'a pas élaboré de règles internes en matière de commande publique.

Par ailleurs, il n'existe pas de centralisation des pièces des marchés ni de règles d'archivage des dossiers. La chambre recommande à la communauté de communes de se doter de règles internes en matière de commande publique.

Le contrôle de la passation de certains contrats a permis par ailleurs de constater la mise en œuvre de la dématérialisation des dossiers. Cependant, les dossiers de marchés ne sont pas centralisés, ceux-ci étant répartis dans plusieurs dossiers informatiques³³ en fonction des besoins des services. L'adoption de règles internes en matière d'archivage constitue un préalable indispensable pour assurer la traçabilité des procédures.

Recommandation n° 6. : Se doter de règles internes en matière de commande publique.

7.2 Une absence de recensement formalisé des besoins

La régularité et la performance des procédures d'achats sont directement conditionnées par une phase d'analyse des besoins, et de computation des montants, au regard des seuils réglementaires définis par type d'achat. La réglementation interdit de se soustraire aux règles de la commande publique en scindant ses achats, et l'analyse des seuils de passation doit prendre en compte la valeur totale (des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes³⁴) des besoins estimés pour l'année.

³³ Un dossier pour la procédure, un autre pour l'envoi au contrôle de légalité, un autre pour la comptabilité et parfois un autre pour les procès-verbaux des commissions.

³⁴ Articles R. 2121-5 et suivants du code de la commande publique.

La communauté de communes ne s'est pas donnée de règles internes en matière de computation des besoins et de publicité pour les besoins dont la valeur est estimée entre 40 000 € HT et 90 000 € HT. Ainsi, elle ne dispose pas de recensement financier solide des besoins, par type d'achat, qui permettrait aux services d'avoir une vision exhaustive des besoins et de pouvoir anticiper les contraintes de procédures.

Dès lors, il ressort d'une analyse des dépenses de la communauté de communes opérée sur la période de contrôle, que certains achats ne sont reliés à aucune procédure de mise en concurrence.

À titre d'exemple, les prestations de nettoyage des locaux ont fortement progressé sur l'ensemble de la période passant de 90 000 € à près de 160 000 € TTC en 2022.

Tableau n° 18 : Volume des prestations de nettoyage

<i>En € TTC</i>	2019	2020	2021	2022	Évol.2019-2022 en %
<i>Frais de nettoyage des locaux</i>	90 430	86 582	103 342	157 201	74 %

Source : CRC d'après les comptes de la communauté de communes

Malgré des besoins croissants supérieurs à 90 000 € HT, les services de la communauté de communes ont continué chaque année de signer des contrats de prestations avec les mêmes prestataires depuis 2019, en l'absence de toute mesure de publicité. Or, la valeur annuelle estimée du besoin en matière de nettoyage des locaux étant supérieure à 90 000 € HT, elle devait faire l'objet d'un avis de marché conformément à l'article R. 2131-12 du code de la commande publique.

Tableau n° 19 : Montants payés aux prestataires principaux en matière de nettoyage

<i>En € TTC</i>	2019	2020	2021	2022
<i>B2P</i>	26 714	32 959	36 224	44 897
<i>BISSON PROPLETE</i>	28 824	14 754	10 365	11 247
<i>Entreprise VILLAIN</i>	5 382	5 595	4 880	18 892
<i>HAMACHE</i>	2 400	4 284	7 926	14 904
<i>SEGUIGNE ET RUIZ</i>	12 490	10 255	26 795	55 391
<i>TARARE NETTOYAGE</i>	12 109	11 694	13 250	

Source : CRC d'après les grands livres de la communauté de communes

Ainsi, pour la seule année 2023, il apparaît que pour trois crèches dont la gestion est assurée en direct par la communauté de communes, un contrat par site a été signé³⁵ (à des dates et pour des durées différentes) avec le même prestataire, représentant un montant annuel total de 56 175 € HT³⁶. Autre exemple, le contrat³⁷ signé pour l'entretien de la crèche d'Anse en 2021 et applicable jusqu'au 14 novembre 2025, prévoit des prestations mensuelles de 1 770 € HT pendant quatre ans soit un montant total de 84 960 € HT, bien au-delà du seuil de 40 000 € HT.

La chambre constate certes l'existence de demandes de devis³⁸, mais celles-ci sont ponctuelles et limitées à un site, ce qui ne répond pas aux exigences de la réglementation.

³⁵ Contrat C20.0016 pour l'entretien de la crèche de Porte des Pierres Dorées, contrat C21.0029 pour la crèche de Anse et contrat C.22.0036 pour la crèche de Chessy.

³⁶ Décision n°2023-002 du président de la communauté de communes.

³⁷ C21-0029.

³⁸ En 2021 pour la crèche d'Anse et en 2023 pour le gymnase du Val d'Oingt.

De même, en matière de fourniture de repas pour les différentes structures d'espaces d'accueil du jeune enfant (EAJE) et de centres de loisirs sans hébergement (CLSH), l'analyse des dépenses opérées annuellement montre que les besoins annuels de la communauté de communes sont supérieurs au seuil de 215 000 € HT nécessitant la mise en œuvre d'une procédure formalisée (par exemple un appel d'offres tel que prévu par le code de la commande publique).

Or, pour réaliser ces prestations récurrentes, la communauté de communes a eu recours à différents prestataires et selon différentes modalités :

- par le versement de subventions pour le prestataire « cantine scolaire d'Anse » sur toute la période et pour le prestataire « le petit gourmet » à compter de septembre 2023 (voir supra) ;
- par des conventions de prestations de service d'une durée d'un an avec la commune de Letra, les prestataires « Mille et un repas », « Chessy Accueil Restauration », « Saveurs à l'ancienne » devenue « Ansamble » et « restauration pour collectivité » (RPC) ;
- par un appel d'offres à la suite d'un groupement de commande avec la commune de Lozanne, coordonnateur du groupement, pour les écoles et le CLSH de Lozanne à compter de septembre 2023 avec le prestataire « restauration pour collectivité » (RPC) ;
- par un marché à procédure adaptée à la suite d'un groupement de commande avec la commune de Lozanne pour les écoles et le CLSH de Lucenay à compter de septembre 2023 pour deux ans avec le prestataire Newrest ;
- par un marché à procédure adaptée, pour la fourniture et la livraison des repas pour les crèches de Chessy les Mines avec le prestataire SA API Restauration attribué en juillet 2023.

Tableau n° 20 : Montants payés aux prestataires en charge de la fourniture et la livraison de repas aux différences structures (EAJE et CLSH)

<i>En € TTC</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Ansamble - précédemment Saveurs à l'ancienne</i>	35 260	20 645	27 295	50 412
<i>Cantine Scolaire d'Anse</i>	97 040	74 361	83 803	92 552
<i>Chessy Accueil restauration</i>	41 017	37 457	35 346	30 658
<i>Mairie de Letra</i>	11 955	7 924	11 654	12 637
<i>Mille et un repas</i>	20 774	18 029	20 659	42 838
<i>Newrest</i>	5 114	17 189	19 956	21 276
<i>Restauration pour collectivité (RPC)</i>	81 227	64 659	90 688	112 536
Total	292 387	240 264	289 400	362 909

Source : CRC d'après les comptes de la communauté de communes

L'ensemble de ces prestations aurait dû faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence selon une procédure formalisée avec l'émission d'un avis de publicité ou la constitution d'un groupement de commande avec la commune concernée, le cas échéant.

Le même constat peut être opéré en matière d'acquisition de véhicules de services. L'analyse des dépenses pour 2022 montre que la communauté de communes a acquis ou loué des véhicules pour un montant de 71 438 € HT sur l'année en l'absence de mesures de publicité.

Par ailleurs, la collectivité a bénéficié de la mise à disposition de deux véhicules par le biais de contrats publicitaires (Renault Kangoo électrique, un en 2021 et l'autre en 2022). En l'espèce, le contrat de location pour le véhicule, obtenu en janvier 2022, représente un montant

total de 19 360 € HT avec un loyer de 345 € HT par mois, sur quatre ans, réalisé par l'abandon des recettes publicitaires générées par la commercialisation des espaces publicitaires figurant sur le véhicule et le paiement par la communauté de communes de 2 800 € HT de location d'un « pack batterie » sur la durée de location.

La chambre rappelle qu'une convention par laquelle une société met un véhicule à la disposition d'une collectivité territoriale comportant des annonces publicitaires constitue un marché public³⁹, le caractère onéreux du contrat pouvant résulter d'un abandon de recettes par la personne publique⁴⁰. Il en ressort que ces conventions sont soumises aux mesures de publicité et de mise en concurrence préalables telles que prévues par le code de la commande publique.

Au total, la valeur des véhicules acquis ou loués en 2022 a été de 90 798 € HT et aucune mesure de publicité n'a été mise en œuvre.

* * *

En conclusion, les achats en matière de prestations de nettoyage, de fourniture de repas ou d'acquisition (ou location) de véhicules ont été scindés et n'ont pas fait l'objet des mesures de publicité et de mise en concurrence en adéquation avec les montants consacrés à ces dépenses, en méconnaissance des règles applicables en matière de commande publique⁴¹. Dans sa réponse, le président s'est engagé à remédier à ce type de pratique.

La chambre recommande à la communauté de commune de procéder à un recensement exhaustif des besoins prévisionnels annuels par famille d'achats, afin d'organiser les procédures de mise en concurrence en adéquation avec les différents seuils de passation des marchés publics définis réglementairement.

Recommandation n° 7. : Procéder à un recensement par famille d'achats des besoins annuels, préalable indispensable à l'organisation de procédures de mise en concurrence.
--

7.3 Le contrôle de la passation de certains marchés

La chambre a procédé au contrôle d'un échantillon de dossiers de marchés. Le contrôle a porté sur l'adéquation de la procédure mise en œuvre, la publicité, les délais de réception des offres, la qualité des critères de sélection et du rapport d'analyse, la présence et le contenu du rapport de présentation, le cas échéant. Il appelle les observations suivantes.

7.3.1 Les marchés relatifs à la rénovation énergétique des bâtiments de la zone d'activités de la Buissonnière à Anse

En septembre 2022, les services de la communauté de communes ont publié un avis d'appel public à la concurrence pour réaliser des travaux répartis en sept lots pour la rénovation

³⁹ Question écrite n° 02450, JO Sénat du 10 janvier 2013.

⁴⁰ Conseil d'Etat, assemblée, n° 247298, 4 novembre 2005, « société Jean-Claude Decaux » et Conseil d'Etat, n° 301116, 10 février 2010, « société Prest'action ».

⁴¹ Article R.2121-4 du code de la commande publique.

énergétique des bâtiments de la zone d'activités de la Buissonnière à Anse. Le marché est passé selon la procédure adaptée et comporte sept lots pour un montant total de 814 136,75 € HT.

La lecture des documents appelle les observations suivantes.

L'avis d'appel à la concurrence comporte une erreur sur la cotation des critères. En effet, la cotation annoncée dans l'avis d'appel à concurrence pour la valeur technique sur 40 points et pour le prix des prestations pour 60 points ne correspondant pas au reste de l'avis d'appel public à la concurrence et au règlement de la consultation. Au final, l'analyse des offres a été opérée sur la base de la cotation attribuant 40 points au critère « prix des prestations » et 60 points au critère « valeur technique ».

Par ailleurs, le dossier du marché consulté sur place ne comporte pas d'analyse des candidatures ni de procès-verbal de la commission alors que l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de consultation prévoient notamment des critères de sélection des candidatures.

Interrogés, les services de la communauté de communes ont transmis deux procès-verbaux de la commission, documents ne figurant pas dans les dossiers de marchés : l'un concernant l'ouverture des plis et l'analyse des candidatures et l'autre intitulé « décision d'attribution ». La lecture de ces documents montre que certains documents demandés dans le règlement de la consultation (article 3) pour juger de la recevabilité des candidatures sont manquants (lots 5 et 4). Les pièces du dossier de marché consultés sur place ne comportent pas de demandes complémentaires aux candidats. Ainsi, toutes les candidatures ont été jugées recevables alors que certaines ne l'étaient pas car incomplètes.

La chambre invite la communauté de communes à procéder à l'analyse des candidatures lorsque des critères de recevabilité des candidatures ont été prévus et à veiller à une centralisation des dossiers de marché, retraçant l'ensemble de la procédure de mise en concurrence.

7.3.2 Le recours à un prestataire de service pour l'actualisation du plan de mandat et l'accompagnement à l'élaboration d'un projet d'administration

Par décisions du 21 juin 2023, le président de la communauté de communes a décidé de signer les actes d'engagement concernant une mission d'« accompagnement des élus à l'actualisation du plan de mandat » pour un montant de 16 650 € HT et une mission « d'accompagnement à l'élaboration d'un projet d'administration » pour un montant de 39 700 € HT ». Ces deux missions, d'un montant total de 56 350 € HT, ont été attribuées au même prestataire, la société Politeia. Aucun de ces deux contrats ne figurent dans la liste des marchés publics transmis par la communauté de communes.

Interrogés, les services de la communauté de communes ont indiqué avoir estimé que les deux missions étaient de nature différente : l'une relevant d'un accompagnement politique à la définition des orientations politiques et l'autre relevant d'un accompagnement en matière de ressources humaines. La valeur estimée de chacune des missions étant inférieure au seuil de 40 000 € HT, il a été décidé qu'elles pouvaient être conclues sans publicité ni mise en concurrence préalables (article R. 2122-8 du code de la commande publique).

La chambre ne partage pas cette analyse puisque l'objet du marché est la réalisation de prestations de services comprenant deux missions d'accompagnement, pouvant être réalisées par le même prestataire et ayant fait l'objet d'un seul courrier de consultation.

Une note de consultation a été rédigée pour chaque mission. Par courriers du 24 février 2023, deux prestataires ont été sollicités sur la base des deux notes de consultation. Le courrier précise qu'il s'agit d'« *un besoin de la communauté de communes* » avant de lister les deux missions d'accompagnement souhaitées. Seule l'entreprise retenue a envoyé une proposition.

Au vu du montant total des deux missions supérieures à 40 000 € HT, la procédure de consultation aurait dû faire l'objet d'une publicité (article R. 2131-12 du code de la commande publique).

La chambre rappelle que chaque acheteur doit veiller à mettre en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, conformément à l'article L. 3 du code de la commande publique.

7.4 Le contrôle de la gestion déléguée

La gestion déléguée est un mode de gestion qui permet à la collectivité de confier à une entreprise privée ou une personne publique l'exécution du service public tout en conservant la maîtrise de celui-ci. L'entreprise est alors chargée de l'exécution du service. Elle l'assure avec son propre personnel selon les méthodes de la gestion privée et à ses risques et périls. La collectivité garde néanmoins la maîtrise du service, dans la mesure où l'entreprise est tenue de rendre compte de sa gestion sur les plans technique et financier.

Ainsi, l'article L. 1121-1 du code de la commande publique définit le contrat de concession comme « *... un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix* ».

Lorsqu'il s'agit de concéder la gestion d'un service public, les contrats conclus par une collectivité ou un établissement public de coopération intercommunale sont qualifiés de délégation de service public⁴² (DSP).

Sur l'ensemble de la période, la communauté de communes a délégué la gestion de plusieurs équipements :

- un complexe aquatique inauguré en 2014 et géré par un délégataire sur la base d'une convention sur la période 2016-2024 ;
- l'établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) situé à Les Chères qui a fait l'objet de deux conventions de délégations sur la période (2018-2021 et 2021-2024) ;
- deux EAJE situés à Pommiers et Chazay d'Azergues qui ont fait l'objet de deux conventions de délégation (2017-2020 et 2020-2023) ;
- six EAJE situés sur les communes de Lucenay, Morancé, Saint Vérand, Légny, Moiré et Lozanne qui ont fait l'objet de deux conventions de délégation (2019-2022 et 2022-2025).

Elle assure la gestion directe de quatre établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

⁴² Article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.

Le montant des participations versées en 2022 aux délégataires représente 1,4 M€.

7.4.1 La commission consultative des services publics locaux

Aux termes de l'article L. 1413-1 du CGCT, « *les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants (et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants) créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière* ».

La commission consultative des services publics locaux est une instance consultative ayant vocation à associer les usagers à la gestion de ces services. Elle doit être consultée avant toute délégation de service public, avant tout projet de création de service public, en délégation ou en régie, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et au moins une fois par an pour l'examen des rapports annuels des gestionnaires de service public.

Aux termes de l'article L. 1413-1 du CGCT, la commission est présidée le président de la communauté de communes, ou son représentant, et comprend des membres de l'assemblée délibérante et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant.

L'article L. 1411-4 du CGCT dispose que : « *les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire* ».

Enfin, le règlement intérieur adopté par le conseil communautaire en septembre 2020 prévoit, dans son article 10, que « *les travaux de cette commission donnent lieu chaque année à l'élaboration d'un rapport qui est transmis au président et communiqué par celui-ci aux membres de la commission ainsi qu'au conseil communautaire* ».

Sur la période, cette commission s'est réunie une fois par an. Les réunions de cette commission ont fait l'objet de comptes rendus. En revanche, les travaux de cette commission n'ont pas fait l'objet d'un rapport présenté au conseil communautaire.

Avant la délibération de principe de l'assemblée délibérante sur le choix de la DSP, la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) doit systématiquement être consultée pour avis par l'assemblée délibérante. Depuis 2019, le conseil communautaire a eu à se prononcer à six reprises sur le renouvellement d'une délégation de service public : en octobre 2019 et octobre 2022 pour les deux EAJE situés à Pommiers et Chazay, en octobre 2020 et septembre 2023 pour l'EAJE situé à Les Chères, en septembre 2021 pour les six EAJE et en septembre 2023 pour la piscine. Seules trois délibérations mentionnent un avis préalable favorable de la commission consultative des services publics locaux (pour l'EAJE Les Chères et pour la piscine). L'avis de la commission est intervenu postérieurement pour trois renouvellements sur six⁴³ en méconnaissance de la législation.

⁴³ Le 9 décembre 2019 et le 7 décembre 2022 pour la DSP des deux EAJE de Pommiers et de Chazay d'Azergues et le 1^{er} décembre 2021 pour la DSP des six EAJE.

Par ailleurs, dans le cadre du recours à une DSP, l'élaboration par les services de la collectivité d'un « *rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire* » est prévue par la législation.

En l'espèce, jusqu'à fin 2022, les rapports présentés devant la CCSPL et ensuite au conseil communautaire ont seulement présenté les différents modes de gestion déléguée possible (concession, affermage, régie intéressée, la gérance), de manière très théorique. Si ce n'est le nom des établissements concernés et la date de fin du contrat de concession, les rapports n'ont apporté aucune précision sur les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire. Il n'existe aucune précision sur le nombre de places dans chaque structure, l'importance des effectifs, l'amplitude des horaires d'ouverture, la justification de la durée de la convention, les biens mis à disposition, les enjeux financiers ou encore l'étendue des contrôles du concédant. À compter de 2023, en ce qui concerne le renouvellement de la concession concernant la piscine et l'EAJE à Les Chères, les rapports présentés ont apporté des précisions tant sur les missions du délégataire que sur le rôle du concédant, mais ils ne comportent toujours aucun élément sur les enjeux financiers ni sur les effectifs par exemple.

Au demeurant, le conseil communautaire ne s'est pas prononcé formellement sur le mode de gestion délégué adopté pour certains équipements⁴⁴ ce qui est le cas de la délibération du 26 octobre 2022 concernant les EAJE de Pommiers et de Chazay d'Azergues et de celle concernant les six EAJE (voir infra).

La chambre invite la communauté de communes à consulter la commission consultative des services publics locaux avant de délibérer et d'établir un bilan annuel des travaux de la CCSPL à présenter ensuite au conseil communautaire.

Enfin, la chambre recommande à la communauté de commune d'informer, en ce qui concerne les services publics délégués, la commission consultative des services publics locaux et le conseil communautaire du mode de gestion retenu et des caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président s'est engagé à mettre en œuvre cette recommandation.

<p>Recommandation n° 8. : Informer la commission consultative des services publics locaux et le conseil communautaire du mode de gestion retenu pour les services publics délégués et des caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.</p>
--

7.4.2 Les rapports annuels des concessionnaires

Dans le cadre d'une concession de service public, la communauté de communes doit s'assurer de la bonne exécution du service public. Ainsi, il lui incombe une obligation de contrôle et de surveillance de la gestion de l'activité déléguée.

Le délégataire a une obligation de transparence sur sa gestion et la qualité de cette dernière. Il doit établir et adresser un rapport annuel de la délégation, dont le contenu est défini

⁴⁴ Cas de la délibération du 26 octobre 2022 concernant les EAJE de Pommiers et de Chazay D'Azergues.

réglementairement (articles L. 3131-5, R. 3131-3 et R. 3131-4 du code de la commande publique).

Chacun des contrats de délégation en vigueur comporte un article intitulé « contrôle du délégataire » rappelant l'obligation de produire un rapport. Cependant, la chambre constate que les rapports annuels n'ont pas tous fait l'objet d'une présentation formelle à la commission consultative des services publics locaux⁴⁵ ni au conseil communautaire⁴⁶.

L'EPCI n'a pas joint le rapport annuel du délégataire au compte administratif⁴⁷ ou ensuite au compte financier unique ni mis en œuvre la publication sur son profil acheteur des données essentielles relatives à l'exécution du contrat de concession⁴⁸.

La chambre invite la communauté de communes à assurer les mesures de publicité requises des rapports des différents délégataires, dans le respect de la législation en vigueur.

Enfin, la chambre rappelle à la communauté de communes qu'elle doit présenter annuellement l'ensemble des rapports des délégataires de service public à la commission consultative des services publics locaux et au conseil communautaire.

7.4.3 Le renouvellement de la délégation de service public concernant six établissements d'accueil du jeune enfant

Le renouvellement de cette délégation a fait l'objet d'une analyse approfondie qui conduit aux observations suivantes.

Il est ainsi relevé que certains éléments, comme les procès-verbaux de la commission de délégation de service public par exemple, ne figuraient pas au dossier.

Par délibération du 15 septembre 2021, le conseil communautaire s'est prononcé sur le renouvellement de la gestion déléguée de six établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)⁴⁹. Précédemment, ces six structures faisaient déjà l'objet d'une gestion déléguée pour une durée de trois ans du 1^{er} août 2019 au 31 juillet 2022. La délibération se contente de rappeler les différents modes de gestion déléguée existants⁵⁰. Le conseil communautaire a seulement décidé du lancement d'une procédure pour une gestion déléguée des établissements concernés sans aucune indication sur le mode de gestion choisi pour le nouveau contrat.

La chambre rappelle que le conseil communautaire dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière puisqu'il est seul compétent pour déléguer la gestion d'un service public, en application des dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT et ainsi décider du mode de gestion.

⁴⁵ Article L.1413-1 du CGCT.

⁴⁶ Article L. 1411-3 du CGCT.

⁴⁷ Article R. 1411-8 du CGCT.

⁴⁸ Articles L. 3131-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique.

⁴⁹ La crèche « Les Petits Lumotins », située à Lucenay, la micro-crèche « Mini-pousse », située à Morancé, la crèche « Val doré », située à Lozanne, la crèche « les petits patapons », située à Légny, la crèche « Brin de Malice », située à Moiré et la micro-crèche « Les petits sarments », située à Saint-Vérand.

⁵⁰ La concession, l'affermage, la régie intéressée et la gérance.

L'avis de la commission des services publics locaux est intervenu le 1^{er} décembre 2021, soit postérieurement à la décision du conseil communautaire en méconnaissance de la législation⁵¹. Les informations transmises à la commission sont exactement les mêmes que celles transmises au conseil communautaire. Elles ne comportent aucune précision sur le mode de gestion retenu, les enjeux financiers et les caractéristiques des EAJE concernés (personnel, amplitude horaires, biens mis à disposition notamment).

Il existe deux procédures de passation des contrats de concession répondant à des règles procédurales précises : une procédure de droit commun et une procédure dérogatoire ou simplifiée. Le choix entre ces deux procédures s'opère en fonction de l'objet du contrat ou de son montant. La procédure dérogatoire relevant de l'article R. 3126-1 du code de la commande publique est applicable lorsque la valeur estimée du contrat est inférieure au seuil européen de 5 350 000 € HT ou pour les contrats conclus, quelle que soit leur valeur estimée, ayant pour objet un des services sociaux et autres services spécifiques dont la liste est publiée au journal officiel⁵². Les services de crèches et de garderies d'enfants⁵³ relèvent de la procédure dérogatoire.

Un avis d'appel public à la concurrence a été publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) le 16 décembre 2021, dans le cadre d'une procédure dérogatoire, avec une date limite de réception des candidatures fixée au 4 février 2022.

La consultation s'est organisée avec une décomposition en trois lots⁵⁴ avec une valeur totale estimée de la procédure de 4,68 M€. A l'issue de l'appel public à concurrence, cinq prestataires ont fait acte de candidature, chacun pour les trois lots.

La commission de délégation de service public et de concession, dont les membres ont été désignés par délibération du 9 septembre 2020, s'est réunie le 7 février 2022. La commission a établi un rapport d'admission des candidatures et un rapport d'admission des cinq candidatures a été signé par le président de la commission le même jour.

Une première commission de DSP s'est réunie le 21 mars 2022 pour l'ouverture des offres déposées par quatre prestataires.

Après analyse des offres déposées en fonction des critères énoncés dans le cahier des charges, une nouvelle commission s'est réunie le 13 avril 2022. Du fait de difficultés rencontrées dans la cotation d'un des critères, il a été décidé de demander des précisions par courriers aux quatre prestataires. Une nouvelle commission s'est réunie le 20 avril 2022 pour l'examen du rapport final sur l'analyse des offres.

À la suite de l'analyse des offres, la commission de DSP émet un avis, sous la forme d'un rapport présentant « *notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat* » (article L. 1411-5 du CGCT). En l'espèce, la commission n'a pas formellement émis d'avis. Le rapport d'analyse des offres est signé par la responsable du service chargé de l'analyse des offres. Seule la liste des personnes présentes à la commission du 13 avril 2022 figure en annexe au rapport d'analyse des offres.

⁵¹ Article L. 1411-4 du CGCT.

⁵² Journal officiel n° 0077 du 31 mars 2019 - Avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques.

⁵³ Classification CPV ; 85312110.

⁵⁴ Lot n°1 : Les Lumotins à Lucenay, MinÊPousse à Morancé ; Lot n°2 : Brin de Malice à Moiré, Les P'tits Sarments à Saint-Vérand et Les Petits Patapons à Légny ; Lot n°3 : Val Doré à Lozanne.

La commission a donné mandat au président pour négocier avec l'association ACOLEA qui a présenté l'offre la mieux-disante sur chacun des trois lots. Des précisions ont été demandées au prestataire par courrier.

Ensuite, l'autorité habilitée à signer la convention saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat (article L. 1411-5 du CGCT). Le choix définitif du concessionnaire appartient juridiquement à l'assemblée délibérante qui se prononce sur le texte même du contrat de concession mais également sur le choix du concessionnaire : elle peut soit approuver ou non le contrat, soit décider de demander des informations complémentaires. En cas d'approbation, l'assemblée délibérante autorise l'exécutif à signer le contrat.

Le président a présenté un rapport intitulé « rapport DSP du président » sur la procédure menée, accompagné du cahier des charges de la concession au conseil communautaire du 11 mai 2022 pour l'attribution du contrat de délégation de service public au prestataire retenu. Formellement, le président n'a pas présenté le rapport⁵⁵ de la commission de délégation de service public tel qu'exigé par l'article L. 1411-5 du CGCT et il n'a pas été autorisé à signer le contrat de concession. En effet, le conseil communautaire a simplement approuvé le rapport du président et a décidé d'attribuer le contrat de délégation pour les trois lots au prestataire retenu sans plus de précision. De plus, le rapport du président et la délibération n'apportent aucune précision sur l'économie générale du contrat.

Par ailleurs, le conseil communautaire s'est prononcé moins de deux mois après la date limite de réception des offres qui était fixée au 18 mars 2022, ce qui est contraire aux dispositions prévues à l'article L. 1411-7 du CGCT.

Les candidats non retenus⁵⁶ ont été informés rapidement par courrier daté au 18 mai 2022. Le prestataire retenu a été informé par courrier du 7 juin 2022 et la convention a été signée le 21 juin 2022.

Au vu du nombre de manquements dans les différentes phases de procédure de la délégation de service public analysée, la chambre invite la communauté de communes à revoir les modalités internes de pilotage et de suivi des conventions de services publics délégués.

8 LE PROJET DE L'ESPACE « PIERRES FOLLES »

Situé à Saint-Jean-des-Vignes, au sud du Beaujolais et au cœur du pays des Pierres Dorées, l'Espace Pierres folles est l'un des géo-sites du Géoparc Beaujolais labellisé par l'UNESCO en 2018. Il était propriété du Syndicat mixte Beaujolais-Azergues (SIBA) et géré par l'association espace Pierres folles. Actuellement fermé, le site fait l'objet d'un projet d'extension, de réhabilitation qui comprend aussi la démolition d'une partie ancienne. Cet

⁵⁵ Rapport présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat.

⁵⁶ Pour l'application de cet article L. 1411-7 du CGCT, le conseil d'État a précisé que le délai minimum de deux mois court en réalité de la date limite de remise des offres (avis CE, 15 décembre 2006, n°297 846).

équipement muséal porté aujourd'hui par la CCBPD sera dédié à la géologie et aux géopatrimoines beaujolais.

Après avoir réalisé une pré-étude sur le devenir du site, il a été proposé de lancer une étude de maîtrise d'œuvre et d'engager la phase opérationnelle. Par délibération du 6 février 2019, le conseil communautaire a autorisé le lancement du concours de maîtrise d'œuvre sur la base d'un montant estimatif de l'ensemble du projet de 10 M€⁵⁷ et a validé la composition du jury. Le site devrait comprendre un espace d'exposition temporaire, une salle de conférence, un jardin botanique, une salle de médiation, un espace d'exposition des collections permanentes, voire un espace de vente et de restauration. L'enjeu est de faire découvrir à divers publics la géologie du site, la paléontologie, la préhistoire et la botanique.

Photo n° 1 : Vue du projet du futur musée « espaces Pierres folles » extérieur et intérieur



Source : CCBPD

Ce projet vise à promouvoir le territoire du beaujolais et la diffusion scientifique et culturelle et dispose d'un potentiel important en termes de fréquentation, compte tenu de la proximité de la métropole lyonnaise et du dynamisme du tourisme dans le Beaujolais.

⁵⁷ Honoraires, abords, accès, parkings compris.

Une première étude sur le contenu du projet a été produite et le conseil communautaire a approuvé plusieurs délibérations visant à engager le projet : par délibération du 20 juin 2018, le conseil communautaire a autorisé le président à établir un programme, à lancer le programme et la consultation de maîtrise d'œuvre définie dans le programme. Par délibération du même jour, cet équipement a été déclaré d'intérêt communautaire, après un vote favorable du conseil à la majorité des deux tiers. Par délibération du 6 février 2019, le conseil communautaire a autorisé le lancement du concours de maîtrise d'œuvre sur la base d'un montant estimatif de l'ensemble du projet de 10 M€⁵⁸ et a validé la composition du jury.

Par la suite, le conseil communautaire a décidé d'engager le projet par une délibération de principe du 4 septembre 2019. Lors de la même réunion, le projet lauréat du concours a été présenté aux élus. Une autorisation de programme à hauteur de 10 M€ en dépenses a été créée et les financements attendus ont été estimés à 0,92 M€ (subvention de la région).

Les travaux de construction de cet équipement stratégique du territoire sont en cours et la CCBPD réfléchit actuellement au projet scientifique et culturel, au montage juridique et au mode de gestion de l'équipement.

8.1 L'impact du projet sur les finances de la communauté de communes

Le projet représente l'équivalent de deux années d'investissement⁵⁹ et 56 %⁶⁰ des recettes réelles de fonctionnement annuelle de la communauté de communes. Des éléments d'une pré-étude relative au contenu et à l'organisation de cet espace, font état de dépenses de fonctionnement et d'investissement prévisionnelles annuelles de 300 000 € et de 400 000 € de masse salariale.

Cependant, quel que soit le mode de gestion qui sera retenu, le fonctionnement de cet espace induira des coûts d'entretien et de fonctionnement, que la CCBPD n'a pas précisément évalués. Elle a affiné son projet et engagé une réflexion sur le projet scientifique et culturel et le mode de gestion mais l'aspect financier nécessite d'être abordé et doit faire l'objet d'une information du conseil communautaire.

En application des dispositions de l'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015 et des articles L. 1611-9 et D. 1611-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT), une étude d'impact pluriannuelle doit être établie pour tout projet d'un coût total représentant plus de 50 % des recettes de fonctionnement.

La chambre invite donc la CCBPD à chiffrer le coût de fonctionnement en année pleine du site et à établir l'étude d'impact, obligatoire.

Par ailleurs, le mode de gestion de l'équipement étant actuellement en cours de réflexion, la chambre rappelle que l'existence d'espaces générateurs de revenus (tels qu'un espace de restauration ou un auditorium) ou la mise à disposition de biens ont un impact sur le

⁵⁸ 9,991 M€, comprenant une actualisation pour imprévus de 0,2M€ ; honoraires, abords, accès, parkings compris.

⁵⁹ Rappel : montant 2019-2022 de l'effort d'équipement de la CCBPD = 20,8M€ ; source : CRC sur la base des comptes de la CCBPD.

⁶⁰ Rapport entre le coût du projet et les recettes réelles de fonctionnement (18 M€ en 2019, date du lancement du concours).

régime fiscal applicable en matière de TVA, la récupération et l'éligibilité au FCTVA. Pour ouvrir droit au FCTVA, les opérations d'équipement réalisées doivent être intégrées dans le patrimoine de la collectivité et y demeurer de manière durable. Cette condition entraîne l'inéligibilité des dépenses réalisées pour le compte de tiers ou sur certains biens mis à disposition. L'article L 1615-7 du CGCT prévoit l'ensemble des dispositions applicables. Dans le cadre de ses travaux sur le mode de gestion⁶¹ de l'équipement, la chambre recommande à la CCBPD de disposer d'une attestation fiscale quant au régime fiscal des différents espaces (muséographiques, restauration, auditorium.).

En réponse aux observations provisoires, le président a souligné qu'il envisageait la création d'un établissement public pour gérer cet équipement et s'est engagé au préalable à produire une étude d'impact au conseil communautaire.

La CCBPD s'engage donc sur ce point à respecter la recommandation.

Recommandation n° 9. Réaliser l'étude d'impact pluriannuelle du projet de l'espace « Pierres folles » et identifier les coûts de fonctionnement

8.2 L'emprise foncière du projet

L'emprise foncière du projet comprend les parcelles accueillant l'équipement culturel, le jardin botanique, le lieu d'interprétation géologique ouverts au public et le parc de stationnement.

Une partie des terrains (jardin et chemin d'interprétation) est détenue par la société Lafarge, une autre partie est propriété de la commune de Saint-Jean-des-Vignes.

Concernant les terrains détenus par la société LAFARGEHOLCIM CEMENTS (LHC), ils ont fait l'objet d'un contrat de de commodat signé en 2020. Conformément aux dispositions des articles 1875 et suivants du code civil, « *le prêt à usage ou commodat est un contrat par lequel l'une des parties livre une chose à l'autre pour s'en servir, à la charge pour le preneur de la rendre après s'en être servi* ». Ce contrat est une convention de prêt gratuit d'une durée de 20 ans.

La CCBPD a ainsi engagé les travaux et les aménagements muséographiques, alors qu'elle n'était pas propriétaire et ne disposait pas de droits réels sur leur emprise.

S'agissant des terrains détenus par la commune, un bail emphytéotique administratif (BEA) a été conclu entre cette dernière et le syndicat mixte à vocation unique Pierres folles en 1993, en vue de la construction de l'équipement. Créé en 2003, le SIBA reprenait les compétences du SIVU et devenait le preneur du bail. En 2018, la CCBPD a déclaré cet équipement d'intérêt communautaire et les statuts du SIBA étaient revus en conséquence. Cette prise de compétences s'est réalisée sans transfert de charges ou de biens. Dès lors, le SIBA demeurait le preneur du BEA.

⁶¹ Plusieurs options sont notamment en cours de réflexion : gestion par un établissement public de coopération culturelle (régime de droit privé), par une association.

Un transfert du BEA était envisagé par la CCBPD. Cette démarche longue et non nécessaire n'avait pas abouti à la fin de l'instruction.

Afin de disposer de droits réels sur l'intégralité des terrains du site Espace Pierres folles, la chambre a invité la CCBPD à engager les démarches auprès du syndicat mixte et de la commune afin de disposer de l'emprise foncière de l'espace muséal, pour lequel elle entend engager 10 M€ d'investissement.

Dans sa réponse à la chambre, la communauté a informé la chambre que, par acte notarié du 8 mars 2024, il a été constaté le transfert du bail emphytéotique à la CCBPD puis sa résiliation sans indemnité.

8.3 Les marchés de travaux relatifs à l'extension et la réhabilitation de l'Espace Pierres folles

Les marchés de travaux relatifs à l'Espace Pierres folles ont été analysés. Ils ont fait l'objet de plusieurs mises en concurrence :

- en procédure adaptée pour les deux premiers lots (démolition – curage (1^{ère} phase) et le terrassement) ;
- en appel d'offres en 2021, pour 19 lots ;
- en appel d'offres en 2023 pour cinq lots.

L'analyse de ces marchés appelle les observations suivantes.

8.3.1 Les marchés de travaux lancés en 2021

En décembre 2021, la communauté de communes a lancé un appel d'offres pour des marchés de travaux répartis en 19 lots (lots 3 à 18,26, 27 et 29) pour un montant total estimé des travaux à 7 500 000 € HT.

La procédure menée appelle les observations suivantes.

En application de l'article R. 2144-3 du code de la commande publique, *« la vérification de l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, de la capacité économique et financière et des capacités techniques et professionnelles des candidats peut être effectuée à tout moment de la procédure et au plus tard avant l'attribution du marché »*.

L'acheteur doit éliminer les candidats dont le dossier de candidature est incomplet, s'il ne met pas en œuvre la faculté d'en demander la régularisation. Les dispositions du code de la commande publique font obligation à l'acheteur de contrôler que les candidats satisfont aux conditions de participation⁶² indiquées dans l'avis d'appel à la concurrence.

Le règlement de consultation a prévu dans son article 14, les conditions de participation en précisant : *« les documents et renseignements demandés par l'acheteur aux fins de*

⁶² Article L. 2142-1 du code de la commande publique.

vérification de l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, de la capacité économique et financière et des capacités techniques et professionnelles du candidat sont :

- *l'opérateur économique doit être inscrit sur un registre professionnel ou sur un registre du commerce suivant : registre du commerce et des sociétés ou répertoire des métiers*
- *indications concernant le chiffre d'affaires annuel général sur 3 ans.*
- *mention des références travaux sur une période de 5 ans.*
- *titres d'études et professionnels exigés du prestataire de services ou du contractant lui-même*
- *une déclaration indiquant l'outillage, le matériel et l'équipement technique dont le candidat dispose pour l'exécution du marché*
- *indication de la part du marché que l'opérateur économique a éventuellement l'intention de sous-traiter ».*

En l'espèce, le procès-verbal d'ouverture des plis ne mentionne pas les documents du dossier de candidature. En revanche, le rapport d'analyse des offres reprend, pour chaque entreprise ayant remis une offre, la liste des documents fournis au dossier de candidature. Malgré l'absence de certaines pièces de candidatures, les offres des entreprises concernées ont été analysées et retenues pour certaines.

À titre d'exemple, la seule entreprise ayant déposé une offre pour le lot n° 27 « cloisons cimaises pour exposition temporaire » n'a pas transmis de certificats de qualifications professionnelles ou des références, comme demandé au règlement de la consultation. Cette entreprise a vu son offre retenue. Il en est de même pour l'entreprise ayant été retenue pour le lot n° 12 « peinture ». Par ailleurs, certaines entreprises n'ont pas transmis d'indications concernant le chiffre d'affaires annuel général sur trois ans (cas d'une entreprise pour le lot n° 7 ou de l'entreprise retenue pour le lot n°8).

Pourtant, malgré l'absence de ces documents constatée dans le rapport d'analyse des offres, le rapport de présentation transmis au préfet précise qu'« un examen approfondi des candidatures » a été effectué au préalable de l'examen des offres.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la chambre invite la communauté de communes à s'assurer du respect des dispositions du règlement de la consultation notamment en ce qui concerne la capacité et les références des candidats.

8.3.2 Les marchés de travaux lancés en 2023

En 2023, la communauté de communes a relancé un nouvel avis d'appel à la concurrence pour cinq lots (réalisation graphique et signalétique ; équipements multimédia, scénographique et auditorium ; soclages d'objet ; maquettes ; relance du lot 29 « habillages et murs gabions » à la suite de la liquidation judiciaire de l'entreprise).

La rédaction du rapport de présentation appelle les observations suivantes.

Aux termes de l'article R. 2184-1 du code de la commande publique, un rapport de présentation de la procédure de passation des marchés est établi par le pouvoir adjudicateur.

Le rapport de présentation ne précise pas que la mise en concurrence a pris la forme d'un appel d'offres et indique qu'il s'agit d'une procédure formalisée⁶³. Il n'est pas fait mention du lot 21.1 « soclage de l'Ichtyosaure⁶⁴ » pour lequel aucune offre n'a été remise (une décision du président du 24 juillet 2023 a acté le recours à un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable en application de l'article R. 2122-2 du code de la commande publique). Enfin, si le nom des soumissionnaires dont l'offre a été rejetée figure dans le document, les motifs de rejet ne sont pas indiqués.

La valeur totale du marché telle que mentionnée dans l'avis d'appel à la concurrence est de 7,5 M€ alors que le rapport de présentation indique 7,25 M€. Le document ne reprend pas le montant total des marchés de travaux déjà attribués qui s'élève à 7,46 M€ en prenant en compte les marchés de la première phase.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la chambre invite la communauté de communes à s'assurer que les rapports de présentation contiennent les informations prévues à l'article R. 2184-1 du code de la commande publique.

⁶³ Ce point a été constaté à plusieurs reprises : dans le rapport de présentation des marchés de travaux lancés en 2021 ou encore dans le rapport de présentation de la nouvelle consultation pour le lot n°15 (à la suite d'une liquidation).

⁶⁴ Les ichtyosaures sont des reptiles marins diapsides qui ont vécu au Mésozoïque (-252,2 Ma à -66,5Ma). Ils sont apparus 10 à 20 millions d'années avant les dinosaures et se sont éteints au début du Crétacé supérieur.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des communes de l'intercommunalité et évolution de leur population.....	67
Annexe n° 2. Les compétences de la communauté de communes	68
Annexe n° 3. Tableaux sur les taux de réalisation du budget principal	71
Annexe n° 4. Tableaux de données financières du budget principal	72
Annexe n° 5. Liste des établissements d'accueil du jeune enfant.....	76

Annexe n° 1. Liste des communes de l'intercommunalité et évolution de leur population

<i>Communes</i>	2009	2014	2021	Evol. 2009-2021 en nbre	Évol. 2009-2021 en %
<i>Alix</i>	683	743	766	83	12,15 %
<i>Ambérieux d'Azergues</i>	568	564	607	39	6,86 %
<i>Anse</i>	5 604	6 756	7 947	2 343	41,80 %
<i>Bagnols</i>	714	654	752	38	5,32 %
<i>Belmont d'Azergues</i>	642	628	705	63	9,81 %
<i>Le Breuil</i>	449	477	535	86	9,15 %
<i>Chamelet</i>	690	642	700	10	1,44 %
<i>Charnay</i>	1 078	1 072	1 039	- 39	- 3,40 %
<i>Chasselay</i>	2 689	2 747	2 828	139	5,16 %
<i>Châtillon d'Azergues</i>	2 149	2 187	2 115	- 34	- 1,63 %
<i>Chazay d'Azergues</i>	3 926	4 071	4 164	238	6,06 %
<i>Les Chères</i>	1 349	1 446	1 506	157	11,63 %
<i>Chessy les Mines</i>	1 667	1 908	2 069	402	24,15 %
<i>Civrieux d'Azergues</i>	1 428	1 528	1 591	163	11,41 %
<i>Frontenas</i>	789	814	873	84	10,64 %
<i>Lachassagne</i>	879	1 031	1 264	385	43,79 %
<i>Légny</i>	571	664	691	120	21,01 %
<i>Létra</i>	922	931	903	- 19	- 2,07 %
<i>Lozanne</i>	2 362	2 620	3 031	669	28,32 %
<i>Lucenay</i>	1 695	1 824	2 051	356	21,00 %
<i>Marcilly d'Azergues</i>	895	859	942	47	5,25 %
<i>Marcy</i>	642	648	842	200	31,15 %
<i>Moiré</i>	205	199	233	28	3,65 %
<i>Morancé</i>	2 052	2 064	2 176	124	6,14 %
<i>Pommiers</i>	2 232	2 456	2 657	435	19,04 %
<i>Porte des Pierres Dorées</i>	3 279	3 595	3 975	696	21,22 %
<i>Saint Jean des Vignes</i>	394	416	479	85	21,57 %
<i>Saint Vérand</i>	1 097	1 134	1 169	72	6,56 %
<i>Sainte Paule</i>	297	349	322	25	6,19 %
<i>Ternand</i>	722	689	724	- 2	0,27 %
<i>Theizé</i>	1 046	1 121	1 309	263	25,14 %
<i>Val d'Oingt</i>	3 585	3 882	4 155	670	15,89 %
Total EPCI	47 300	50 719	55 120	7 820	16,53 %

Source : INSEE, recensement de la population, exploitation principale

Annexe n° 2. Les compétences de la communauté de communes

Selon l'arrêté du préfet du Rhône n° 69-2021-07-12-00007 du 12 juillet 2021

Les compétences obligatoires :

- aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ;
- actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;
- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- gestion des milieux aquatiques et des inondations (GEMAPI) dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement alinéas 1^{er}, 2^{ème}, 5^{ème} et 8^{ème} sur le bassin des rivières du Beaujolais, sur le bassin de l'Azergues et sur le bassin Brévenne-Turdine.

Les compétences optionnelles :

La communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées exerce, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant des groupes suivants :

- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Les compétences facultatives

- protection et mise en valeur de l'environnement ;
- aménagement et entretien de la forêt de la Flachère ;
- coordination de la lutte contre l'ambrosie ;
- plan de lutte contre le bruit ;
- balisage des sentiers VTT ;
- Politique de rivières ;
- compétences complémentaires GEMAPI

Pour le bassin versant Brévenne-Turdine et de l'Azergues :

-l'étude, la programmation, le pilotage opérationnel et le bilan (animation, coordination, gestion administrative et financière) de démarches contractuelles d'aménagement et de gestion globale et concertée de l'eau et des milieux aquatiques du bassin versant tels que schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), programme d'action et de prévention des inondations (PAPI), contrats de rivières, contrats de milieux, et/ ou toute autre procédure ayant pour objectif la gestion, la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques ;

- outre les actions de communication liées aux opérations de gouvernance de l'eau, la mise en œuvre d'actions d'animation pédagogique, d'information, de sensibilisation et de communication relatives au fonctionnement, à la protection et à la gestion des milieux aquatiques sur le bassin versant Brévenne-Turdine, à la protection contre les inondations et la réduction de la vulnérabilité des personnes des biens et activités au développement et au maintien dans la durée d'une culture du risque ;

- la prévision et l'alerte aux crues (animation du dispositif d'alerte, mise en place et entretien de stations hydrométrique, de repères de crues)

- la mise en œuvre ou la participation à des actions visant à améliorer la qualité de l'eau ;

- la lutte contre les pollutions diffuses (études des pollutions à l'échelle du bassin versant, élaboration de plans de réduction des apports polluants ;

- l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;

- la mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Pour le bassin de l'Azergues :

- l'étude, la programmation, le pilotage opérationnel et le bilan (animation, coordination, gestion administrative et financière) de démarches contractuelles d'aménagement et de gestion globale et concertée de l'eau et des milieux aquatiques du bassin versant tels que schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), programme d'action et de prévention des inondations (PAPI), contrats de rivières, contrats de milieux, et/ou toute autre procédure ayant pour objectif la gestion, la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques ;

- outre les actions de communication liées aux opérations de gouvernance de l'eau, la mise en œuvre d'actions d'animation pédagogique, d'information, de sensibilisation et de communication relatives :

- au fonctionnement et à la gestion des milieux aquatiques sur le bassin versant de l'Azergues,
- à la protection contre les inondations et la réduction de la vulnérabilité des personnes des biens et activités au développement et au maintien dans la durée d'une culture du risque ;

- la prévision et l'alerte aux crues (animation du dispositif d'alerte , mise en place et entretien de stations hydrométriques, de repères de crues...) ;

- les travaux de protection contre l'érosion fluviale des terrains riverains des cours d'eau uniquement pour les secteurs et dans les conditions d'intérêt général tels que définis par les études menées à l'échelle du bassin versant ;

- la mise en œuvre ou la participation à des actions visant à améliorer la qualité de l'eau ;

- la lutte contre les pollutions diffuses (études des pollutions à l'échelle du bassin versant, élaboration de plans de réduction des apports polluant...) ;
- la constitution de réserves foncières, l'aménagement, l'entretien et la gestion des terrains en sa propriété ;
- la valorisation paysagère et touristique des cours d'eau et milieux aquatiques en dehors des traversées urbaines ;
- les études et travaux permettant de valoriser et de préserver le patrimoine lié à l'eau ;
- les études, acquisitions foncières et travaux de lutte contre les ruissellements des sols sur les versants (hors système d'assainissement et hors zones urbaines) permettant de prévenir les effets des inondations et la dégradation des cours d'eau.
- politique du logement : Programme Local de l'Habitat ;
- compétence Mobilité définie à l'article L. 1231-1-1 du code des transports.

Annexe n° 3. Tableaux sur les taux de réalisation du budget principal

Tableau n° 21 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement (hors rattachement)

En €	2019	2020	2021	2022	Moyenne annuelle
Dépenses réelles de fonctionnement	86,5 %	86,9 %	86,9 %	77,5 %	83,9 %
Recettes réelles de fonctionnement	88,2 %	90,9 %	98,0 %	97,3 %	93,7 %

Source : Calculs CRC d'après les budgets primitifs, les comptes administratifs et les comptes financiers uniques, communauté de communes

Tableau n° 22 : Taux de réalisation de la section d'investissement

En €	2019	2020	2021	2022	Moyenne annuelle
Dépenses réelles d'investissement (hors 1644)					
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts hors restes à réaliser	47,7 %	30,9 %	22,2 %	32,0 %	32,2 %
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts dont restes à réaliser	59,4 %	44,8 %	28,8 %	37,2 %	41,0 %
Recettes réelles d'investissement (hors 1644 et 1068)					
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts hors restes à réaliser	59,5 %	38,2 %	38,4 %	16,0 %	38,4 %
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts dont restes à réaliser	62,0 %	44,3 %	41,0 %	21,3 %	42,3 %

Source : Calculs CRC d'après les budgets primitifs, les comptes administratifs et les comptes financiers uniques, communauté de communes

Annexe n° 4. Tableaux de données financières du budget principal

Tableau n° 23 : La capacité d'autofinancement brute

en €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	14 400 531	14 414 352	14 646 754	15 744 222	3,0%
+ Fiscalité reversée	-4 561 889	-4 572 820	-4 589 156	-4 589 156	0,2%
= Fiscalité totale (nette)	9 838 642	9 841 533	10 057 598	11 155 067	4,3%
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	2 816 273	2 175 967	4 035 511	4 063 597	13,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 412 470	5 121 329	5 627 069	5 670 019	1,6%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	18 067 386	17 138 829	19 720 178	20 888 683	5,0%
Charges à caractère général	4 462 489	3 950 327	4 335 447	4 534 931	0,5%
+ Charges de personnel	4 613 438	4 528 290	5 002 741	5 546 548	6,3%
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	1 737 382	1 733 370	1 686 388	1 682 239	-1,1%
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	2 066 459	2 215 280	2 657 943	2 966 088	12,8%
= Charges de gestion (B)	12 879 768	12 427 267	13 682 519	14 729 806	4,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	5 187 618	4 711 562	6 037 659	6 158 877	5,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>28,7%</i>	<i>27,5%</i>	<i>30,6%</i>	<i>29,5%</i>	
+/- Résultat financier	-410 267	-359 845	-309 700	-301 374	-9,8%
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-31 852	-9 387	-14 750	-105	-85,1%
= CAF brute	4 745 499	4 342 330	5 713 208	5 857 398	7,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>26,3%</i>	<i>25,3%</i>	<i>29,0%</i>	<i>28,0%</i>	

* M57 jusqu'en 2017 et M14

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Tableau n° 24 : Le résultat de la section de fonctionnement

en €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
CAF brute	4 745 499	4 342 330	5 713 208	5 857 398	7,3%
- Dotations nettes aux amortissements	732 347	833 909	958 635	949 223	9,0%
- Dotations nettes aux provisions	-47 000	0	-57 662	770	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	119 642	118 130	118 268	116 518	-0,9%
+ Neutralisation des amortissements, dépréciations et provisions	0	0	0	0	
= Résultat section de fonctionnement	4 179 794	3 626 551	4 930 503	5 023 923	6,3%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 25 : Les ressources fiscales et les versements aux communes

en €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	10 492 740	10 601 109	6 956 557	7 134 498	-12,1%
+ Fraction de TVA (EPCI à fiscalité propre)	0	0	3 946 468	4 324 554	
+ Impôts et taxes liés aux activités de services (nets des versements)	88 303	50 693	70 294	106 034	6,3%
+ Impôts et taxes liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles	0	0	0	0	
+ Taxes liées aux transports, véhicules et aux droits de stationnement (nettes des versements)	0	0	0	0	
+ Taxes liées à l'urbanisation et l'environnement (nettes des versements)	4 092 131	4 222 075	4 376 728	4 618 715	4,1%
+ Publicité foncière et droits d'enregistrement (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO) (nets des versements)	0	0	0	0	
+ Autres taxes (nettes des versements)	-272 643	-459 524	-703 294	-439 578	17,3%
+ Fiscalité spécifique des collectivités d'Ile de France, de Corse et d'Outre-mer (nette des versements)	0	0	0	0	
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	14 400 531	14 414 352	14 646 754	15 744 222	3,0%

Tableau n° 26 : Les charges de gestion

en €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	4 462 489	3 950 327	4 335 447	4 534 931	0,5%
+ Charges de personnel	4 613 438	4 528 290	5 002 741	5 546 548	6,3%
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	1 737 382	1 733 370	1 686 388	1 682 239	-1,1%
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	2 066 459	2 215 280	2 657 943	2 966 088	12,8%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	410 267	359 845	309 700	301 374	-9,8%
= Charges courantes	13 290 035	12 787 113	13 992 219	15 031 180	4,2%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>34,7%</i>	<i>35,4%</i>	<i>35,8%</i>	<i>36,9%</i>	<i>2,1%</i>
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>3,1%</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,2%</i>	<i>2,0%</i>	<i>-13,4%</i>

* M57 jusqu'en 2017 et M14

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 27 : Le financement des investissements

en €	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	4 745 499	4 342 330	5 713 208	5 857 398	20 658 436
- Annuité en capital de la dette	938 355	931 667	944 408	1 046 916	3 861 346
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	3 807 144	3 410 663	4 768 800	4 810 482	16 797 089
Taxe d'aménagement	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 095 246	631 349	703 733	740 749	3 171 077
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 091 929	661 356	657 373	779 603	3 190 260
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	0
+ Produits de cession	219 674	2	3 833	10 796	234 306
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 406 849	1 292 706	1 364 939	1 531 149	6 595 643
= Financement propre disponible (C+D)	6 213 993	4 703 370	6 133 740	6 341 631	23 392 732
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)</i>	<i>99,6%</i>	<i>134,0%</i>	<i>169,6%</i>	<i>107,4%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 240 260	3 510 012	3 615 880	5 906 332	19 272 484
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	250 000	489 745	367 894	420 887	1 528 525
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-12 699	0	0	0	-12 699
- Participations et inv. financiers nets	0	159 175	0	0	159 175
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	102 258	0	0	102 258
+/- Variation autres dettes et cautionnements	17 172	597	-16 781	41 078	42 066
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-280 741	441 581	2 166 747	-26 666	2 300 922
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	50 202	27 083	-149 596	89 886	17 575
- Reprise sur excédents capitalisés	26 000	0	0	0	26 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-256 539	468 664	2 017 151	63 220	2 292 497
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	2 500 000	0	2 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-256 539	468 664	4 517 151	63 220	4 792 497

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 28 : La dette et les ratios d'endettement

en €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	11 247 162	10 301 753	9 395 659	10 968 032	-0,8%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	938 355	931 667	944 408	1 046 916	3,7%
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	17 172	597	-16 781	41 078	33,7%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	10 118	26 170	0	0	-100,0%
+ Nouveaux emprunts	0	0	2 500 000	0	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	10 301 753	9 395 659	10 968 032	9 880 038	-1,4%
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	4 124 758	5 207 536	9 463 592	11 494 321	40,7%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	6 176 995	4 188 122	1 504 440	-1 614 284	
	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	410 267	359 845	309 700	301 374	-9,8%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,0%	3,8%	2,8%	3,1%	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	6 176 995	4 188 122	1 504 440	-1 614 284	
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	1,3	1,0	0,3	-0,3	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	10 301 753	9 395 659	10 968 032	9 880 038	-1,4%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	2,2	2,2	1,9	1,7	

Tableau n° 29 : Le fonds de roulement et la trésorerie

au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	4 984 417	6 077 890	10 595 041	10 658 262	28,8%
- Besoin en fonds de roulement global	1 422 079	1 676 115	1 196 394	-1 709 307	
=Trésorerie nette	3 562 338	4 401 775	9 398 647	12 367 569	51,4%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>97,8</i>	<i>125,7</i>	<i>245,2</i>	<i>300,3</i>	
<i>dont trésorerie active</i>	<i>3 562 338</i>	<i>4 401 775</i>	<i>9 398 647</i>	<i>12 367 569</i>	<i>51,4%</i>
<i>dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
<i>dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 5. Liste des établissements d'accueil du jeune enfant

<i>Structure</i>	<i>Commune</i>	<i>Type de gestion</i>	<i>Délégataire</i>	<i>Durée contrat DSP</i>	<i>Nombre de berceaux</i>	<i>Nombre d'enfants accueillis en 2022</i>
<i>Crèche les papillons d'Anse</i>	Anse	Gestion directe			54	120
<i>Les Petits Plongeurs</i>	Anse	Gestion directe			40	0
<i>La vallée des P'tits Bouchons</i>	Liergues	Gestion directe			33	72
<i>Le petit Chessillon</i>	Chessy	Gestion directe			30 en multi-accueil et 24 en jardin passerelle	119
<i>Les P'tits Gnocs</i>	Pommiers	Gestion déléguée	ACOLEA	01/08/2020 au 31/07/2023	24	62
<i>La Ribambelle</i>	Chazay d'Azergues	Gestion déléguée	ACOLEA	01/08/2020 au 31/07/2023	20	48
<i>Les Chérubins</i>	Les Chères	Gestion déléguée	Léa & Léo	01/08/2021 au 31/07/2024	35	61
<i>Les Petits Lumotins</i>	Lucenay	Gestion déléguée	ACOLEA	31/07/2025	20	47
<i>Mini-Pousse</i>	Morancé	Gestion déléguée	ACOLEA	31/07/2025	9	22
<i>Le Val Doré</i>	Lozanne	Gestion déléguée	ACOLEA	31/07/2025	30	71
<i>Brin de Malice</i>	Moiré	Gestion déléguée	ACOLEA	31/07/2025	30	50
<i>Les Petits Pataponts</i>	Légny	Gestion déléguée	ACOLEA	31/07/2025	12	28
<i>Les Petits Sarments</i>	Saint-Vérand	Gestion déléguée	ACOLEA	31/07/2025	9	17
				Total	273	717

Source : d'après les rapports annuels 2022 sur la gestion directe et la gestion délégué présenté en conseil communautaire de juillet 2023



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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