Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA CÔTIÈRE À MONTLUEL

(Ain)

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 14 mai 2025.

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme 2024, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la Côtière à Montluel (3CM) pour les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a été engagé par lettre du 19 avril 2024 adressée à M. Philippe Belair, président de la communauté de communes depuis 11 avril 2024 ainsi qu'à M. Philippe Guillot-Vignot, son prédécesseur sur la période, par lettre du 6 mai 2024.

La comptable publique, Mme Mireille Peltier, a été avertie du contrôle par lettre du 19 avril 2024.

L'entretien de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 18 décembre 2024 avec l'actuel ordonnateur, puis le 10 janvier 2025 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 22 janvier 2025, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 19 mars 2025 à M. Belair, président de la communauté de communes ainsi qu'à M. Guillot-Vignot, son prédécesseur.

Lors de sa séance du 14 mai 2025, après avoir pris connaissance des réponses apportées au rapport provisoire, la chambre a délibéré sur ses observations définitives, objet du présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

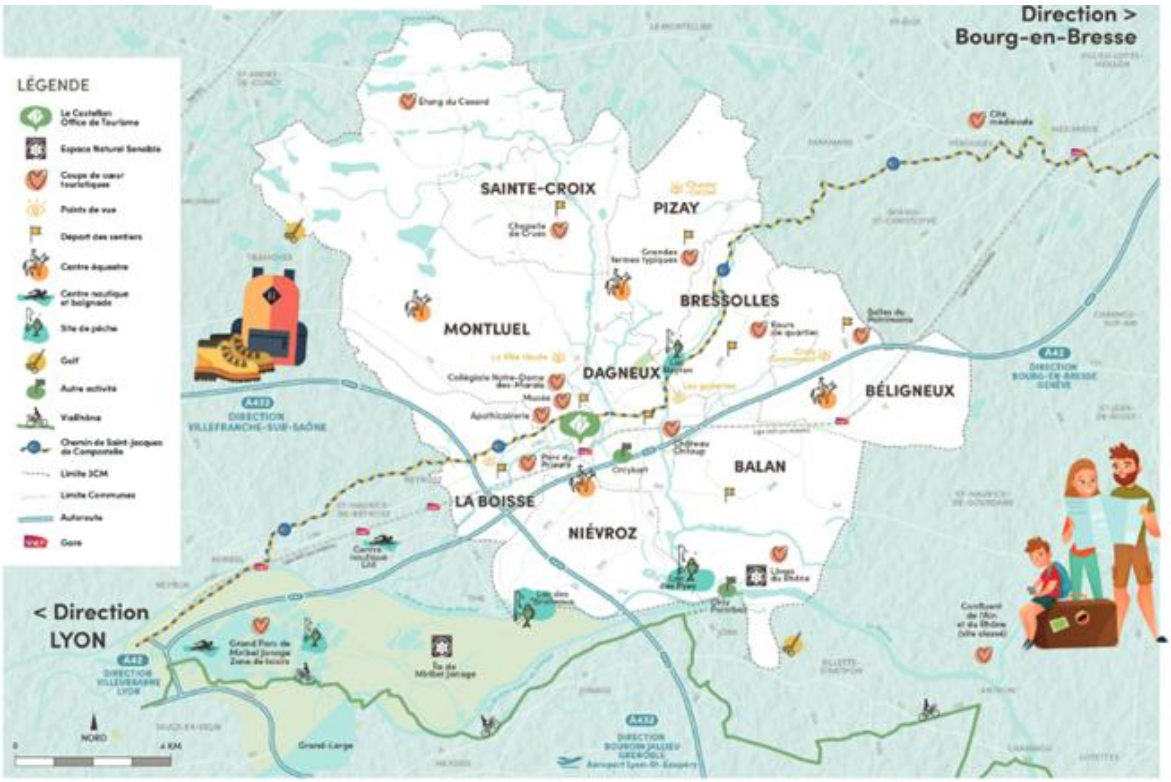
SYNTHÈSE 5
RECOMMANDATIONS 8
1 PRÉSENTATION DE L'ORGANISME 9
1.1 Le territoire 9
1.2 Les compétences obligatoires et supplémentaires 9
2 GOUVERNANCE ET RELATIONS AVEC LES COMMUNES MEMBRES 12
2.1 La gouvernance 12
2.1.1 La composition et le fonctionnement de la communauté de communes 12
2.1.2 Les indemnités de fonction des élus 14
2.1.3 Les plans et rapports obligatoires 16
2.1.4 L'organisation administrative 17
2.2 Les relations avec les communes membres 18
2.2.1 Le niveau d'intégration 18
2.2.2 Le pacte fiscal et financier 18
2.2.3 Les mutualisations au travers des services communs et des groupements de commandes 19
3 LES RESSOURCES HUMAINES 21
3.1 L'organisation du service des ressources humaines et les lignes directrices de gestion 21
3.1.1 L'organisation du service des ressources humaines 21
3.1.2 Les lignes directrices de gestion 22
3.2 Les effectifs et les rémunérations 23
3.2.1 La structure des effectifs 23
3.2.2 Les rémunérations 24
3.3 Le temps de travail 26
3.3.1 L'organisation du travail 26
3.3.2 Les autorisations d'absence 26
4 LA COMMANDE PUBLIQUE 27
4.1 L'organisation générale de la fonction 27
4.1.1 Les délégations de signature et les commissions 27
4.1.2 L'organisation du service et la publication des données essentielles d'attribution des marchés 28
4.2 La préparation des marchés 28
4.2.1 Le recensement des besoins et l'identification des seuils applicables 28
4.2.2 La prise en compte du développement durable dans l'achat public et le recensement des achats issus du réemploi ou des produits recyclés 29
4.2.3 Le contrôle des marchés publics 30
5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE 31
5.1 L'organisation de la fonction budgétaire et comptable 31
5.2 La qualité de l'information budgétaire et comptable 32
5.2.1 Le calendrier et la complétude des documents budgétaires 32

5.2.2 La publicité des données financières....33
5.2.3 La lisibilité des documents budgétaires et de leurs annexes....33
5.2.4 La qualité des prévisions budgétaires, les taux d'exécution du budget principal et les restes à réaliser....34
5.3 La fiabilité des comptes....38
6 LA SITUATION FINANCIÈRE....39
6.1 La formation du résultat....40
6.1.1 L'évolution des produits de gestion....40
6.1.2 L'évolution des charges de gestion....42
6.2 La capacité d'autofinancement (CAF)....44
6.2.1 La CAF brute....44
6.2.2 La CAF nette....45
6.3 Le financement des investissements....45
6.3.1 Les principaux investissements 2019-2023 et l'absence de programmation pluriannuelle des investissements....45
6.3.2 L'endettement....46
6.4 Le fonds de roulement et la trésorerie....46
ANNEXES....48

SYNTHÈSE

La communauté de communes de la Côtière à Montluel est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé dans le département de l'Ain. Elle a été créée le 28 décembre 1993, et regroupe neuf communes et 25 504 habitants au 1er janvier 2025. La commune de Montluel, chef-lieu de canton et siège de l'intercommunalité, assure un rôle de centralité et dispose d'équipements qui profitent à l'ensemble du territoire.

L'intercommunalité exerce les compétences légales définies par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le projet de territoire qu'elle a adopté ayant structuré son action autour de politiques publiques distinctes mais transversales (environnement, mobilité citoyenneté, agilité, aménagement et attractivité). Elle a récemment restitué l'une de ses compétences supplémentaires, la politique de la ville, à la commune de Montluel qui est la seule comprenant un quartier prioritaire.



Source : site internet 3CM

Le conseil communautaire est composé de 33 élus, les communes étant représentées selon leur poids démographique. Il dispose d'un règlement intérieur approuvé par délibération le 12 novembre 2020. La chambre recommande à la communauté de communes d'annexer à son règlement intérieur un dispositif relatif aux règles déontologiques applicables dans le cadre de l'exercice du mandat d'élu local.

Une politique de mutualisation à renforcer

L'établissement public n'a développé à ce jour qu'une politique limitée de mutualisation comprenant quelques actions : groupements de commande concernant des actions de mise en œuvre du règlement général de protection des données (RGPD) et contrat d'assurance, mutualisation de recherche de financement pour les projets d'investissements communaux ainsi que création d'un service commun pour la gestion administrative des carrières et des paies ou pour le mandatement et la gestion des pièces comptables.

Des ressources humaines en phase de structuration

Depuis 2023, le service des ressources humaines s'est étoffé avec la création et le recrutement d'un poste de directeur des ressources humaines. La chambre invite la 3CM à mieux formaliser la procédure de recrutement, en particulier le déroulement des entretiens, et à conserver les documents correspondants. Elle l'encourage à mettre en place une stratégie en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, désormais prévue par la loi.

Au cours de la période de 2019 à 2023, les effectifs ont progressé globalement de plus de 16 %, évoluant de 58,8 ETPT (équivalent temps plein travaillé)[1] en 2019 à 68,6 ETPT en 2023. Cet accroissement est notamment lié au transfert de compétences en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement (non collectif), à la mise en place d'un service commun (en matière d'instruction d'autorisation du droit des sols, de finances et de gestion de paye pour certaines communes membres) et au développement de missions dites « hors-GEMAPI[2] ».

Une politique d'achat perfectible

Depuis le 1er octobre 2018, les acheteurs publics doivent publier les données d'attribution de leurs marchés, et ce, au plus tard deux mois après la notification de chaque marché. La publication, devenue obligatoire sur le site « data.gouv.fr » depuis le 1er janvier 2024 n'est pas assurée par la communauté de communes. Le site de l'établissement public ne fait, par ailleurs, aucune mention des marchés publics attribués et l'obligation, depuis 2021, d'une déclaration auprès de l'observatoire économique de la commande publique relative aux achats issus de réemploi ou des produits recyclés n'est pas respectée.

La communauté de communes ne dispose pas d'une cartographie des achats par famille homogène. Pour estimer le montant de son besoin et déterminer la procédure applicable en fonction des seuils, elle analyse les dépenses effectuées les années précédentes, par compte. Si cette méthodologie peut se révéler utile lors du renouvellement d'un marché et pour des dépenses bien identifiées, elle ne répond cependant pas aux exigences de la réglementation relative à la commande publique.

---

1 Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

2 Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

La transparence financière à améliorer

Le rapport d'orientation budgétaire gagnerait à présenter aux élus des pistes prospectives et pluriannuelles en matière d'investissement. L'établissement ne dispose plus, depuis 2019, de programmation pluriannuelle des investissements (PPI) hormis pour la compétence en matière d'« eau potable ».

Le site internet de la communauté donne relativement peu d'informations financières et ainsi ne respecte pas les dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT. De plus, les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs prévues aux articles L. 2313- 1 et R. 2313- 3 du CGCT ne sont pas toutes renseignées.

Une situation financière encore saine du fait de la majoration récente des taux d'imposition

Les ressources fiscales propres ont progressé de 3,6 % par an sur la période, représentant un produit supplémentaire de 1,67 M€ en 2023 par rapport à 2019. Les taux sont restés inchangés jusqu'en 2021 inclus puis ont été relevés pour les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et la cotisation foncière des entreprises en 2022 puis en 2023. Ils demeurent néanmoins encore inférieurs à la moyenne constatée dans le département.

Les charges à caractère général progressent de 7,7 % en valeur annuelle moyenne sur la période 2019-2023, notamment du fait de l'augmentation des coûts de l'énergie et de la réorganisation de la collecte des déchets ménagers. Les charges de personnel inscrites au budget principal progressent globalement de 34,6 % entre 2019 et 2023, et de 7,7 % en valeur moyenne annuelle.

Sur la période contrôlée par la chambre, l'encours de la dette du budget principal est passée de 12 M€ à 10,3 M€. Ce niveau, soutenable pour l'établissement, correspond à fin 2023 à un ratio de désendettement de 2,4 années pour le budget principal. En ajoutant la dette portée par les budgets annexes, l'encours atteint près de 17,4 M€ soit l'équivalent de 2,6 années de capacité d'autofinancement brute consolidée, le profil des emprunts concernés ne présentant pas de risque.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Réunir la commission locale d'évaluation des charges transférées à l'occasion d'un transfert ou de la restitution d'une compétence, même en l'absence d'impact financier, conformément à l'article 1609-IV nonies C du code général des impôts.

Recommandation n° 2 : Annexer au règlement intérieur un dispositif relatif aux règles déontologiques applicables au mandat d'élu local prévues par l'article L. 1111-1-1 du CGCT.

Recommandation n° 3 : Veiller à établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus communautaires comme prévu par l'article L. 5211-12-1 du CGCT.

Recommandation n° 4 : Respecter l'obligation de publication des données essentielles des marchés publics conformément aux dispositions réglementaires prévues par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique .

Recommandation n° 5 : Mettre en place un recensement des besoins en matière de commande publique par famille homogène afin de s'assurer du respect des règles de computation des seuils prévu par l'article 27 du code de la commande publique.

Recommandation n° 6 : Mettre en place la déclaration relative aux achats issus de réemploi ou des produits recyclés prévue par l'article 58 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Recommandation n° 7 : Renseigner correctement et précisément les documents budgétaires et financiers, en particulier les annexes des comptes administratifs de l'ensemble des budgets comme prévu par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

Recommandation n° 8 : Réinstaurer une programmation pluriannuelle des investissements et la mettre à jour annuellement.

1 PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

1.1 Le territoire

La communauté de communes de la Côtière à Montluel (3CM) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé dans le département de l'Ain à 25 km au nord-est de Lyon. Créée le 28 décembre 1993, elle regroupe neuf communes et 25 504 habitants au 1er janvier 2025, en croissance dynamique (+ 7 000 habitants depuis sa création). Son territoire reste rural au nord et présente, en pied de Côtières, des caractéristiques péri-urbaines, la proximité de la métropole lyonnaise, de l'aéroport Saint-Exupéry et du croisement autoroutier A42-A432 ayant facilité l'implantation d'activités économiques variées.

La commune de Montluel, chef-lieu de canton et siège de l'intercommunalité, assure un rôle de centralité et dispose d'équipements qui profitent à l'ensemble du territoire.

La 3CM est caractérisée par une population moins âgée qu'au niveau départemental, la part des plus de 75 ans étant de 6,6 % contre 8,1 % dans le département de l'Ain.

Le territoire connaît une vitalité économique avec des indicateurs favorables en matière d'emploi : 79,77 % de la population de 15 à 64 ans est active (78,4 % au niveau départemental) et le taux de chômage des 15-64 ans de 6,4 % est inférieur à la moyenne départementale (7,5 %). Le taux de pauvreté, 8,2 %, est également inférieur à celui du département (10,8 %).

Le territoire comporte 11 889 personnes actives, dont 41 % de professions intermédiaires et de cadres supérieurs (38 % pour le département) et 0,6 % d'agriculteurs exploitants (contre 1,4 % au plan départemental). Le tissu économique apparaît tourné vers le secteur tertiaire avec 69 % des emplois dans le secteur d'activité du commerce, des transports, de l'administration publique, de l'enseignement et de la santé.

Les neuf communes membres sont de taille très variable allant de 548 habitants pour la plus petite (Sainte-Croix) à 6 879 habitants pour la plus importante (Montluel). Ce territoire semi rural est marqué par une densité de population de 200 habitants au km² (contre 114 habitants au km² pour le département de l'Ain).

1.2 Les compétences obligatoires et supplémentaires

Les compétences actuelles de la communauté de communes résultent des statuts annexés au dernier arrêté préfectoral du 10 mars 2023.

La communauté de communes exerce les compétences légales de sa catégorie, telles que prévues par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le projet de territoire a permis de structurer l'action de la 3CM en fonction de politiques publiques distinctes mais transversales : environnement, mobilité, citoyenneté, agilité, aménagement et attractivité.

Graphique n° 1 : L'organisation thématisées des compétences

Source : site internet 3CM

Durant la période contrôlée et par délibérations du 3 octobre 2019, la 3CM s'est dotée des compétences eau potable et assainissement non collectif. Ces deux compétences ont fait l'objet d'études techniques et financières.

Outre les compétences listées par l'article L. 5214-16 du CGCT, la communauté s'est dotée de compétences supplémentaires.

Tableau n° 1 : Compétences obligatoires et supplémentaires

Compétences obligatoires	Compétences supplémentaires
Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire	*Protection et mise en valeur de l'environnement*
Développement économique	*Politique du logement et du cadre de vie*
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	*Animation et coordination des dispositifs locaux de prévention de la délinquance dans le cadre du Conseil Intercommunal de Sécurité et prévention de la délinquance*
Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs	*Création, aménagement et entretien de la voirie*
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	*Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire*
Assainissement des eaux usées	*Création et gestion de maisons de services au public*
Eau	*Eaux pluviales*
	Enlèvement des épaves automobiles non identifiées

Compétences obligatoires	Compétences supplémentaires
	Développement culturel et sportif
	Développement des techniques de l'information et de la communication
	Incendie
	Requalification des gares
	Transports
	Missions dites « hors GEMAPI

Source : arrêté préfectoral du 10 mars 2023

Enfin dans le domaine des compétences supplémentaires et par délibération du 1er décembre 2022, la 3CM a rétrocédé la compétence en matière de politique de la ville à l'ensemble des communes (seule Montluel possède toutefois un quartier prioritaire).

Selon l'établissement public, les transferts et restitutions de compétences durant la période contrôlée n'ont pas donné lieu à la réunion de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)[3] comme le prévoit pourtant l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

Enfin, lors de l'instruction, l'établissement a indiqué qu'aucune extension de compétence n'était envisagée.

La communauté adhère aux établissements publics locaux suivants[4] :

- syndicat mixte de traitement des déchets ménagers et assimilés (ORGANOM) ;
- syndicat des mobilités des territoires de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise ;
- syndicat intercommunal de distribution d'eau de Thil-Nièvroz ;
- syndicat mixte Bugey Côtière Plaine de l'Ain (BUCOPA).

Recommandation n° 1 : Réunir la commission locale d'évaluation des charges transférées à l'occasion d'un transfert ou de la restitution d'une compétence, même en l'absence d'impact financier, conformément à l'article 1609-IV nonies C du code général des impôts.

[3] Le rôle de la CLECT est d'évaluer le coût des compétences transférées ou rétrocédées, afin que les organes de décision des communes et de l'EPCI puissent en tirer les conclusions par voie de délibération sur le montant des attributions de compensation. Afin d'évaluer le coût d'une compétence transférée ou rétrocédée, la CLECT peut s'appuyer sur les dispositions du IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, qui définissent une méthodologie de calcul des charges, aussi bien pour ce qui relève du fonctionnement que de l'investissement.

[4] Source : BANATIC (base nationale d'informations sur l'intercommunalité, gérée par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur).

2 GOUVERNANCE ET RELATIONS AVEC LES COMMUNES MEMBRES

2.1 La gouvernance

2.1.1 La composition et le fonctionnement de la communauté de communes

En application de l'article L. 5211-1 du CGCT, les règles relatives au fonctionnement des conseils municipaux, à la tenue de ses séances, aux droits des conseillers municipaux et aux droits de l'opposition sont applicables au conseil communautaire des établissements publics de coopération intercommunale.

2.1.1.1 Le conseil communautaire, le bureau exécutif et la conférence des maires : instances de décision et de concertation

Le conseil communautaire, organe délibérant, est composé de 33 élus, dont neuf représentants de Montluel, six de Dagneux, quatre pour Beligneux, quatre pour La Boisse, trois pour Balan, deux pour Bressoles, deux pour Nièvroz, deux pour Pisay et un pour Sainte-Croix. Il dispose d'un règlement intérieur approuvé par délibération le 12 novembre 2020.

Installé, pour le présent mandat, le 8 juin 2020, il s'est réuni avec une fréquence régulière sur l'ensemble de la période. Les procès-verbaux relatant les délibérations sont détaillés mais les décisions prises par le président au titre de la délégation consentie par le conseil gagneraient à être argumentées. Enfin, les procès-verbaux sont diffusés sur le site internet de l'établissement conformément à l'article R. 2131-1 du CGCT.

La loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat a prévu que, lors de la première réunion du conseil communautaire, immédiatement après l'élection du président et de ses vice-présidents, le nouveau président doit donner lecture de la charte de l'élu local, prévue à l'article L. 1111-1-1 du CGCT. Cette charte a été lue lors du conseil communautaire du 8 juin 2020 mais également lors du conseil communautaire désignant un nouveau président de la 3CM le 11 avril 2024.

Le bureau exécutif (instance de concertation en l'absence de délégation reçue du conseil communautaire) est composé du président, de cinq vice-présidents. Le directeur général des services (DGS) y est associé en tant que personne qualifiée. Il se réunit tous les mois sur la base d'un ordre du jour établi par le président, sur propositions des vice-présidents. Il a un pouvoir d'orientation dans la gestion des affaires courantes de l'établissement et permet ainsi de fluidifier le fonctionnement intercommunal quotidien.

La conférence des maires (instance de concertation) traite des sujets de compétence intercommunale nécessitant l'adoption d'orientations stratégiques, des sujets de compétence communale communs à l'ensemble des communes ou des sujets de compétence mixte (mutualisation, adaptation au changement climatique par exemple). Chaque conférence donne lieu à un compte rendu. Son fonctionnement n'appelle pas d'observations particulières.

2.1.1.2 La commission permanente : instance stratégique

Composé du président et des cinq vice-présidents et des quatre vice-présidents délégués, la commission permanente met en œuvre les actions et décisions prises en conseil communautaire. Les vice-présidents animent les commissions thématiques correspondant à leur domaine de compétence. Ils sont également le point d'entrée vers l'intercommunalité pour les élus municipaux de leur commune. La commission permanente se réunit une fois par mois.

Selon le pacte de gouvernance, elle a pour mission de mener une concertation à l'échelle des neuf communes de la 3CM visant à fixer des orientations stratégiques pour les actions intercommunales et de proposer et réaliser le suivi et l'orientation de la mise en œuvre des projets.

2.1.1.3 Les commissions thématiques et groupes de travail

L'activité de l'établissement est suivie par 11 commissions réparties entre cinq thématiques correspondants aux domaines de compétences des neuf vice-présidents.

La fréquence des réunions varie selon l'actualité de la thématique traitée. Les comptes-rendus sont produits et validés par le vice-président concerné puis adressés aux membres du groupe ou de la commission ainsi qu'aux conseillers communautaires préalablement à la tenue des conseils.

Depuis le 1er juillet 2024, l'établissement a délégué l'exploitation de son réseau d'eau potable à la société SOGEDO. En conséquence, la 3CM a mis en place une commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

Une commission d'appels d'offres est constituée selon une délibération du 10 septembre 2020 puis par une seconde délibération du 2 mai 2024 faisant suite à la désignation d'un nouveau président (voir infra dans la partie commande publique du présent rapport).

2.1.1.4 Les délégations de pouvoir, de fonction et de signature

Le conseil communautaire du 8 juin 2020 a consenti une large délégation de pouvoir au président, portant sur l'ensemble des champs de l'intercommunalité. Il n'en a pas consenti au bureau.

Le président a attribué par arrêtés du 22 septembre 2020, des délégations de fonctions et de signature à l'ensemble des vice-présidents et vice-présidents délégués dans leur domaine d'attribution respectif. Le président a également prévu une délégation de signature à la directrice générale des services pour la signature électronique des bordereaux de titres et de mandats, emportant certification du service fait. Des délégations plus limitées ont également été attribuées auprès notamment du directeur des ressources et du directeur des ressources humaines.

2.1.1.5 L'adoption d'un pacte de gouvernance le 2 juillet 2020

En application de l'article 1er de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre doit inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant, à la suite de chaque renouvellement général des conseils municipaux, un débat et

une délibération sur le principe de l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public.

Le 2 juillet 2020, la 3CM a débattu puis adopté un tel pacte. Celui-ci vise, notamment, à définir les rôles respectifs entre les communes et la communauté de communes et à formaliser la coopération entre communes membres, dans le respect de chaque territoire.

2.1.1.6 Le règlement intérieur du conseil communautaire

Bien que l'établissement remplisse ses obligations à la fois en matière de désignation d'un référent déontologue (par convention passée avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône) mais également pour les déclarations auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la chambre lui recommande d'annexer à son règlement intérieur un dispositif relatif aux règles déontologiques applicables dans le cadre de l'exercice du mandat d'élu local, s'inspirant, notamment, des dispositions qui définissent la charte de l'élu local et son contenu (article L. 1111-1-1 du CGCT).

Recommandation n° 2 : Annexer au règlement intérieur un dispositif relatif aux règles déontologiques applicables au mandat d'élu local prévues par l'article L. 1111-1-1 du CGCT.

2.1.2 Les indemnités de fonction des élus

Les indemnités versées aux élus respectent la réglementation et ont été fixées au taux maximum. L'enveloppe indemnitaire globale du président et des vice-présidents (VP) est déterminée en fonction du nombre de VP qui correspond pour la 3CM à 20 % de l'effectif du conseil communautaire.

En l'espèce, le nombre de VP a été initialement fixé à cinq, par délibération du 8 juin 2020. Il a été porté à neuf, par délibération du 10 septembre 2020. Cette augmentation du nombre de VP est sans conséquence sur l'enveloppe indemnitaire globale du président et des VP. Celle-ci est déterminée en fonction du nombre de VP correspondant à 20 % de l'effectif du conseil communautaire, soit sept (33 élus X 20 % = 6,6 arrondis à sept).

Le montant des indemnités de fonction des élus locaux est fixé en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut 1027 de la fonction publique et varie selon l'importance du mandat et de la population de l'entité.

En fixant le montant des indemnités de fonction du président à 67,5 % de l'indice brut 1027, celui des indemnités de fonction des cinq premiers VP à 24,73 % de l'indice brut 1027 et celui des indemnités de fonction des 6ème, 7ème, 8ème et 9ème VP à 12,35 % de ce même indice, l'enveloppe indemnitaire globale est respectée.

Tableau n° 2 : Indemnités des élus – Mandat 2020-2026

	Taux	Indemnité mensuelle (brute) Juin 2020	Indemnité mensuelle (brute) Janvier 2024
Président	67,50 %	2 625,35 €	2 774,60 €
Du 1er au 5ème Vice-président	24,73 %	961,85 €	1 016,53 €
Du 6ème au 9ème VP délégué	12,35 %	480,34 €	507,65 €

Source : communauté de communes de la Côtière à Montluel

Depuis la loi du 27 décembre 2019 (en particulier, ses dispositions codifiées aux articles L. 2123-24-1-1 pour les communes et L. 5211-12-1 pour les EPCI à fiscalité propre du CGCT), les communes et EPCI doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers (municipaux et/ou communautaires) avant l'examen du budget de la collectivité.

La loi n'impose aucune forme particulière à cet état récapitulatif, hormis la mention en euros des sommes perçues par les élus. S'agissant d'une mesure de transparence, il est recommandé d'indiquer ces sommes en montant brut, par mandats et fonctions sous la forme d'un tableau[5].

Cet état ne donne pas lieu à débat, ni à délibération. Cette obligation n'est toutefois pas sanctionnée, en cas de non-respect. En l'espèce, celui-ci n'a pas été communiqué aux conseillers communautaires avant l'examen du budget.

Au cours du contrôle de la chambre, le DGS a indiqué que les élus ne perçoivent pas d'autre indemnité que celle de président ou de vice-président de la 3CM. Toutefois, certains conseillers communautaires exercent des fonctions notamment au sein des organismes suivants :

- syndicat intercommunal de traitement et de valorisation des déchets ménagers et assimilés (ORGANOM) ;
- syndicat mixte du schéma directeur Bugey-Côtière-Paine de l'Ain (BUCOPA) ;
- établissement public foncier (EPF) de l'Ain ;
- SPL SEGAPAL (société publique locale de gestion des espaces publics du Rhône Amont) ;
- SPL ALEC de l'Ain (Agence Locale de l'Énergie et du Climat de l'Ain).

Ces conseillers communautaires siégeant au sein de ces organismes (où ils représentent la 3CM) sont amenés à percevoir des indemnités à ce titre.

La chambre demande donc au président de l'EPCI de veiller au respect de l'article L. 5211-12-1 du CGCT pour la bonne information des citoyens.

[5] Cf. fiche pratique sur le site de la DGCL.

Recommandation n° 3 : Veiller à établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus communautaires comme prévu par l'article L. 5211-12-1 du CGCT.

2.1.3 Les plans et rapports obligatoires

2.1.3.1 Le plan climat air énergie territorial

Le plan climat air-énergie territorial (PCAET)[6] a été adopté le 6 octobre 2021 pour six années. Les orientations adoptées pour le mandat 2020-2026 se concentrent autour de cinq axes :

- rénovation et performance énergétique ;
- vers une mobilité bas carbone ;
- vers un mix énergétique renouvelable ;
- adaptation au changement climatique ;
- vers une économie circulaire.

La chambre souligne qu'en vertu de l'article R. 229-51 du code de l'environnement, l'établissement est tenu d'évaluer et de dresser un bilan à mi-parcours (soit trois ans) des actions conduites dans le cadre du PCAET soit à compter d'octobre 2024, terme en l'occurrence atteint.

2.1.3.2 Le rapport et le plan d'action sur la situation femme-homme

Au préalable, il convient de noter que l'établissement doit produire obligatoirement deux rapports distincts :

- un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité (prévu à l'article L. 2311-1-2 du CGCT[7]), présenté devant l'organe délibérant préalablement à la présentation du projet de budget. Cette obligation est entrée en vigueur (pour les collectivités de plus de 20 000 habitants) depuis le 1er janvier 2016.

  En l'espèce, chaque année, l'établissement public présente, en annexe au rapport sur les orientations budgétaires (ROB), un volet relatif à « la politique RH en faveur de l'égalité professionnelle ».

  La chambre relève néanmoins que contrairement à ce que prescrit la loi, le rapport est resté muet sur les politiques menées par l'EPCI sur son territoire dans le cadre de l'exercice de ses missions. La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes définit

[6] Le PCAET est un outil d'animation du territoire qui définit les objectifs stratégiques et opérationnels afin d'atténuer le changement climatique, le combattre efficacement et de s'y adapter, de développer les énergies renouvelables et de maîtriser la consommation d'énergie, en cohérence avec les engagements internationaux de la France.

[7] Le contenu de ce rapport et les modalités de son élaboration sont fixés par un décret du 24 juin 2015, dont les dispositions sont codifiées à l'article D. 2311-16 du CGCT. Il reprend notamment les données du rapport présenté devant le comité technique (devenu depuis 2023 comité social territorial) dans le cadre du bilan social (devenu rapport social unique annuel depuis le 1er janvier 2021).

dix champs dans lesquels peut se déployer une politique d'égalité, dont la liste n'est pas exhaustive : choix financiers, résultats atteints, critères d'attribution de subvention, etc.

La 3CM est invitée à approfondir la connaissance du sujet sur son territoire, notamment au vu du référentiel[8] existant afin de répondre à l'ensemble des exigences du rapport d'orientations budgétaires.

- un plan d'action pluriannuel en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes prévu par les articles L 132-1 et suivants du CGFP.

  Le plan d'actions égalité hommes femmes a été élaboré pour la période[9] 2021-2023 puis un second pour la période 2024-2026.

  En interne à l'EPCI, il fait apparaître une assez forte féminisation des effectifs eu égard aux compétences exercées. La 3CM a connu une augmentation du nombre de femmes dans le cadre d'emploi des attachés, marquant une féminisation de son équipe dirigeante. À l'inverse, la filière technique reste majoritairement masculine, les candidatures féminines étant généralement moins nombreuses dans certains domaines (assainissement, déchets ménagers).

Tableau n° 3 : Évolution de la répartition des effectifs par catégorie hiérarchique (sur emplois permanents)

En 2021	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total en nombre d'agents	Total en %
Femmes	3	10	12	25	41,7 %
Hommes	7	2	26	35	58,3 %
Total en 2021	**10**	**12**	**38**	**60**	
En 2023	**Catégorie A**	**Catégorie B**	**Catégorie C**	**Total en nombre d'agents**	**Total en %**
Femmes	9	13	13	35	44,9 %
Hommes	9	5	29	43	55,1 %
Total en 2023	**18**	**18**	**42**	**78**	

Source : communauté de communes de la Côtière à Montluel[10].

La chambre note que le plan d'action 2024-2026 développe six axes d'action : l'égalité salariale, l'embauche, la formation, la carrière et la promotion, l'articulation entre l'activité professionnelle et l'exercice de la responsabilité familiale, le traitement des discriminations, des violences, du harcèlement et des agissements sexistes. Chaque action est développée au travers de fiches actions accompagnées de critères d'évaluation.

2.1.4 L'organisation administrative

La communauté de communes a actualisé son organigramme en 2023. La direction générale était assurée (jusqu'en septembre 2024) par une directrice, attachée principale, assistée d'un adjoint en charge des ressources humaines (RH), finances et commande publique,

8 Référentiel de plans d'action relatifs à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (site « www.fonction-publique.gouv.fr »).

9 Le plan d'actions égalité femmes hommes a été présenté au conseil communautaire le 14 janvier 2021.

10 Données de 2021 extraites du ROB de 2022 (page 49), données de 2023 extraites du plan d'action relatif à l'égalité professionnelle 2024-2026 (page 3) Agents (personnes physiques) en poste dans la collectivité au 31 décembre de l'année.

mutualisation et du service « autorisation du droit des sols » (ADS). Les services sont catégorisés selon des thématiques voisines du découpage opéré pour les délégations de VP.

Durant la période contrôlée, il existe plusieurs versions de l'organigramme. Ces modifications sont, en 2021, liées à la mise en œuvre du projet d'administration puis en 2023 à la réorganisation des services. Les grandes modifications tiennent compte de nouvelles compétences de la 3CM ou de l'intensification de celles préexistantes.

L'établissement indique ne pas disposer de « cellule d'audit interne » ni de cartographie des risques financiers. Il considère qu'« *une méthodologie d'identification des acteurs et des risques, leur survenance et les méthodes préventives* » devrait permettre de voir aboutir, en 2025, une telle cartographie. La chambre invite la 3CM à identifier sans tarder les risques financiers et juridiques auxquels elle peut être exposée.

2.2 Les relations avec les communes membres

2.2.1 Le niveau d'intégration

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer le degré d'intégration d'un EPCI, résultant du transfert de compétences des communes à son profit. Cet indicateur est égal au rapport entre les produits fiscaux directement perçus par le groupement et la totalité des produits fiscaux perçus par lui-même, ses communes membres et les syndicats intercommunaux présents sur son territoire. Plus il est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'EPCI est supposé être important.

Le CIF de la communauté progresse peu sur la période, passant de 0,4312 à 0,4370 et demeure au-dessus du CIF moyen de la catégorie des communautés de communes à fiscalité professionnelle unifiée qui était de 0,397788 en 2023 au niveau national.

La communauté de communes est contributrice du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). Le montant total 2023 s'élève à 748 996 € répartis entre les communes (421 637 €) et l'EPCI (327 359 €).

2.2.2 Le pacte fiscal et financier

L'article L. 5211-28-4 du CGCT dispose que les EPCI signataires d'un contrat de ville (ce qui est le cas en l'espèce) doivent adopter un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville. Dans le cas contraire, l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire, visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre communes, est obligatoire[11].

La loi précise les objectifs du pacte financier et fiscal. Celui-ci doit viser à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Il doit tenir compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques

[11] Dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1 609 nonies C au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente.

communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Le juge administratif a précisé qu'un tel pacte financier et fiscal doit réellement viser à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale en exposant les mesures existantes ou envisagées à cette fin, et ne peut se borner à exposer, de façon statique, les dispositifs existants en la matière[12].

Suite au rapport quinquennal sur l'évolution des attributions de compensation[13], la communauté de communes a adopté, le 2 novembre 2023, un nouveau pacte financier et fiscal. Elle a produit un document intitulé « pacte fiscal et financier de solidarité ». Le pacte vise à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes. Il tient compte :

- des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences ;
- des règles d'évolution des attributions de compensation (AC) ;
- des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la DSC ;
- des critères retenus pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du PFIC.

Le rapport, présenté au conseil communautaire du 2 novembre 2023, n'appelle pas d'observations particulières.

2.2.3 Les mutualisations au travers des services communs et des groupements de commandes

La communauté de communes ne dispose pas d'un schéma de mutualisation avec ses communes membres.

L'article L. 5211-4-2 du CGCT précise qu'en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs dont les termes font l'objet d'une convention après avis des comités sociaux territoriaux compétents et après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents.

L'établissement public a bien annexé des fiches d'impact aux conventions existantes.

---

[12] CAA Douai, 6 avril 2021, n° 19DA02232.

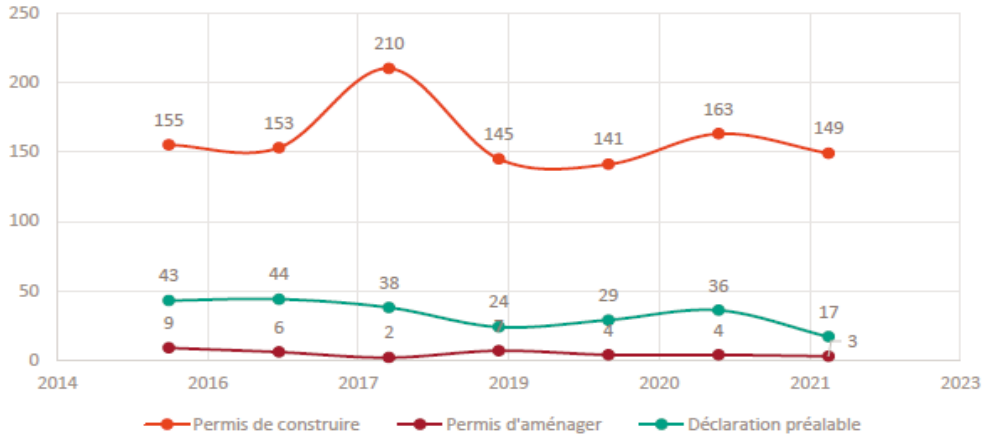
[13] Le 2° du V de l'article 1609 nonies du code général des impôts, dans sa version issue de la loi de finances pour 2017, prévoit que « *Tous les cinq ans, le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'établissement public de coopération intercommunale. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

2.2.3.1 Un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme en baisse d'activité

La communauté de communes a mis en place, le 2 juillet 2015, un service commun d'instruction des autorisations d'urbanisme comprenant deux instructrices dont sept communes membres bénéficient, celle de Montluel étant sortie du dispositif en 2021. Les missions du service commun et son organisation sont détaillées dans une convention conclue entre la communauté et chaque commune concernée. La refacturation du coût du service est fondée sur le nombre et la typologie des actes d'urbanisme instruits.

L'établissement souligne dans un comité de pilotage mutualisation du 8 février 2023, une tendance baissière de l'activité du service. Il conviendra d'adapter la capacité de ce dernier au volume d'activité.

Graphique n° 2 : Volume d'activité du service commun ADS (transmission des demandes par année)[14]



Source : 3CM / Copil mutualisation 8 février 2023

2.2.3.2 Des prestations de service auprès de trois communes dans les domaines RH et financier

Dès 2019, la communauté de communes et la commune de Dagneux ont décidé de créer un service commun pour la gestion des paies. En application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, les parties conviennent de régler les effets de la mise en commun de services par la conclusion d'une convention.

La 3CM exerce pour le compte de la commune les missions traditionnelles d'un service de ressources humaines (RH), circonscrit à la gestion des paies, à savoir :

- réception des données variables mensuelles ;
- gestion administrative des paies ;
- édition des écritures comptables liées aux paies ;
- édition des bulletins de paies ;
- liaison avec la Trésorerie sur la régularité des écritures comptables ;
- déclaration aux organismes collecteurs.

[14] 2022 : 169 dossiers instruits.

En 2022, d'autres communes ont souhaité souscrire à ce service commun en élargissant le champ d'intervention à la gestion administrative des carrières (en matière de RH) et aux finances communales.

La 3CM exerce pour le compte des communes de Pizay et de Sainte-Croix, les missions traditionnelles, d'un service de RH, en matière de gestion des paies, mais également en matière de gestion administrative des carrières.

L'établissement exerce pour le compte des communes de Pizay et de Sainte-Croix les missions traditionnelles d'un service de comptabilité :

2.2.3.3 Quelques mutualisations en matière d'achats publics

La 3CM est à l'initiative de groupements de commandes avec ses communes membres dans divers domaines tels que la mise en conformité au règlement européen relatif au règlement général sur la protection des données (convention du 15 octobre 2018 : élaboration de méthode et d'outils RGPD) et la souscription de contrats d'assurance (convention du 6 juillet 2021).

Plus récemment, la 3CM a mis en place un service de recherche de financement au bénéfice des communes. La charge financière de cette prestation incombe exclusivement à l'établissement.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation du service des ressources humaines et les lignes directrices de gestion

3.1.1 L'organisation du service des ressources humaines

Initialement (de 2019 à 2022), la fonction RH était assurée par un « pôle RH » rattaché au directeur adjoint des ressources. Il était composé de deux agents : une cheffe de service RH, rédactrice, et une assistante RH, adjointe administrative.

Depuis 2023, ce service s'est étoffé. Par délibération du 4 mai 2023, le conseil communautaire a décidé de créer un poste de directeur des ressources humaines de catégorie A dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux. L'actuelle direction des ressources humaines, toujours rattachée auprès du directeur adjoint des ressources, comprend désormais, quatre personnes :

- un directeur, recruté en novembre 2023, attaché ;
- une conseillère de prévention des risques professionnels, ingénieure ;
- deux agents, de catégorie B et C, gestionnaires des RH.

Les créations d'emplois font l'objet de délibérations[15] approuvées par le conseil communautaire (conformément aux dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique - CGFP) et précisent le(s) grade(s) correspondant à l'emploi.

[15] Une délibération est nécessaire lorsque le recrutement vise à pourvoir un nouvel emploi qui n'existe pas au tableau des effectifs de la collectivité. En l'espèce, les tableaux des effectifs sont révisés par délibérations.

Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale doit faire une déclaration auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale compétent qui assure la publicité (pour l'ensemble des fonctionnaires et lauréats de concours) sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques. En l'espèce, les vacances d'emploi précisent le motif de vacance et comporte une description du poste (conformément à l'article L. 313-4 du CGFP). Les avis[16] de vacance mentionnent les missions, qualifications requises, compétences attendues, conditions d'exercice et, le cas échéant, les sujétions particulières. Un délai d'au moins un mois est laissé aux candidats pour postuler.

Si pour le recrutement de certains agents (en particulier de catégorie B et C), les services ont gardé trace du déroulement des entretiens (notamment par des relevés de prises de notes manuscrites, des grilles d'entretien), cette pratique n'est toutefois pas systématique.

La chambre pourrait encourager la 3CM à généraliser l'élaboration de grilles d'entretien plus ou moins détaillées en fonction du poste à pourvoir, des rapports d'analyse, un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat au regard des compétences, aptitudes, qualifications et expérience professionnelle, et ainsi à mettre en œuvre une procédure formalisée de recrutement.

3.1.2 Les lignes directrices de gestion

Codifiées aux articles L. 413-1 et suivants du CGFP, les lignes directrices de gestion doivent déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, et fixer les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics.

L'ordonnateur a validé, par arrêté du 22 décembre 2021, les lignes directrices de gestion de la communauté de communes, élaborées après consultation du comité technique du 17 décembre 2021.

La partie consacrée à la stratégie établit un diagnostic des actions prioritaires à mettre en œuvre ou à conforter, notamment en matière de conditions de travail (former les agents et les cadres à la culture de la prévention des risques professionnels, adapter le télétravail en fonction des besoins professionnels, déployer un plan d'actions pour prévenir l'absentéisme), de rémunérations (mettre en place un outil de cotation de l'ensemble des postes de l'EPCI, développer la numérisation du dossier RH), et de formations (établir un plan de formation annuel, promouvoir la formation continue des agents).

La chambre considère que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, composante obligatoire des lignes directrices de gestion, n'est pas formalisée et reste à développer.

Concernant les orientations générales en matière de promotion, la 3CM a défini les critères de l'appréciation de la valeur professionnelle en vue de l'avancement de grade et/ou de promotion interne ; une grille de cotation de critères a ainsi été établie en fonction de la valeur

[16] Cf. article 2 du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

professionnelle, des acquis de l'expérience, de l'ancienneté, de la préparation et la présentation à des examens professionnels ou à des concours.

Les lignes directrices de gestion indiquent que « *les ratios*[17] *d'avancement de grade sont fixés à 100 % pour l'ensemble des grades* ». Au cours de la période de 2019 à 2023, le conseil communautaire de la 3CM n'a pas délibéré sur ce point (en contradiction avec l'article L. 522-27 du CGFP). La chambre rappelle l'obligation de fixer, par délibération, le taux de promus/promouvables autorisé pour les personnels de l'établissement public.

3.2 Les effectifs et les rémunérations

3.2.1 La structure des effectifs

Selon les éléments transmis à la chambre, au 31 décembre 2023 la communauté de communes employait à titre permanent 78 agents (personnes physiques) représentant 68,6 ETPT.

Sur la période, marquée par une stabilité du périmètre intercommunal, les effectifs ont progressé globalement de plus de 16 % avec la création de 9,8 emplois permanents. Cette progression s'explique notamment par un transfert de compétences en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement non collectif, la mise en place d'un service commun (en matière d'instruction d'autorisation du droit des sols, de finances et de gestion de paye pour certaines communes membres) et au développement de missions dites « hors-GEMAPI[18] ».

Parmi les créations d'emplois, figurent notamment des chargés de mission en charge de financement de projets, en charge des mobilités, un DRH, un rédacteur, coordonnateur de gestion comptable, des techniciens chargés du suivi des travaux d'eau et d'assainissement, ou de l'aménagement urbain.

La filière technique représente une part prépondérante des emplois permanents, bien qu'elle soit en diminution par rapport à la filière administrative. Les personnels de la filière technique représentent 53,6 % de l'ensemble des effectifs au 31 décembre 2023 (contre 67,7 % au 31 décembre 2019) ; ceux de la filière administrative représentent 43,4 % du total des effectifs à la même date (contre 28,9 % en 2019). Cette évolution résulte d'une plus forte variation des effectifs de la filière administrative (passant globalement de 17 personnes en ETPT au 31 décembre 2019 à 29,8 ETPT au 31 décembre 2023). Les effectifs de la filière technique sont plus stables (variant entre 36,8 ETPT au 31 décembre 2023 à 39,8 ETPT au 31 décembre 2019).

Les effectifs comprennent également deux assistants d'enseignement artistique (catégorie B) représentant 3 % de l'ensemble des effectifs sur toute la période.

La chambre relève que la part des effectifs non titulaires sur le total des effectifs (sur emplois permanents) progresse entre 2019 et 2023. Cette proportion est de 32 % en 2023. Au cours du contrôle de la chambre, l'établissement explique cette situation par une moindre attractivité de la fonction publique se traduisant par une diminution des candidatures de fonctionnaires titulaires sur les offres publiées.

---

[17] Cf. page 16 des lignes directrices de gestion.

[18] Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

En outre, dans le cadre de sa politique de recrutement, la 3CM souhaite recruter des personnes disposant de profils et de compétences précises et spécialisées. Dans des secteurs professionnels « en tension », notamment dans les métiers de l'environnement, ou de l'eau, les derniers agents recrutés l'ont été par voie contractuelle, faute de candidature d'agent titulaire (cohérente avec les missions), la 3CM recherchant des personnes possédant une bonne connaissance du territoire, et pouvant s'adapter aux contraintes notamment en termes d'horaires.

Tableau n° 4 : Évolution des effectifs

Emplois permanents (au 31 décembre)	2019	2020	2021	2022	2023
Effectif budgétaire	65	65	65	77	77
Effectif pourvu en ETPT	58,83	59,63	61,30	65,8	68,6
Dont agents titulaires	**44,83**	**41,63**	**46,63**	**46,8**	**46,6**
Agents titulaires de catégorie A	3	4	6	7	9,8
Agents titulaires de catégorie B	4	5,8	8	8	10
Agents titulaires de catégorie C	37,83	31,83	32,63	31,8	26,8
Dont agents non titulaires	**14**	**18**	**14,67**	**19**	**22**
Agents non titulaires de catégorie A	6	5	4	4	5
Agents non titulaires de catégorie B	3	4	4	4	4
Agents non titulaires de catégorie C	5	9	6,67	11	13

Source : données de la 3CM (service de DRH).

3.2.2 Les rémunérations

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014[19] a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale au fur et à mesure de la parution des arrêtés d'application correspondants, en vertu du principe de parité[20]. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

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

La 3CM a mis en place le RIFSEEP par délibération du 16 juin 2016, modifié à plusieurs reprises et dernièrement le 1er décembre 2022. Ce régime s'applique aux fonctionnaires (titulaires et stagiaires) ainsi qu'aux agents contractuels de droit public exerçant les fonctions du cadre d'emplois concerné.

S'agissant de l'IFSE, les postes ont été cotés précisément en fonction du niveau d'expertise et de responsabilité, conformément aux critères posés par l'article 2 du décret

[19] Portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

[20] Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 puis article L. 714-4 du CGFP.

précité, et en fixant un montant plafond pour chacun d'entre eux, dans les limites réglementaires.

Chaque cadre d'emplois est réparti en groupes de fonctions suivant le niveau de responsabilité, d'expertise et de sujétion correspondant. En outre, la 3CM s'est efforcée de préciser les critères permettant de déterminer, pour chaque paramètre, le niveau applicable. Enfin, elle a prévu un réexamen en cas de changement de fonctions ou d'emploi, ou de cadre d'emplois et au moins tous les quatre ans, comme l'exige la réglementation.

Dans ces conditions, les critères d'attribution de l'IFSE sont explicites, précis et transparents, ce qui répond aux exigences réglementaires et permet de mobiliser le régime indemnitaire au profit d'un accompagnement et d'une valorisation des parcours professionnels, tout en favorisant une égalité de traitement entre les agents.

Conformément à la réglementation, le versement de l'IFSE est suspendu en cas de congé de longue maladie, de longue durée, de grave maladie et de congé pour inaptitude physique.

En 2024, une revalorisation des rémunérations a été effectuée par le biais d'une augmentation de l'IFSE, particulièrement pour ceux percevant les salaires les moins élevés. Le pourcentage d'augmentation[21] est dégressif en fonction de l'IFSE cible. En outre, une hausse forfaitaire est accordée à l'ensemble des agents de catégorie C percevant une IFSE inférieure à 650 € par mois. L'impact financier de ces revalorisations est estimé à 77 500 € par année.

Le montant mensuel moyen d'IFSE versé aux agents s'élève respectivement à 1 023 €, pour ceux de catégorie A, 452 € pour ceux relevant de la catégorie B et 264 € pour ceux de catégorie C en mars 2024.

S'agissant du CIA, la délibération a fixé les critères d'appréciation de l'engagement professionnel au regard de l'absentéisme et de l'atteinte des objectifs fixés lors de l'entretien professionnel. La grille d'attribution du CIA est établie sur une cotation de critères (objectifs réalisés, aptitudes techniques, manière de servir), prenant en considération le type de poste (avec mission d'encadrement ou sans).

Par ailleurs, les assistants d'enseignement artistique sont encore exclus du bénéfice du RIFSEEP, en l'absence d'équivalence établie avec des corps de l'État, percevant le RIFSEEP. En l'espèce, les deux assistantes d'enseignement artistique ne bénéficient d'aucune indemnité[22] (et ce, conformément aux dispositions réglementaires et en l'absence de délibération prise sur ce point).

Enfin, la chambre a contrôlé le régime des heures supplémentaires, ainsi que l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire. Leur examen n'appelle pas de remarque particulière.

---

[21] Pour les agents ayant une IFSE inférieure au seuil de 750 €, le taux d'augmentation est de 5,8 % ; pour ceux ayant une IFSE inférieure au seuil de 1 000 €, le taux d'augmentation est de 3 %, et pour ceux bénéficiant d'une IFSE supérieure au seuil de 1 000 €, le taux d'augmentation est de 2,5 %. En outre, une hausse forfaitaire des IFSE est appliquée à l'ensemble des personnes de catégorie C possédant une IFSE inférieure à 650 € ; ce montant forfaitaire est de 75 €.

[22] Les deux assistants d'enseignement artistique ne remplissent pas les conditions pour percevoir l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves, ou des indemnités d'heure supplémentaire d'enseignement.

3.3 Le temps de travail

3.3.1 L'organisation du travail

Par délibération du 1 décembre 2022, le conseil communautaire a adopté le règlement intérieur du personnel de la 3CM. Ce document englobe différentes chartes (notamment l'intendance générale, l'hygiène et la sécurité au travail, le télétravail, l'informatique, les RH). Il favorise le positionnement de chacun sur son poste de travail, facilite l'intégration de nouveaux agents, et rappelle les obligations du personnel.

La 3CM a défini la durée et l'organisation du temps de travail des agents sur la base de la durée légale de 1 607 heures[23], incluant la journée de solidarité. Les deux cycles appliqués sont celui du régime de 35 heures hebdomadaires (sans RTT), ce qui correspond à 1 607 heures annuelles, ou celui d'un rythme de 38 heures 45 hebdomadaires, ouvrant droit à 22 jours de RTT[24] (réduction du temps de travail).

Chaque agent est astreint à l'enregistrement de son temps de travail quotidien ; les horaires variables y sont enregistrés. La gestion du temps de travail s'effectue de manière automatisée.

Ces conditions respectent la réglementation sur le temps de travail.

3.3.2 Les autorisations d'absence

Le règlement intérieur prévoit des autorisations spéciales d'absence pour des évènements familiaux.

Sans être contraire à la réglementation, ce dispositif paraît toutefois plus favorable que celui pouvant être accordé aux agents de la fonction publique de l'État (cf. annexe 2), pour certains évènements familiaux.

L'établissement est toutefois invité à revoir la durée de l'autorisation spéciale d'absence qu'il accorde en cas de décès d'un enfant (soit cinq jours) et à se conformer aux dispositions de l'article L. 622-2 du code général de la fonction publique (modifié par la loi du 19 juillet 2023[25]) qui étendent la durée d'autorisation spéciale d'absence dans ce cas à 12 ou 14 jours (cf. annexe 2)

---

[23] Conformément au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature (durée hors jours de fractionnement).

[24] Le nombre de jours de RTT a été calculé comme suit :
- un agent travaillant 38 heures et 45 minutes (38,75H) par semaine effectue un travail de 45 minutes (soit 0,75 heure) en plus par jour (par rapport à une journée de 7H de travail, sur la base de 35H hebdomadaires) ;
- en multipliant le nombre moyen de jours travaillés dans une année civile (225 jours) par la durée de travail supplémentaire effectuée par jour (soit 0,75H), on obtient le résultat de 168,75 heures (supplémentaires effectuées dans l'année) ;
- en divisant ce résultat par la durée de travail journalier (7,75 heures), on obtient un résultat de 22 jours de RTT.

[25] Visant à renforcer la protection des familles d'enfants atteints d'une maladie ou d'un handicap ou victimes d'un accident d'une particulière gravité.

La chambre invite l'établissement public à mettre à jour son règlement intérieur relatif au temps de travail.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale de la fonction

4.1.1 Les délégations de signature et les commissions

Par délibération du 8 juin 2020 puis du 11 avril 2024, le conseil communautaire a donné délégation au président notamment pour la prise de décision concernant la préparation, la passation, l'exécution de toutes conventions et actes authentiques dont les engagements financiers qu'elles comportent pour la 3CM sont inférieurs ou égaux à 45 000 € HT lorsque les crédits nécessaires sont prévus au budget, sans préjudice des 7ème au 13ème alinéa de l'article L. 5211-10 du CGCT.

Conformément à l'article L. 1414-2 du CGCT, la communauté de communes a désigné par une délibération du 10 septembre 2020 puis par une seconde délibération du 2 mai 2024, les membres de la commission d'appel d'offres (CAO), composée du président et de cinq membres titulaires ainsi que cinq membres suppléants. Par ailleurs, la directrice générale des services dispose, par un arrêté de 2020, d'une délégation de signature à hauteur de 20 000 € HT. Le nouveau DGS, en poste depuis septembre 2024, dispose également du même montant de délégation.

La 3CM s'est dotée d'une commission consultative des marchés. Celle-ci a pour fonction de rendre au président, préalablement au choix de l'attributaire, selon les seuils financiers définis en annexe du guide de procédure, un avis sur les offres présentées dans le cadre d'une procédure adaptée pour les marchés ou accords-cadres de fournitures, services et de travaux nécessaires au fonctionnement de la 3CM. Elle peut également être consultée pour avis par le président pour tout projet d'avenant sur un marché à procédure adaptée dont le montant dépasse 5 % du montant total du marché pour lequel elle avait initialement donné un avis.

La commission est composée des membres suivants :

- le président assurant la présidence de la commission qui peut, dans le cadre de sa délégation de fonction, donner délégation au/à la vice-présidente ;
- les membres titulaires siégeant à la commission d'appel d'offres ;
- le DGS et le directeur adjoint ;
- le directeur en charge du marché examiné.

En outre, le président de la commission peut inviter toute autre personne qualifiée eu égard à l'objet du marché pour apporter aux membres de la commission un avis ou des éléments nécessaires à leurs travaux.

4.1.2 L'organisation du service et la publication des données essentielles d'attribution des marchés

Le responsable de la direction ressources (créée en 2020) est en charge de la rédaction de la partie administrative, la coordination, la publication, le traitement administratif et l'exécution comptable des marchés publics. La rédaction de la partie technique reste de la responsabilité des directions opérationnelles. Un logiciel métier est utilisé pour réaliser les bases de l'ensemble contractuel.

L'assistante de direction crée le projet de dossier de consultation des entreprises (DCE) et gère la partie administrative (tableau de suivi, dialogue sur le profil acheteur, réception des offres, préparation des divers courriers, préparation du procès-verbal, constitution du dossier dématérialisé). Le responsable des ressources achève la constitution du DCE et pilote les procédures jusqu'à la conclusion du contrat.

La cellule des marchés publics est en appui aux services tout au long du processus, notamment lors des phases de définition du besoin, d'analyse des offres, de négociation et d'exécution.

Depuis le 1er octobre 2018, les acheteurs publics doivent publier les données d'attribution de leur marché[26], et ce, au plus tard deux mois après la notification du marché. La publication est devenue obligatoire sur le site « data.gouv.fr » depuis du 1er janvier 2024.

La communauté de communes ne respecte pas son obligation en matière d'ouverture des données essentielles et ne publie pas les données essentielles telles que définies par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique. Le site de la 3CM ne fait aucune mention des marchés publics attribués.

Recommandation n° 4 : Respecter l'obligation de publication des données essentielles des marchés publics conformément aux dispositions réglementaires prévues par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique .

4.2 La préparation des marchés

4.2.1 Le recensement des besoins et l'identification des seuils applicables

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision[27]. Ils ne peuvent se soustraire à l'application des procédures en scindant leurs achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation. Cette dernière oblige à prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération, et, s'agissant des fournitures et services, la valeur totale annuelle des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

[26] Cf. articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique.

[27] Article 27 du code des marchés publics, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

La communauté de communes ne dispose pas d'une cartographie des achats par famille homogène. Pour estimer le montant de son besoin et déterminer la procédure applicable en fonction des seuils, elle analyse les dépenses effectuées les années précédentes, par compte. Cette méthodologie peut se révéler utile lors du renouvellement d'un marché en cours et pour des dépenses bien identifiées ; elle n'apparaît cependant pas adaptée à la situation où la valeur totale de fournitures et services considérés comme homogènes relèverait de plusieurs comptes et où un achat de faible montant pourrait être repris dans un besoin plus global de même nature, nécessitant une mise en concurrence plus large.

Enfin, la communauté de communes ne consolide pas son besoin de façon pluriannuelle (ce qui est conforme au code de la commande publique) lorsque la dépense annuelle est inférieure à 40 000 € HT mais contraire à une démarche de recherche de performance de l'achat. Pourtant, cette précaution aurait été appréciable au regard des achats de prestations de service (voir infra commandes passées auprès de bureaux d'études).

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à réaliser un recensement des besoins en matière de commande publique.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un recensement des besoins en matière de commande publique par famille homogène afin de s'assurer du respect des règles de computation des seuils prévu par l'article 27 du code de la commande publique.

4.2.2 La prise en compte du développement durable dans l'achat public et le recensement des achats issus du réemploi ou des produits recyclés

Durant la période, la communauté de communes a intégré les problématiques du développement durable dans ses achats publics. Celui-ci s'entend comme recouvrant les achats éco-responsables, éthiques et solidaires, et socialement responsables.

Cette démarche se concrétise par l'utilisation d'un sous-critère environnemental et social permettant de valoriser les candidats à même de justifier l'existence d'une politique en la matière.

Depuis 2021, les acheteurs publics sont assujettis à une obligation de déclaration auprès de l'observatoire économique de la commande publique relative aux achats issus de réemploi ou des produits recyclés[28].

La communauté ne s'acquitte pas de cette obligation. Néanmoins, dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à réaliser cette déclaration chaque année.

[28] Article 58 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et décret du 9 mars 2021 relatif à l'obligation d'acquisition par la commande publique de biens issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées.

Recommandation n° 6 : Mettre en place la déclaration relative aux achats issus de réemploi ou des produits recyclés prévue par l'article 58 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

4.2.3 Le contrôle des marchés publics

Entre 2019 et 2023, le service recense approximativement 87 procédures qui ont concerné pour l'essentiel des marchés passés en procédure adaptée, des appels d'offres ouverts et des concours de maîtrise d'œuvre.

La chambre a contrôlé un échantillon de dix marchés qui n'appellent pas de remarques spécifiques en dehors des mentions relevées ci-après.

Tableau n° 5 : Analyse de marchés publics

Marché	Type de procédure	Montant (HT)	Caractère suffisant de la publicité	Présence critère social et environnemental	Observation de la chambre sur la passation
CONSTRUCTION DU PÔLE SPORTIF COMMUNAUTAIRE À MONTLUEL (2019)	Procédure d'appel d'offres ouvert	8,7 M€	Oui	Environnemental uniquement	Avenant important (re-consultation) à la suite de diverses malfaçons et à la défection de l'entreprise BTP R. pour les lots n°5 et 6
PRESTATIONS DE CONSEIL STRATÉGIQUE EN COMMUNICATION, CRÉATION, CONCEPTION, IMPRESSION ET RÉALISATIONS D'ACTIONS Lot n°1	MAPA	150 000 €	Oui	Non	La justification de la valeur technique entre RP (classée n° 1) et l'entreprise P (classée n°2) n'apparait pas très solide. L'écart de prix est quant à lui important : RP = 69 019 € HT ; P = 42 050 € HT

Source : 3CM

Par ailleurs, la chambre relève plusieurs points relatifs aux marchés attribués à l'entreprise AP (BET voiries et réseaux) :

- sur la computation des seuils : le 18 septembre 2017, la 3CM a notifié un accord cadre mono attributaire pour quatre années à l'entreprise AP, pour un montant plafond de 89 900 € soit inférieur de 100 € au seuil des 90 000 €[29] rendant obligatoire la formalisation d'une publicité plus contraignante (BOAMP ou Shal[30]).

  Au 12 novembre 2018, soit une année après la notification du premier accord cadre, le cumul des commandes atteignait déjà 87 257,50 € HT. Par un avenant de 8 357,50 € HT, rendu nécessaire pour répondre aux besoins de la 3CM, le plafond de 89 900 € HT a été dépassé. Dès lors, l'établissement a été contraint de relancer un nouveau marché à bon de commande mono attributaire pour une durée de quatre ans avec un plafond de 89 900 € HT, dont

[29] Article R. 2131-13 du code de la commande publique.
[30] Support habilité à recevoir des annonces légales.

l'attributaire est à nouveau AP (notifié le 22 mars 2019). Un troisième marché sera notifié à l'entreprise AP le 8 décembre 2021**.**

Les commandes passées auprès d'AP s'élèvent approximativement à 350 000 € HT. Dès lors, la 3CM aurait dû procéder à la passation d'une procédure formalisée.

- sur l'analyse des offres des trois marchés à procédure adaptée (MAPA) successifs : les rapports d'analyse des offres (RAO) laissent apparaitre, d'une part, des motivations lapidaires dans le choix de l'entreprise AP et le rejet des autres offres et, d'autre part, un argumentaire quasiment identique.

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.1 L'organisation de la fonction budgétaire et comptable

Le service des finances est composé d'un agent de catégorie A et d'un adjoint administratif (catégorie C). Il est rattaché à une direction des ressources qui comprend également la direction des ressources humaines, et deux chargés de mission pour les financements de projets.

L'ensemble des informations de gestion financière est retracé dans un progiciel de gestion, lequel ne permet pas d'engager une dépense au-delà des autorisations accordées. Les crédits budgétaires sont ventilés et « bloqués » en fonction des gestionnaires.

Les droits d'accès aux comptes (et donc au budget), sont paramétrés pour que les agents n'aient droit qu'à ceux qui intéressent leur fonction. Les services demandeurs ne peuvent pas créer un bon de commande sur des crédits qui ne les concernent pas.

Durant l'année, un contrôle sur les crédits votés est effectué chaque trimestre par la responsable du service des finances et/ou le directeur adjoint des ressources (ainsi que sur le niveau des engagements disponibles après rattachement du bon de commande, du contrat à l'engagement, par les directions et services concernés).

Le logiciel empêche la création du mandat de paiement en cas d'insuffisance de fonds disponible au niveau de l'engagement. Il permet la traçabilité des opérations (notamment le service à l'origine de la création de l'engagement, l'exercice concerné).

Chaque année, une note de service signée de la DGS et du directeur adjoint des ressources est adressée en octobre à chacune des directions, en vue de la clôture de l'exercice et de la préparation budgétaire de l'exercice suivant.

À ce titre, il est demandé aux directeurs de contrôler les engagements en cours et de préciser, pour chacun, s'il est à annuler (pour abandon de prestation), s'il doit faire l'objet d'un rattachement (service fait mais facture non encore reçue), et si la facture a bien été reçue (ou la relance faite auprès des fournisseurs).

Après diverses réunions organisées avec les directions, les services des finances et de financement des projets, les états des restes à réaliser et la liste des charges et produits à rattacher sont établis. Le budget primitif de l'exercice suivant est préparé par les directeurs dès le mois de novembre. Les derniers arbitrages politiques se déroulent en février et mars.

5.2 La qualité de l'information budgétaire et comptable

La communauté de communes a été admise à expérimenter le compte financier unique (CFU) au titre des exercices budgétaires 2021, 2022, 2023 (première vague de l'expérimentation) par arrêté du 13 décembre 2019. Le conseil communautaire a décidé cette expérimentation et l'application de l'instruction budgétaire et comptable M57 en lieu et place de l'instruction M14 pour les budgets assujettis (par délibération du 5 décembre 2019).

L'établissement public dispose d'un budget principal appliquant la nomenclature budgétaire et comptable M57 au 1er janvier 2020, et de six budgets annexes au 31 décembre 2023 ; trois concernant des services publics administratifs (l'office de tourisme, la ZAC des Viaducs, le budget des actions économiques) régis par la nomenclature budgétaire et comptable M14 en 2019, puis par la nomenclature M57 depuis 2020, et trois concernant des services publics à caractère industriel et commercial, régis par la nomenclature M49 (eau potable, assainissement collectif, assainissement non collectif).

5.2.1 Le calendrier et la complétude des documents budgétaires

L'établissement respecte le calendrier budgétaire consistant à adopter le budget primitif avant le 15 avril et le compte administratif avant le 30 juin (conformément aux dispositions des articles L. 1612-2 et L. 1612-12 du CGCT).

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT[31], le président doit présenter à l'assemblée délibérante « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat* […] ». Tel a bien été le cas au cours de la période.

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

Les ROB présentés sur la période reprennent globalement ces éléments. L'analyse rétrospective et l'exercice en cours sont de nature à éclairer le conseil communautaire. Toutefois, pour 2023 et 2024, les rapports présentés manquent de précisions s'agissant des dépenses de personnel : si l'évolution globale de la masse salariale est bien mentionnée, en revanche la ventilation des rémunérations, notamment la part du régime indemnitaire, de la nouvelle bonifications indiciaires (NBI), et le temps de travail effectif, ne sont pas précisés, ce qui ne respecte donc pas toutes les dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT.

Par ailleurs, sur l'ensemble de la période de 2019 à 2024, si les principales dépenses d'investissement sont recensées pour l'année en cours, les engagements pluriannuels en matière d'investissement, sont absents. Le ROB gagnerait par ailleurs à présenter aux élus des éléments prospectifs pouvant éclairer leurs choix.

[31] Applicable aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus.

5.2.2 La publicité des données financières

La communauté de communes de la Côtière à Montluel dispose d'un site internet qui permet aux citoyens de prendre connaissance des procès-verbaux des séances des conseils communautaires. Cependant, le site ne propose pas au citoyen la note d'accompagnement de la convocation des élus au vote du budget. Par ailleurs, seul le ROB 2024 est consultable sur le site. Or, afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1er août 2015, que trois documents d'information financière différents[32] doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité. La chambre invite l'établissement à ajouter les documents manquants.

En complément, l'établissement pourrait s'assurer de la publication des comptes administratifs, et ajouter à la page relative à l'eau et à l'assainissement, les montants des redevances et tarifs des services publics intercommunaux. Le site internet de la 3CM donne relativement peu d'informations financières à destination du grand public retraçant facilement, sans passer par la recherche des comptes-rendus du conseil communautaire les principales dépenses et recettes des budgets exécutés (par exemple sous forme de graphique), ou les tarifs et redevances, hormis les tarifs de location de vélo[33] ou les tarifs du service de déchèterie[34].

5.2.3 La lisibilité des documents budgétaires et de leurs annexes

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

Toutefois, certaines annexes ne sont pas renseignées et d'autres ne le sont que très partiellement.

Ainsi, la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la communauté de communes n'est-elle pas renseignée ; or la 3CM adhère à plusieurs syndicats. De même, la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier n'est pas remplie. Or la 3CM verse un montant de subvention supérieur à 75 000 € à la Maison des Jeunes et de la Culture (durant toute la période, de 2019 à 2023). Elle détient également des parts de capital dans plusieurs sociétés[35] : la SEM « Les Energies de l'Ain », la SPL « Agence Locale de l'Energie

---

[32] Soit une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le ROB (art. L. 2312-1 du CGCT) ; et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

[33] Cf. tarifs de location longue durée de vélos mentionnés au règlement intérieur « TICO Vélo » de septembre 2024.

[34] Cf. tarifs du service de déchèterie mentionnés au règlement intérieur de déchèterie de 2019.

[35] La 3CM détient des parts de capital dans : la SPL ALEC de l'Ain de 240 actions d'une valeur nominale de 100 € chacune, soit 24 000 € (représentant plus de 6 % du capital social total), la SPL SEGAPAL de 75 actions d'une valeur de 67 € chacune soit 5 025 € (représentant 0,71 % du capital social), la SEM LEA de 26 853 actions d'un euro chacune, soit 26 853 € (représentant 1,3 % du capital social).

et du Climat de l'Ain », la SPL SEGAPAL, société publique locale de gestion des espaces publics du Rhône Amont.

L'état des provisions constituées n'est pas renseigné. Or, la 3CM a bien constitué des provisions pour dépréciation des comptes de tiers (de 2021 à 2023), à la suite d'une délibération du 4 novembre 2021.

L'état du personnel annexé au compte administratif de 2019 est correctement renseigné (s'agissant des emplois budgétaires et des effectifs pourvus en ETPT). En revanche, l'état[36] du personnel annexé au compte financier unique pour la période de 2021 à 2023 mentionne les seuls effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT, mais sans faire apparaître les emplois budgétaires (ni les emplois permanents à temps complet, ni ceux à temps non complet).

L'état sur la situation des autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) est insuffisamment renseigné sur toute la période de 2020 à 2023. En 2020, cet état n'est pas rempli. En 2021 et 2022, une seule AP est mentionnée (« pôle sportif communautaire »). En 2023, cette même AP est signalée, mais sans donner aucun montant, ni celui de l'enveloppe de l'AP, ni celui des CP mandatés au cours de l'exercice.

La chambre rappelle que tous ces documents ont pour objet d'éclairer le citoyen et les élus dans la bonne compréhension de la situation financière de l'établissement. Dès lors, elle recommande à l'établissement public de compléter plus précisément les annexes des comptes administratifs.

Recommandation n° 7 : Renseigner correctement et précisément les documents budgétaires et financiers, en particulier les annexes des comptes administratifs de l'ensemble des budgets comme prévu par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.

5.2.4 La qualité des prévisions budgétaires, les taux d'exécution du budget principal et les restes à réaliser

5.2.4.1 Le taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire[37] permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Pour le budget principal, en section de fonctionnement, le taux d'exécution des recettes dépasse les 100 %. Pour les dépenses, le taux est proche de 93 % en moyenne mais avec une année 2021 relativement faible (91,3 %).

S'agissant des dépenses, si le taux d'exécution des atténuations de produits (comprenant notamment les attributions de compensation versées aux communes membres) est très correct (99 % de 2021 à 2023), celui des charges à caractère général et celui des charges de personnel

[36] L'état du personnel annexé au compte administratif de 2020 n'indique, quant à lui, aucun emploi budgétaire, ni effectif pourvu.

[37] Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

est globalement faible, inférieur à 90 % même si le taux d'exécution des charges de personnel connaît une amélioration notable en 2023 avec un taux de 93,6 %.

S'agissant des recettes, les produits issus de la fiscalité[38] locale (imputés au chapitre 731) représentent plus de 40 % des recettes réelles de fonctionnement (de 2021 à 2023). Le taux d'exécution de ces produits progresse fortement, passant de 94 % en 2021, à 112,7 % en 2022 et à 125,7 % en 2023, les montants inscrits au budget prévisionnel n'ayant pas pris en compte l'augmentation des taux ni fait l'objet d'ajustements par décisions modificatives.

À l'inverse, le taux d'exécution des dotations et participations diminue, passant de 136 % en 2021, à 117,5 % en 2022, puis à 105 % en 2023 et reste relativement élevé (ces produits représentant 17,5 % en moyenne des recettes réelles de fonctionnement de 2021 à 2023).

Tableau n° 6 : Taux d'exécution budgétaire en fonctionnement

Section de fonctionnement (Budget principal) en milliers €	2019	2020	2021	2022	2023
DRF Prévisions Budgétaires Dépenses Réelles Fonctionnement	**12 326**	**12 402**	**13 224**	**13 551**	**14 720**
DRF Réalisations dont rattachements	11 359	11 589	12 075	12 526	13 756
Mandats émis hors charges rattachées	11 228	11 300	11 878	12 152	13 485
Ratio réalisations / prévisions	92,15 %	93,44 %	91,31 %	92,44 %	93,45 %
RRF Prévisions Budgétaires Recettes Réelles Fonctionnement	**13 446**	**13 739**	**14 147**	**13 875**	**15 495**
Total réalisations dont rattachements	13 981	14 592	15 661	17 141	18 304
Titres émis hors produits rattachés	13 981	14 525	15 549	17 080	17 476
Ratio réalisations / prévisions	103,98 %	106,21 %	110,70 %	123,54 %	118,13 %

Source : documents budgétaires (comptes administratifs).

Même si les taux s'améliorent globalement en fin de période (en progressant pour les dépenses, en diminuant pour les recettes), la chambre invite l'établissement à améliorer encore ses prévisions afin de parfaire la sincérité de son budget.

En revanche, la section d'investissement affiche un taux d'exécution budgétaire nettement inférieur. Sans les restes à réaliser, le taux des dépenses mandatées sur les prévisions budgétaires ne sont pas supérieurs à 55 % (hormis en 2019 au cours duquel il est de 67 %) voire inférieurs à 50 % (en 2021 et 2022). Avec les dépenses restant à réaliser, le taux d'exécution est supérieur mais reste faible (hormis en 2019 au cours duquel il est de 71 %), proche de 60 % (voire inférieur en 2022 et 2023).

En ce qui concerne les recettes, l'évolution est quasiment identique ; le taux des titres émis sur les prévisions budgétaires est inférieur à 60 % de 2020 à 2023 (atteignant même 34 %

[38] Le chapitre 731 « fiscalité locale » comprend notamment les impôts directs locaux, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe sur les surfaces commerciales, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

en 2022). Avec les recettes restant à réaliser, le taux d'exécution est supérieur mais reste faible de 2020 à 2022 (à peine 50 % en 2022). En 2023, il atteint un niveau de 78 % ; ce meilleur taux en 2023 peut s'expliquer, en partie, par un niveau des prévisions des recettes réelles (de 6,4 M€) nettement inférieur par rapport aux exercices précédents (entre 7,5 M€ en 2020 et 11,8 M€ en 2021).

Tableau n° 7 : Taux d'exécution budgétaire en investissement

Section d'investissement Budget principal en milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023
DRI Prévisions budgétaires Dépenses Réelles Investissement	**9 554**	**8 504**	**12 168**	**10 887**	**9 653**
Total dépenses réalisées mandatées	6 360	4 640	5 674	5 196	4 957
Ratio réalisations hors RAR / prévisions	66,57 %	54,56 %	46,63 %	47,73 %	51,35 %
Restes à réaliser (RAR) dépenses	437	655	1 803	1 083	668
Ratio réalisations avec RAR / prévisions	71,14 %	62,26 %	61,45 %	57,67 %	58,27 %
RRI Prévisions budgétaires Recettes Réelles Investissement	**8 128**	**7 529**	**11 868**	**9 336**	**6 431**
Section d'investissement Budget principal en milliers d'€	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Total recettes réalisées titrées	5 564	3 649	5 096	3 209	3 793
Ratio recettes réalisées hors RAR / prévisions	68,45 %	48,47 %	42,94 %	34,37 %	58,98 %
Restes à réaliser (RAR) recettes	86	717	1 913	1 429	1 219
Ratio réalisations avec RAR / prévisions	69,51 %	57,99 %	59,06 %	49,68 %	77,94 %

Source : documents budgétaires (comptes administratifs).

Le faible niveau d'exécution budgétaire peut s'expliquer notamment par la crise sanitaire (en 2020 et 2021), par des difficultés d'approvisionnement en matériaux, conséquence de l'inflation (en 2022), par des aléas des programmes dont la mise en œuvre est parfois complexe, (notamment celui de la construction du pôle sportif communautaire, dont certains lots de marchés de travaux ont été résiliés, à la suite de malfaçons et du placement du titulaire en liquidation judiciaire, engendrant des interruptions de chantier).

5.2.4.2 Le suivi pluriannuel des investissements

Les autorisations de programme (AP) constituent, pour une opération déterminée, la limite supérieure des crédits qui peuvent être engagés pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

Aux termes des dispositions de l'article R. 2311-9 du CGCT : « *les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées* […] *ou à des subventions d'équipement versées à des tiers* ».

La 3CM s'est dotée d'un règlement budgétaire et financier (approuvé par le conseil communautaire le 2 juin 2022). Ce document rappelle les grands principes comptables et budgétaires (tels que la comptabilité d'engagement, le service fait, le délai global de paiement).

Il précise les modalités de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement y afférents et notamment les règles relatives à la caducité et à l'annulation des AP.

En la matière, la 3CM (dans ce règlement) distingue deux grands types d'AP :

- l'autorisation de programme de projets : elle finance un ou plusieurs projets d'envergure non récurrents, identifiés comme ayant un périmètre défini (et une unité dont le montant et l'impact justifient une autorisation distincte) ; la durée de vie est la durée du projet ;
- l'autorisation de programme d'investissements récurrents : elle finance un ensemble cohérent d'opérations correspondant à des interventions concourant à mettre en œuvre une politique publique ; il s'agit d'investissements récurrents directs ou indirects prévus dans le programme pluriannuel d'investissement ; la durée de vie est la durée de la programmation.

Le règlement précise que « *l'AP d'investissements récurrents doit avoir été engagée au plus tard dans la pénultième année du programme financé ; à défaut, la part non engagée devient caduque ; le constat de cette caducité fait l'objet d'une information à l'assemblée délibérante lors de l'arrêté des comptes* ».

En l'espèce, la 3CM a créé uniquement des AP de projets. Les AP sont votées par le conseil communautaire, par délibération distincte, lors de l'adoption du budget de l'exercice (conformément à l'article R. 2311-9 du CGCT). Chaque AP comporte la répartition prévisionnelle par exercice des CP correspondants. Chaque année, l'organe délibérant est amené à réviser le montant global de l'AP et la répartition des CP sur les exercices à venir, compte tenu des CP précédemment mandatés (afin que le total des CP corresponde au montant global de l'AP).

Aux termes des dispositions 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* ». Par ailleurs, l'instruction budgétaire et comptable M57 (ou M14 précédemment) rappelle[39] que la définition des restes à réaliser s'applique aux crédits de paiement non compris dans une autorisation de programme (en investissement) : « *Ainsi, dans un cadre pluriannuel, la constitution des restes à réaliser n'est possible que pour des crédits de paiement placés hors autorisation de programme, votés, affectés et engagés (inscrits au budget et adossés à un engagement juridique). En principe, les CP, compris dans une AP, non engagés en fin d'exercice sont frappés de caducité. Toutefois, il est admis que les entités puissent définir dans leur règlement budgétaire et financier des règles régissant les modalités de report des crédits de paiement correspondant à des AP votées et affectées dès lors que ceux-ci ne sont pas adossés à un engagement juridique en fin d'exercice* ».

En l'espèce, l'état des restes à réaliser en dépenses d'investissement concerne uniquement des crédits de paiement non compris dans une autorisation de programme.

La gestion en AP-CP a notamment concerné les trois opérations importantes suivantes représentant plusieurs millions d'euros : le pôle sportif, le programme de mise en séparatif des réseaux de Bressolles et celui de requalification de la rue Chartinière, dont les montants ont été régulièrement et correctement actualisés parfois avec un certain décalage dans le temps.

[39] M57, cadre budgétaire, Tome II (page 100 version 2024).

Certaines AP ont été clôturées[40], par suite de la réalisation du programme. Il en est ainsi de la construction d'un plateau sportif au lycée de la Boisse, réalisée pour 1,3 M€ en respectant le montant de l'AP initiale de 2019 (clôturée par délibération du 7 avril 2022).

L'annexe relative à la situation des AP-CP n'est que partiellement servie et ne renseigne pas toujours, notamment sur le montant global de l'AP, le montant de l'AP (affectée) restant à financer (compte tenu des CP mandatés au cours des exercices antérieurs), le montant des CP mandatés au cours de l'exercice, ni sur les AP affectées non couvertes par des CP mandatés à la clôture de l'exercice.

La chambre attire donc l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de renseigner correctement l'annexe relative à la situation des AP-CP.

5.3 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables (M14, M57, M49) et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle.

La chambre a relevé que la commune applique normalement la comptabilité d'engagement. Elle a contrôlé les opérations de rattachement des charges et des produits de l'exercice, la gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations ainsi que l'inscription de provisions en cas de recouvrement compromis. Leur examen n'appelle pas de remarque.

Dans le cadre de ses contrôles, elle a toutefois détecté plusieurs erreurs d'imputation comptable qui, si elles ne remettent pas en cause l'appréciation globale de la performance financière de l'établissement, peuvent conduire à des erreurs d'interprétation.

Ainsi, si le total des rémunérations des personnels titulaire et non titulaire est cohérent (en augmentation moyenne annuelle de près de 9 % de 2019 à 2023), la répartition entre la rémunération principale et les primes et indemnités n'est pas correcte, en particulier de 2019 à 2021.

S'agissant des personnels titulaires, les dépenses imputées au compte 64118 « autres indemnités » (autres que le supplément familial de traitement, l'indemnité de résidence et la NBI) sont inférieures à 26 000 € en 2019 et 2020 (alors qu'elles s'élèvent à plus de 0,3 M€ de 2021 à 2023). L'essentiel de ces indemnités a été comptabilisé à tort au compte 64111 « rémunérations principales » au cours des deux premiers exercices. Cette erreur explique une diminution du montant des rémunérations principales en 2021 (de près de 0,3 M€, soit une baisse de 23 % entre 2020 et 2021), et une forte hausse des primes et indemnités versées en 2021.

S'agissant des personnels non titulaires, le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence (dont peuvent bénéficier les agents non titulaires) qui devraient être comptabilisés au compte 64132, ont été imputés à tort au compte 64131 « rémunérations » de 2019 à 2021 (ces dépenses sont de l'ordre de 10 000 € en 2022 et 2023) ; de même, les primes

[40] Autres AP clôturées, par suite de la réalisation des opérations : le rond-point de l'Europe, réalisé pour 1,25 M€ (AP clôturée en 2021), le programme des locaux de la 3CM, réalisé pour 2,55 M€ (AP clôturée en 2020).

et autres indemnités (qui auraient dû être comptabilisées au compte 64138) ont été imputées principalement au compte 64131, de 2019 à 2021 (le montant figurant au compte 64138 s'élève à 346 € en 2019 et à 145 € en 2020 et est nul en 2022). Cette erreur explique une diminution notable des rémunérations principales en 2022 (de 0,11 M€ entre 2021 et 2022, soit une baisse de 19 %) et une forte hausse des primes et indemnités versées en 2022 (« quasiment nulles » de 2019 à 2021).

Tableau n° 8 : Évolution des rémunérations du personnel de la 3CM (budget principal)

Budget principal en €	2019	2020	2021	2022	2023
Rémunération principale du personnel titulaire (compte 64111)	1 121 290	1 241 742	956 264	1 092 963	1 155 314
Autres indemnités (64118)	25 708	20 415	315 041	400 442	445 093
Autres indemnités (dont SFT, indemnité de résidence, NBI)	30 740	30 803	32 102	37 629	37 018
Rémunérations du personnel titulaire (a)	**1 177 738**	**1 292 960**	**1 303 406**	**1 531 034**	**1 637 425**
*En % des rémunérations du personnel***	68,6 %	69,8 %	68,8 %	70,8 %	69,8 %
Rémunérations principales du personnel non titulaire (64131)	503 573	558 173	582 344	471 551	513 105
Autres indemnités (dont SFT, indemnité de résidence, primes et autres indemnités)	346	145	0	159 342	195 495
Dont SFT et Indemnité de résidence (64132)				12 799	15 018
Dont Primes et autres indemnités (64138)	346	145		145 243	180 477
= Rémunérations du personnel non titulaire (c)	**503 918**	**558 318**	**582 344**	**630 893**	**708 601**
*En % des rémunérations du personnel***	29,3 %	30,1 %	30,7 %	29,2 %	30,2 %

Source : compte administratif, compte financier unique (CFU).

La chambre rappelle l'importance d'imputer les dépenses aux comptes concernés.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la situation financière de la communauté de communes de la Côtière à Montluel porte sur le budget principal, qui représente 76 % des dépenses réelles sur l'ensemble des budgets annexes. La consolidation des données financières laisse apparaître une augmentation rapide des charges de gestion corrélée à une forte augmentation des produits de gestion.

Tableau n° 9 : Présentation consolidée des dépenses et des recettes réelles des budgets, en 2023

En €	Dépenses réelles	Dépenses sur total des dépenses en %	Recettes réelles	Recettes sur total des dépenses en %
Budget principal 3CM	13 756 319	**76,79 %**	18 303 739	**75,1 %**
Budget eau	1 631 849	**9,1 %**	2 301 908	**9,44 %**
Budget assainissement	1 568 286	**8,75 %**	2 967 703	**12,17 %**
Budget assainissement non collectif	6 829	**0,03 %**	5 415	**0,02 %**
Budget ZAC des viaducs	183 016	**1 %**	19 200	**0,07 %**
Budget actions économiques	418 379	**2,33 %**	363 603	**1,49 %**

En €	Dépenses réelles	Dépenses sur total des dépenses en %	Recettes réelles	Recettes sur total des dépenses en %
Budget office de tourisme	349 455	**1,95 %**	407 897	**1,67 %**
Total	**17 914 133**	**100 %**	**24 369 465**	**100 %**

Source : CFU 2023.

6.1 La formation du résultat

6.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion du budget principal connaissent une variation globale sur la période de + 42,5 %.

Tableau n° 10 : Évolution des produits de gestion 2019-2022

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Variation simple
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	11 126 418	11 684 747	10 725 957	11 368 379	12 801 041	*3,6 %*	*15,1 %*
+ Fiscalité reversée	- 4 311 113	- 4 311 241	- 4 324 637	- 4 318 318	- 4 404 251	*0,5 %*	*2,2 %*
= Fiscalité totale (nette)	6 815 305	7 373 506	6 401 320	7 050 061	8 396 790	*5,4 %*	*23,2 %*
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)*	814 304	822 257	1 154 633	1 921 048	2 043 101	*25,9 %*	*150,9 %*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 895 961	1 994 981	2 717 758	3 105 563	3 131 951	*13,4 %*	*65,2 %*
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0		
= Produits de gestion (A)	**9 525 571**	**10 190 744**	**10 273 711**	**12 076 672**	**13 571 842**	***9,3 %***	***42,5 %***

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

6.1.1.1 Les produits issus de la fiscalité

Les ressources fiscales propres ont progressé de 3,6 % par an sur la période, représentant un produit supplémentaire de 1,67 M€ en 2023 par rapport à 2019.

Les taux sont restés inchangés jusqu'en 2021 inclus. Ils ont été relevés pour les taxes foncières sur les propriétés bâties, non bâties et pour la contribution foncière des entreprises (CFE) en 2022. L'établissement a décidé d'un nouveau rehaussement de ces taux en 2023 pour l'ensemble de ces taxes. Néanmoins, ils demeurent inférieurs à la moyenne constatée dans le département de l'Ain.

Tableau n° 11 : Évolution des taux de la fiscalité locale

En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moy. Dpt 01
TH	6,47 %	6,47 %	6,47 %	-	-	-	-
THRS	-	-	-	6,47 %	7,76 %	7,76 %	8,71 %
TFPB	0,72 %	0,72 %	0,72 %	1,50 %	1,80 %	1,80 %	2,51 %
TFPNB	2,01 %	2,01 %	2,01 %	4,19 %	5,03 %	5,03 %	7,48 %
CFE	20,35 %	20,35 %	20,35 %	21,15 %	21,15 %	21,15 %	31,71 %

Source : états fiscaux, fiche AEFF DGFiP 2023.

En raison de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le produit a chuté mais a été compensé par la fraction de TVA reversée par l'État à hauteur de 2,1 M€ en 2021 et 2,3 M€ en 2022.

Le reste des recettes fiscales sont stables malgré une baisse sensible de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) - 8,6 %, soit une perte de recettes de l'ordre de 0,7 M€ entre 2021 et 2022 correspondant à la baisse d'activités des entreprises pendant la période du Covid (avec effet en n+2). La chute du montant de la CVAE sur l'exercice 2023 correspond aux effets de la loi de finances qui organise sa disparition complète en 2027.

La fiscalité reversée aux communes atteint 4,4 M€ en 2023. Elle se décompose principalement entre l'attribution de compensation au bénéfice des communes membres pour 3,2 M€ et une dotation de solidarité communautaire (DSC) pour 310 000 € auquel il faut ajouter 503 000 € au titre de la contribution au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et enfin 327 000 € relatif au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). Ces montants sont restés stables sur la période.

6.1.1.2 Les ressources institutionnelles (dotations et participations)

Les ressources institutionnelles de la 3CM connaissent une augmentation significative (+13,4 %/an) due à la compensation versée au titre de la péréquation et compensation (autre que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) d'un montant annuel avoisinant 1 M€ depuis 2021. Ces dotations compensent les exonérations décidées au travers des lois de finances sur la période contrôlée relatives à la diminution[41] de la CFE et de la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la suppression[42] de la CVAE.

6.1.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation marquent une augmentation importante (+ 25,9 % en moyenne par an). Cette progression résulte d'une augmentation des produits des services et du

[41] L'article 29 de la loi de finances pour 2021 a modifié les paramètres de calcul des bases foncières des impôts locaux industriels, soumis à la méthode dite comptable. La réforme aboutit à la diminution de moitié des impôts fonciers (taxes foncières sur les propriétés bâties – TFPB – et CFE) acquittés par les entreprises au titre des locaux industriels. Les pertes de recettes induites sont réputées compensées par l'État sous forme de dotation.

[42] La loi de finances initiale 2023 emporte, en son article 5, la suppression sur deux ans (2023-2024) de la CVAE. Une fraction de TVA est affectée aux intercommunalités, pour compenser les pertes de recettes occasionnées par la réforme. La loi de finances initiale pour 2025, repousse cette suppression en 2030.

domaine (inscrits au chapitre 70, passant de 735 000 € en 2019 à 1, 08 M€ en 2023) et des produits divers de gestion courante (inscrits au chapitre 75, en hausse notable en 2022 et 2023) ; ces produits comprennent des revenus des immeubles (issus de l'ouverture de la pépinière d'entreprises sur la commune de Montluel), des indemnités versées par des compagnies d'assurance (à la suite de sinistres) et surtout des produits exceptionnels issus de la commercialisation dans le cadre de concessions d'aménagement[43].

6.1.2 L'évolution des charges de gestion

Durant la période, les charges de gestion ont fortement augmenté sur l'ensemble de la période (globalement +40,2 %).

Tableau n° 12 : Évolution des charges de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 934 321	2 973 334	3 330 745	3 678 746	3 954 778	7,7 %
+ Charges de personnel	2 444 500	2 638 378	2 691 901	3 069 374	3 290 917	7,7 %
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)*	463 482	694 539	676 944	401 482	871 260	17,1 %
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)*	583 306	675 914	720 773	830 690	892 786	11,2 %
= Charges de gestion (B)	**6 425 610**	**6 982 165**	**7 420 364**	**7 980 293**	**9 009 741**	**8,8 %**

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

6.1.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général progressent de 7,7 % en valeur annuelle moyenne sur la période 2019-2023. Cette tendance est due notamment aux hausses des prix du carburant et à la mise en place du tri en porte à porte, en lieu et place des points d'apport volontaire entrainant une augmentation du nombre de tournées des camions bennes. Concernant ce même secteur d'activité, il est constaté une augmentation continue du coût d'entretien de la flotte de véhicules, notamment ceux affectés au service des déchets du fait de leur ancienneté. Enfin, la 3CM a eu recours à une entreprise extérieure pour l'entretien des espaces verts du fait de l'absence d'ETP au sein du service espaces verts.

6.1.2.2 Les charges de personnel

Initialement, l'ensemble des charges de personnel sont inscrites au budget principal et chaque budget annexe rembourse au budget principal le montant des charges devant être supporté par lui.

Sur ce point, le nouveau règlement budgétaire et financier établi le 3 octobre 2024 et adopté par délibération en date du 7 novembre 2024 (transmis à la chambre le 11 décembre 2024) prévoit que « *le budget principal prend en charge tout au long de l'exercice*

[43] Pour un montant de l'ordre de 1 M€ entre 2022 et 2023.

comptable les dépenses de personnel et des élus et les dépenses transversales (poste de fonctionnement lié au siège de l'EPCI et utiles à une partie ou la totalité des politiques publiques retracées dans les différents budgets de la 3CM : eau, électricité, gaz, assurance, internet, informatique, ménage…) ». Il précise une évaluation plus fine et une méthodologie de répartition des charges entre les différents budgets de la 3CM, pour la période de 2024 à 2026.

Les charges de personnel inscrites au budget principal progressent globalement de 34,6 % entre 2019 et 2023, et de 7,7 % en moyenne annuelle.

Les remboursements des coûts de gestion de personnel facturés aux communes membres s'élèvent à 78 149 € en 2023 (contre 29 920 € en 2019). Cette progression résulte du développement de « services mutualisés » en matière d'instruction du droit des sols[44], instauration d'un service commun de ressources humaines et comptabilité auxquelles certaines communes ont adhéré (Pizay en 2022, Dagneux en 2020, Sainte-Croix en 2020).

Les remboursements des coûts de gestion de personnel facturés aux budgets annexes progressent globalement de 42 % entre 2019 et 2023, passant de 390 350 € en 2019 à 556 040 € en 2023, avec une hausse notable en 2020 (+22 % entre 2019 et 2020, année durant laquelle les remboursements s'élèvent à 477 950 €) ; cette évolution résulte du transfert de la compétence[45] de distribution d'eau potable et de l'assainissement non collectif au 1er janvier 2020.

Tableau n° 13 : Évolution des charges de personnel

Budget principal de 3CM en €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Rémunérations nettes du personnel	1 654 193	1 808 778	1 829 832	2 156 608	2 313 127	8,7 %
Impôts, taxes sur rémunérations + cotisations sociales nettes (-atténuations de charges)	790 307	829 600	862 070	912 767	977 790	5,5 %
Charges totales de personnel	**2 444 500**	**2 638 378**	**2 691 901**	**3 069 374**	**3 290 917**	**7,7 %**
Charges totales de personnel nettes des remboursements des couts de gestion de personnel	**2 024 227**	**2 132 534**	**2 146 493**	**2 458 925**	**2 656 726**	**7 %**

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

Les charges de personnel du budget principal nettes des remboursements des coûts de gestion de personnel (facturés aux communes membres et aux budgets annexes) ont progressé globalement de 31 % entre 2019 et 2023, et de 7 % en moyenne annuelle. L'augmentation est principalement liée à l'accroissement des effectifs.

6.1.2.3 Les charges liées aux subventions

Les charges liées aux subventions progressent en raison notamment d'une convention établie en 2020 avec la communauté de communes de Miribel et du Plateau (CCMP) pour la participation aux frais de fonctionnement de l'espace aquatique Lilô pour un montant annuel de 135 000 €. Par ailleurs, l'exercice 2023 affiche une progression importante en raison d'un

[44] Cf. délibération du 14 janvier 2021.
[45] Cf. délibération du 3 octobre 2019.

effet de rattrapage de la subvention d'équilibre versée au budget annexe de l'office[46] de tourisme qui n'avait pas été versée en 2022.

Par ailleurs, un tableau de suivi des subventions aux associations est tenu par l'établissement. Il fait apparaître trois bénéficiaires dotés d'un versement supérieur à 23 000 € et qui font l'objet de conventions.

Au total, elles représentent un volume de versements de 172 313 € en 2023 au budget principal, essentiellement à destination des associations en charges des thématiques enfance et jeunesse. Les principaux bénéficiaires en 2023 sont la MJC (99 000 €), l'école de musique de la Côtière (55 000 €) et l'initiative plaine de l'Ain côtière (24 847 €). Les subventions versées sont stables sur la période. Concernant le budget tourisme, une subvention est versée à la fédération des contes en Côtière (66 500 €).

Des conventions d'objectifs et de moyens sont établies par la communauté de communes et signées par les bénéficiaires. Le suivi de ces subventions n'appelle pas d'observations particulières.

6.2 La capacité d'autofinancement (CAF)

6.2.1 La CAF brute

L'excédent brut de fonctionnement, calculé par la différence entre les produits et les charges de gestion, a progressé sur la période, atteignant 4 M€ en 2022.

Tableau n° 14 : L'excédent brut de fonctionnement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Variation simple
Produits de gestion (A)	9 525 571	10 190 744	10 273 711	12 076 672	13 571 842	**9,3 %**	**42,5 %**
Charges de gestion (B)	6 425 610	6 982 165	7 420 364	7 980 293	9 009 741	**8,8 %**	**40,2 %**
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 099 961	3 208 579	2 853 347	4 096 379	4 562 102	**10,1 %**	**47,2 %**

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

Le résultat de la section de fonctionnement a, quant à lui, fortement progressé sur la période, pour atteindre près de 3,5 M€ (+81 % entre 2019 et 2023).

Tableau n° 15 : CAF brute

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Variation simple
CAF brute	**2 581 934**	**3 003 686**	**2 639 281**	**3 931 583**	**4 346 906**	**13,9 %**	**68,4 %**
- Dotations nettes aux amortissements	676 135	773 192	774 769	849 830	862 212	6,3 %	27,5 %
- Dotations nettes aux provisions	0	0	4 033	3 549	-513		

[46] En 2023, le montant de la subvention versée par le budget principal au budget de l'office de tourisme s'élève à 397 000 €.

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Variation simple
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	26 313	27 293	55 146	33 746	11 760	- 18,2 %	- 55,3 %
= Résultat section de fonctionnement de l'exercice	**1 932 112**	**2 257 787**	**1 915 624**	**3 111 950**	**3 496 968**	**16 %**	**81 %**

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

La CAF brute consolidée du budget principal et des budgets annexes est globalement stable, au cours de la période : elle s'établit à 6,8 M€ en 2023.

6.2.2 La CAF nette

Après intégration des résultats financiers et du remboursement de l'annuité en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette du budget principal s'établit à 3,23 M€ en 2023 soit une augmentation de 130 % entre 2019 et 2023 (+ 1,8 M€).

Tableau n° 16 : Formation de la CAF nette du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
CAF brute	**2 581 934**	**3 003 686**	**2 639 281**	**3 931 583**	**4 346 906**	**16 503 390**
- Annuité en capital de la dette	1 174 745	1 108 651	1 064 242	1 093 305	1 108 614	5 549 557
= CAF nette ou disponible (C)	**1 407 188**	**1 895 035**	**1 575 039**	**2 838 278**	**3 238 293**	**10 953 834**

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

6.3 Le financement des investissements

6.3.1 Les principaux investissements 2019-2023 et l'absence de programmation pluriannuelle des investissements

Les dépenses d'investissements ont représenté sur la période 18 M€ de dépenses d'équipement, et 578 841 € de subventions d'investissement. Plus spécifiquement, en 2023, les principaux investissements du budget principal de l'établissement portent sur la construction d'un pôle sportif (8,7 M€), la rénovation de bâtiments dont le renouvellement de l'éclairage ou « relamping » (0,33 M€), l'achat de camions de collecte (0,14 M€) et de composteurs (0,1 M€).

En plus des remarques formulées par la chambre relatives au suivi des AP/CP, il convient de souligner que l'établissement ne dispose plus, depuis 2019, de programmation pluriannuelle des investissements (PPI) hormis pour la compétence en matière d'eau potable. La communauté de communes n'a pas mis en place d'outil de suivi et de planification pluriannuels des investissements lui permettant de suivre avec précision le phasage des différents projets, servant d'aide à la décision pour les élus et permettant une plus grande transparence pour le citoyen. La chambre recommande à l'établissement de se doter d'une PPI et de la présenter à son assemblée délibérante.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à actualiser sa PPI avant la fin d'année 2025.

Recommandation n° 8 : Réinstaurer une programmation pluriannuelle des investissements et la mettre à jour annuellement.

6.3.2 L'endettement

Sur la période, l'encours de la dette du budget principal est passée de 12,2 M€ en 2019 à 10,3 M€ en 2023. Ce niveau, soutenable pour l'établissement, correspond à fin 2023 à un ratio de désendettement de 2,4 années. L'analyse du profil de la dette ne fait pas apparaître de risque.

Tableau n° 17 : Capacité de désendettement du budget principal en années

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dette du budget principal en euros	12 201 211	11 093 975	11 028 334	9 934 379	10 326 126
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute BP)	4,7	3,7	4,2	2,5	2,4

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

En ajoutant la dette portée par les budgets annexes, l'encours atteint près de 17,4 M€ en 2023, soit l'équivalent de 2,6 années de CAF brute consolidée.

L'établissement est donc faiblement endetté. Il dispose, par conséquent, de marges de manœuvre pour le financement des investissements à venir, sans remettre en cause sa soutenabilité financière.

Tableau n° 18 : Capacité de désendettement de l'ensemble des budgets en années

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	**20 538 144**	**20 852 436**	**19 910 598**	**17 931 383**	**17 427 657**
CAF brute consolidée tous budgets	6 948 902	6 642 918	6 868 916	8 818 608	6 767 555
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	**3**	**3,1**	**2,9**	**2**	**2,6**

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

6.4 Le fonds de roulement et la trésorerie.

La 3CM dispose d'un niveau de fonds[47] de roulement élevé (5,8 M€), soit 230 jours de charges courantes pour le budget principal.

[47] L'accroissement du fonds de roulement résulte d'une progression des ressources stables (y compris avec l'encours de dette qui diminue de 4 % en moyenne par an) de +4,9 % en moyenne annuelle supérieure à celle des emplois immobilisés (+ 3,9 % en moyenne annuelle) ; parmi les ressources stables, les dotations et réserves passent globalement de près de 50 M€ en 2019 à 61 M€ en 2023.

En 2023, la trésorerie nette atteint pour sa part 180,3 jours de charges courantes, soit un montant de 4,55 M€. Cette hausse conséquente s'explique par le retard de décaissement dû à la relance de certains lots dans la construction du pôle sportif.

Tableau n° 19 : Fonds de roulement et trésorerie – budget principal

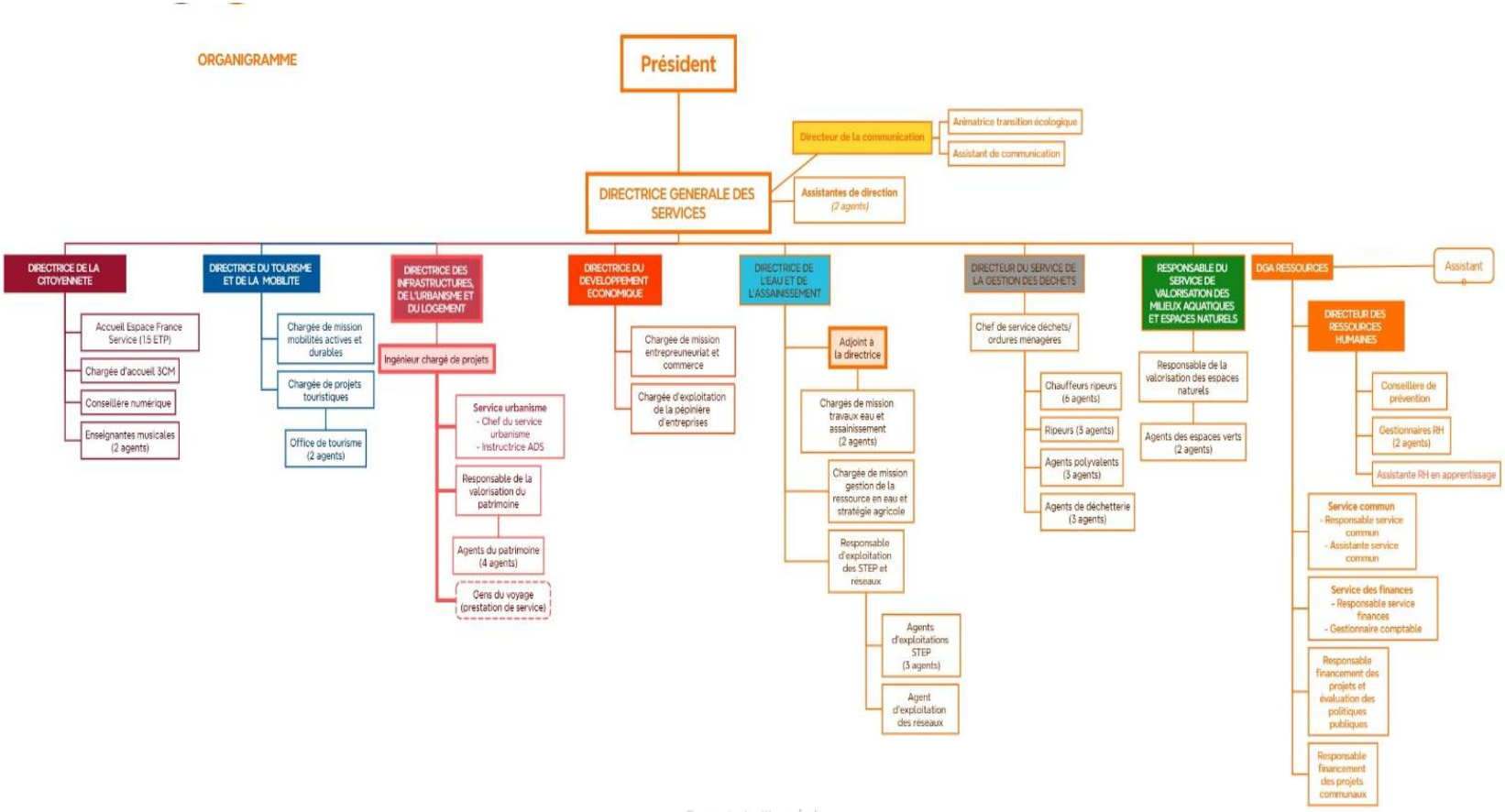
Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	2 137 982	1 680 809	2 389 891	3 862 147	5 837 030
- Besoin en fonds de roulement global	2 548 182	2 964 225	2 055 727	1 941 741	1 279 630
= Trésorerie nette consolidée, BP	- 410 200	- 1 283 417	334 164	1 920 406	4 557 399
En nombre de jours de charges courantes	- 21,6	- 65,4	16	86	180,3

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

ANNEXES

Annexe n° 1. Organigramme.....49
Annexe n° 2. Les autorisations spéciales d'absence 50

Annexe n° 1. Organigramme



Source : site internet 3CM

Annexe n° 2. Les autorisations spéciales d'absence

Évènements	Nombre de jours d'absence État	Nombre de jours d'absence 3CM
Naissance ou adoption	3	3
Mariage – PACS de l'agent	5	5
Mariage – PACS d'un enfant	Néant	2
Mariage – PACS du frère, sœur, beau-frère, belle-sœur	Néant	1
Décès du conjoint	3	5
Décès du père, mère	3	2
Décès de l'enfant	12 ou 14 + 8 jours*	5
Décès des grands-parents, frères, sœurs, beau-frère, belle-sœur de l'agent	Néant	1
Décès d'un oncle, tante, neveu, nièce de l'agent	Néant	1
Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge	6 ou 12**	6 ou 12**

Source : règlement intérieur de la 3CM validé par délibération du 1er décembre 2022 et portail de la fonction publique (article L. 631-6 pour naissance, article L. 622-2 pour décès de l'enfant du CGFP)
(*) Depuis le 21 juillet 2023, aux termes de l'article L. 622-2 du CGFP. Précédemment, la loi du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant prévoyait une ASA de cinq ou sept jours. Depuis le 1er mars 2022, s'y ajoute une ASA complémentaire de huit jours qui peut être fractionnée et prise dans le délai d'un an à compter du décès.
(**) 6 jours ou 12 jours si l'agent assume seul la charge de l'enfant, si son conjoint est à la recherche d'un emploi, ou s'il ne bénéficie pas, par son emploi, d'aucune autorisation d'absence rémunérée pour soigner son enfant ou pour en assurer momentanément la garde.

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