



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE L'ARBRESLE (Rhône)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 1^{er} juillet 2025.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays de l'Arbresle pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à inclure les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 30 août 2024 adressée à M. Pierre-Jean Zannettacci, président de la communauté de communes du Pays de l'Arbresle pendant la période contrôlée. Le comptable a été informé de l'ouverture du contrôle par lettre du même jour.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 7 janvier 2025 avec l'ordonnateur, M. Zannettacci.

Le rapport d'observations provisoires délibéré le 11 février 2025 a été adressé le 25 avril 2025 à M. Zannettacci, ordonnateur en fonction, qui a répondu à la chambre par un courrier du 23 mai 2025. Un extrait a été adressé au tiers mis en cause.

Lors de sa séance du 1^{er} juillet 2025, la chambre a examiné la réponse reçue et a arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS	8
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	9
1.1 Un territoire marqué par un contexte de croissance démographique.....	9
1.2 Des compétences variées	11
1.2.1 Les compétences obligatoires	11
1.2.2 Les compétences optionnelles	11
1.2.3 Les compétences facultatives.....	12
1.2.4 La définition de l'intérêt communautaire	12
1.2.5 Le niveau d'intégration	13
2 LA GOUVERNANCE ET LES RELATIONS AVEC LES COMMUNES	
MEMBRES.....	13
2.1 La gouvernance.....	13
2.1.1 La composition et le fonctionnement de la communauté de communes	13
2.1.2 Les instances consultatives et le pacte de gouvernance.....	14
2.1.3 Les plans et rapports obligatoires	16
2.1.4 Les indemnités de fonction	17
2.1.5 L'organisation administrative	17
2.1.6 Les subventions versées à des tiers.....	18
2.2 Les relations avec les communes membres	19
2.2.1 Les relations financières entre l'EPCI et les communes.....	19
2.2.2 La stabilisation des services mutualisés.....	22
3 LES RESSOURCES HUMAINES.....	23
3.1 L'organisation et le pilotage des ressources humaines	23
3.1.1 L'organisation du service commun des ressources humaines (RH)	23
3.1.2 Le service commun de prévention des risques professionnels	25
3.2 Les lignes directrices de gestion	25
3.3 Le dialogue social	26
3.4 La structure des effectifs et la masse salariale	26
3.4.1 Emplois permanents et non permanents	26
3.4.2 Les agents contractuels	27
3.4.3 L'évolution de la masse salariale.....	28
3.5 Le recrutement	28
3.5.1 L'absence de traçabilité de la procédure de recrutement.....	29
3.5.2 Les conditions de renouvellement	30
3.5.3 Le non-respect du principe de publicité des postes.	30
3.6 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)	32
3.7 Le temps de travail.....	32
3.7.1 Les régimes de temps de travail.....	32

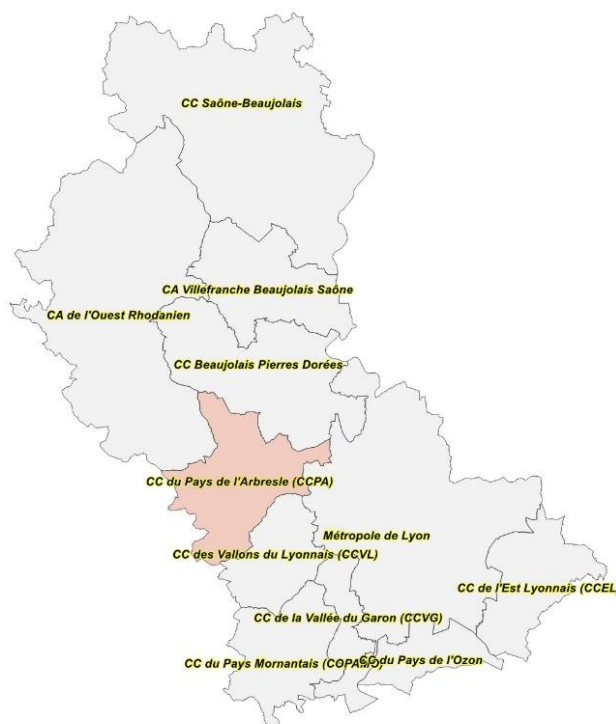
3.7.2 Les absences et congés	33
3.7.3 Les heures supplémentaires	33
3.7.4 Les frais de mission et frais de représentation	35
3.7.5 L'absentéisme	36
4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	36
4.1 L'organisation de la fonction budgétaire et comptable	36
4.1.1 Le service des finances	36
4.1.2 La comptabilité d'engagement.....	36
4.1.3 Les délégations de signature	37
4.2 La qualité de l'information budgétaire et comptable.....	37
4.2.1 Le calendrier et la complétude des documents budgétaires.....	37
4.2.2 La publicité des données financières	39
4.2.3 La fiabilité et la lisibilité des documents budgétaires et de leurs annexes	39
4.2.4 La qualité des prévisions budgétaires, les taux d'exécution du budget principal et les restes à réaliser	41
4.2.5 La détermination et l'affectation des résultats	43
4.3 La fiabilité des comptes	44
4.3.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations.....	44
4.3.2 Analyse des flux croisés entre le budget principal et les budgets annexes.....	45
4.4 Le contrôle interne	45
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	46
5.1 Présentation de l'architecture budgétaire.....	46
5.2 La situation financière des budgets annexes.....	47
5.3 La formation du résultat du budget principal.....	47
5.3.1 L'évolution des produits de gestion et des produits spécifiques	47
5.3.2 L'évolution des charges de gestion.....	52
5.3.3 Analyse des résultats du budget principal.....	54
5.4 Le financement des investissements : un programme pluriannuel d'investissements ambitieux dont la réalisation prend du retard.....	55
5.4.1 Les principaux investissements réalisés	55
5.4.2 La mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissements (PPI)	56
5.4.3 Les perspectives d'investissement à venir	56
5.5 L'analyse de la situation financière consolidée	57
5.5.1 Un endettement qui diminue sur la période et une CAF qui augmente	57
5.5.2 Un fonds de roulement et une trésorerie qui augmentent	58
6 LA COMMANDE PUBLIQUE.....	59
6.1 L'organisation générale et la performance de la fonction	59
6.1.1 L'organisation du service commun « achat commande publique ».....	59
6.1.2 Délégations de signature et commission d'appel d'offres	60
6.1.3 La formalisation des procédures	60
6.1.4 Le recensement des besoins et la nomenclature des achats.	60
6.2 La publication des données essentielles.....	62
6.3 La vérification du respect des règles de computation des seuils	62

6.4	Le contrôle des marchés publics	63
7	LE LOGEMENT ET CONTRAT DE MIXITÉ SOCIALE.....	66
7.1	Une compétence en matière de logement investie par la CCPA	66
7.1.1	Une compétence obligatoire	66
7.1.2	Un territoire en tension	66
7.1.3	Les documents fixant les orientations en matière de logement	67
7.2	Le contrat de mixité sociale (CMS) mis en œuvre sur la commune de Lentilly :.....	68
7.2.1	Le CMS : un outil au service de la mixité sociale	68
7.2.2	Le contrat de mixité sociale de de la commune de Lentilly	68
7.2.3	Des engagements tenus par l'EPCI.....	69
7.2.4	Un CMS qui offre des leviers insuffisants à l'intercommunalité	70
	ANNEXES.....	73
	Annexe n° 1. Les autorisations spéciales d'absence.....	74
	Annexe n° 2. Tableaux des heures supplémentaires (source : communauté de communes retraitement chambre régionale des comptes pour l'ensemble des tableaux).....	75
	Annexe n° 3. Situation financière des budgets annexes	76

SYNTHÈSE

La communauté de communes du Pays de l'Arbresle (CCPA) est située sur un territoire périurbain limitrophe de l'ouest de la métropole lyonnaise. Elle regroupe, au 1^{er} janvier 2025, une population de 38 945 habitants et son siège est à l'Arbresle.

Carte n° 1 : Situation de la CCPA dans le Rhône

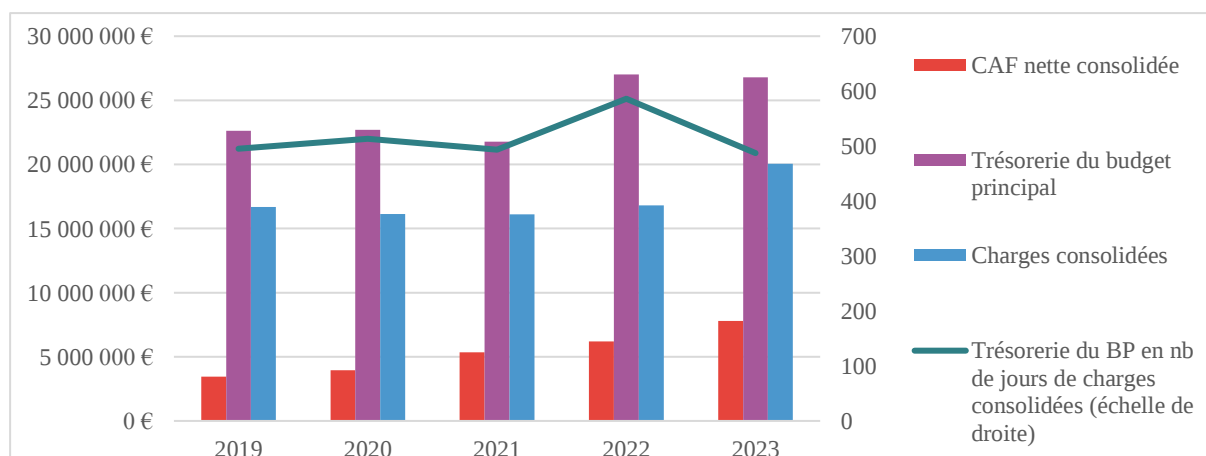


Source : chambre régionale des comptes.

Bien desservi par le réseau ferroviaire et par l'autoroute A89, le territoire de la CCPA offre un cadre de vie attractif et a été marqué ces dernières années par une forte croissance démographique ainsi que par le développement du tourisme.

Une situation financière très favorable qui amène à une accumulation d'excédents

Tous budgets confondus, la CCPA a une capacité d'autofinancement nette atteignant 32 % des produits de gestion et une trésorerie dépassant, largement, un an de fonctionnement. La collectivité apparaît donc en 2023 dans une situation financière particulièrement favorable. Cette situation est le fruit d'une gestion très prudente des prévisions budgétaires, de retards importants pris dans son programme pluriannuel d'investissement et du dynamisme de sa fiscalité. Un meilleur ajustement des ses prévisions budgétaires à la réalité de son exécution est nécessaire à l'avenir. Par ailleurs, dans le cadre des réflexions qu'elle entend mener, en 2025, sur l'adoption d'un pacte financier et fiscal, la communauté de communes pourra s'interroger sur les mécanismes de solidarité financière intercommunaux.

Graphique n° 1 : Indicateurs financiers de la CCPA

Source : comptes de gestion et balances, retraitement chambre régionale des comptes.

Des compétences croissantes

La communauté de communes couvre des champs d'intervention importants. Outre les compétences obligatoires prévues par la loi, elle met en œuvre des compétences facultatives contribuant à améliorer l'offre de services aux habitants par le biais, notamment, d'équipements sportifs, des relais petite enfance, de la maison France services, et de son offre culturelle. Elle porte également l'ambition de protéger et de mettre en valeur l'environnement par une politique incitative en matière d'aménagement, d'énergie durable et de mobilité douce.

Des subventions sont versées annuellement à des associations selon divers règlements et procédures internes que l'ordonnateur est toutefois encouragé à simplifier.

Des modes de gouvernance satisfaisants

La gouvernance de l'établissement public de coopération intercommunale associe systématiquement les communes membres à la prise de décision. Un projet de territoire structurant a été élaboré. Des dispositifs de solidarité financière ont été mis en place comme la dotation de solidarité communautaire (DSC), ou des fonds de concours. Les compétences transférées sur la période du contrôle ont fait l'objet d'un rapport sur l'évaluation du coût des charges. Les services communs offrant leur soutien aux communes ont été renforcés, en particulier dans le domaine des ressources humaines et de la commande publique.

Des axes d'amélioration dans la gestion des ressources humaines

Le service commun des ressources humaines assure la gestion administrative et le traitement de la paye de la CCPA et de dix de ses communes. Il apparaît structuré mais peut améliorer son fonctionnement en matière de temps de travail et de gestion des frais de mission en rendant plus lisibles ses compétences. Des progrès sont attendus dans les procédures de recrutement qui ne garantissent pas l'égal accès aux emplois public. L'étude effectuée par la chambre sur la période a révélé une publicité des offres insuffisante et l'absence de compte rendu d'entretiens. L'augmentation des dépenses de personnel, principalement liée aux

créations de postes accompagnant certains transferts de compétences et des actions en faveur de la transition écologique (mobilité et gestion des déchets) est maîtrisée.

Des axes de progression dans le domaine de la commande publique

La communauté de communes dispose d'un service commun « achat commande publique » qui s'appuie sur une responsable expérimentée et un outil d'aide à la rédaction des actes. La formalisation des procédures est engagée, néanmoins, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) devra se doter d'une procédure de recensement des besoins adaptée et utiliser la nomenclature des achats, récemment mise en place, afin d'améliorer sa performance en matière de commande publique. Par ailleurs, l'examen du marché des déchets des ordures ménagères a révélé un manque d'anticipation dans le renouvellement des marchés, qui nuit à la mise en concurrence. Des progrès sont attendus sur ce point pour les futurs marchés.

Une gestion budgétaire et comptable perfectible

Un suivi financier, rendu difficile par la structuration budgétaire (un budget principal et sept budgets annexes) est assuré par le service finances de la communauté de communes. Outre l'amélioration de la complétude des annexes budgétaires, la CCPA devra se doter d'un inventaire physique aujourd'hui inexistant permettant de fiabiliser l'état d'actif du comptable et de le comparer à l'inventaire comptable de l'ordonnateur. Un ajustement de ses prévisions budgétaires à la réalité de leur exécution est attendu face à des taux d'exécution perfectibles en fonctionnement et particulièrement bas en dépenses d'investissement. La communauté de communes pourrait également envisager de mettre en place une démarche transversale de contrôle interne, absente à ce jour.

Un contrat de mixité sociale (CMS) qui offre des leviers restreints à l'intercommunalité sur un territoire en tension pour le logement social

La compétence obligatoire en matière de logement a largement été investie par la communauté de communes, qui a mené une politique volontariste en se dotant d'un programme local de l'habitat (PLH). Elle a été partenaire – sur la période 2017-2022, avec l'État et la commune de Lentilly – d'un contrat de mixité sociale (CMS). Celui-ci vise la création de logement locatifs sociaux sur la commune de Lentilly, en forte croissance démographique, dans le but de se conformer aux objectifs de la loi solidarité renouvellement urbain (SRU) qui imposent à certaines communes un quota de 25 % de logement sociaux. Malgré l'attribution de subventions et de garanties d'emprunts consenties par la CCPA, conformément au CMS et à son PLH, le taux de logements sociaux de la commune a continué de se dégrader aboutissant à des constats de carence. Si l'EPCI a contribué à une progression importante du nombre de logements sociaux créés, il ne dispose toutefois que d'un champ d'action limité dans le cadre du CMS, en l'absence d'un plan local de l'urbanisme intercommunal.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Formaliser une procédure unique de demande de subventions et utiliser un formulaire permettant de réunir l'ensemble des éléments à fournir prévus par le décret du 28 décembre 2016.

Recommandation n° 2. : Garantir l'accès des fonctionnaires aux offres d'emplois, en particulier pour les renouvellements de personnels contractuels, et assurer la traçabilité du processus de recrutement dans une logique de transparence.

Recommandation n° 3. : Prendre une délibération fixant les différents rythmes de travail et les intégrer au règlement intérieur.

Recommandation n° 4. : Ajuster les prévisions budgétaires à la réalité de leur exécution.

Recommandation n° 5. : Élaborer puis suivre l'inventaire physique et comptable des immobilisations, en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

Recommandation n° 6. : Formaliser une procédure de recueil des besoins pour les marchés internes et les groupements de commande et élaborer une cartographie des achats.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

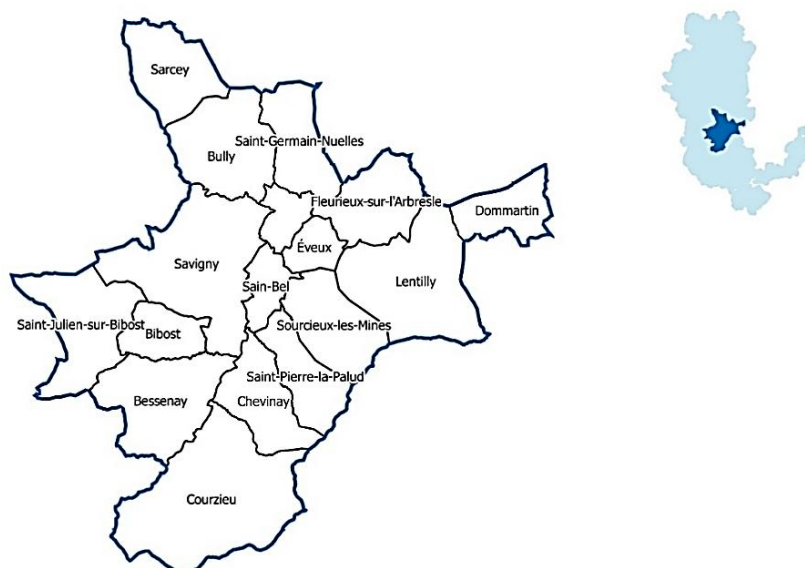
1.1 Un territoire marqué par un contexte de croissance démographique

La communauté de communes du Pays de L'Arbresle (CCPA), est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé dans le département du Rhône, à l'ouest de la métropole lyonnaise, qui réunit 38 945 habitants au 1^{er} janvier 2025¹. Son siège est situé à l'Arbresle longtemps la commune la plus peuplée mais qui, avec 6 469 habitants, est aujourd'hui devenue la seconde après Lentilly (6 541 habitants).

Le pays de l'Arbresle, irrigué par deux rivières, la Brévenne et la Turdine, se développe sur une superficie de 184 km². Le territoire est doté d'une bonne vitalité économique et bénéficie d'une agriculture diversifiée.

À sa création, le 30 décembre 1994, la CCPA comptait 15 communes. Trois communes supplémentaires l'ont rejointe en 1997 et 2000, Courzieu, Dommartin et Lentilly. La fusion de deux de ses communes en 2013 (Saint-Germain-sur-l'Arbresle et Nuelles qui forment Saint-Germain-Nuelles) porte aujourd'hui à 17² le nombre de communes membres.

Carte n° 2 : Composition et situation de la communauté de communes du Pays de l'Arbresle dans le département du Rhône (hors Métropole de Lyon)



Source : site du département du Rhône.

Le territoire du Pays de L'Arbresle ne dispose pas d'une ville-centre unique, mais s'organise autour de pôles de centralité (historiquement L'Arbresle et Sain Bel) identifiés dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'Ouest Lyonnais. La commune de Lentilly, située la plus à l'est en proximité de la métropole de Lyon a connu, récemment, un

¹ Source INSEE, population de référence des communes.

² L'Arbresle, Bessenay, Bibost, Bully, Chevinay, Courzieu, Dommartin, Eveux, Fleurioux-sur-l'Arbresle, Lentilly, Sain Bel, Saint Germain-Nuelles, Saint Julien sur Bibost, Saint Pierre-la-Palud, Sarcey, Savigny, Sourcieux-les-Mines.

développement démographique très important. Les communes de l'Arbresle et Lentilly regroupaient 33 % de la population et 46 % des emplois de l'intercommunalité, en 2021.

Le territoire a connu une croissance démographique soutenue ces dernières années, en grande partie due à la périurbanisation. Cette dynamique a conduit à une augmentation significative de la population municipale passant de 27 124 habitants en 1990 à 38 945 habitants en 2025³. En 2021, les plus de soixante ans y représentent 25 % de la population, les personnes retraitées 19,6 %, et les cadres et professions intermédiaires 44,1 %.

Il fait preuve d'une réelle vitalité économique. Le taux de chômage des 15-64 ans en 2021 était de 7,1 %, chiffre égal à celui de la région Auvergne-Rhône-Alpes la même année. Le taux de pauvreté, de 6,7 % en 2021, y est inférieur à la moyenne nationale (14,5 %).

Le territoire est marqué par un manque de logements et une augmentation de leurs prix. L'habitat individuel y est prédominant et représente environ 80 % de l'ensemble des logements⁴. Un des enjeux du projet de territoire est de favoriser la diversité de l'habitat et de proposer des logements à des prix accessibles.

Le Pays de L'Arbresle dispose d'infrastructures autoroutières (A89) traversant son territoire, et est desservi par la ligne de chemin de fer Lyon-Roanne ainsi que par le tram-train reliant Sain Bel à Lyon-Saint-Paul, facilitant les déplacements vers la métropole lyonnaise. Les principales voies de communication incluent la RN7 et plusieurs routes départementales, notamment la RD 389 reliant Lyon à Clermont-Ferrand, qui assurent une bonne connexion entre les communes mais saturent leur trafic routier. Un projet d'allègement de la circulation au centre-ville de la commune de l'Arbresle, en déviant la RD 389, est en cours de réflexion depuis plusieurs années.

Le territoire dispose d'une gendarmerie, d'un hôpital (à l'Arbresle), de plusieurs équipements sportifs (dont un complexe multisport, un stade de rugby, un centre aquatique et un boulodrome). Dans le domaine du tourisme et de la culture, il développe son rayonnement, notamment avec des projets récents tels que les « murmures du temps », parcours culturel qui établit ses itinéraires sur six communes et permet de découvrir 11 œuvres d'art. Le territoire dispose également de trois relais petite enfance, d'une maison France services, d'un espace de « cotravail », d'un office du tourisme, de deux déchetteries, de plusieurs stations d'épuration, d'une aire de grand passage pour les gens du voyage, et d'une aire à sédentariser.

La CCPA s'est dotée d'un projet de territoire couvrant la période 2022 à 2040. Il s'appuie sur une convention conclue entre le département du Rhône et l'intercommunalité dans le cadre du dispositif « Pacte Rhône » qui a pour vocation de décliner la stratégie territoriale articulée autour de trois axes : compétitivité (mobilité et attractivité) regroupant deux principaux projets (parcours culturel et touristique et aire de covoiturage), cohésion et aménagement (nouveau siège communautaire), transition et rénovation thermique des bâtiments publics.

Le projet de territoire de la CCPA est articulé :

- autour de 10 besoins : préserver, se loger, se déplacer, travailler, se soigner, s'engager, se nourrir, économiser, grandir, se divertir ;

³ Source INSEE, populations de référence des communes, décembre 2024.

⁴ Sources : INSEE, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2010 au RP2021 exploitations principales.

- d'un plan de 116 actions, notamment, en matière de développement des modes de mobilités éco-responsables, de sobriété des bâtiments du territoire, d'activité économique locale et durable, et de résilience du territoire.

La CCPA participe au programme « Territoires engagés dans la transition écologique » (TETE). Un contrat d'objectif territorial (COT) a été signé le 1^{er} février 2024 avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et le syndicat de l'Ouest lyonnais. Il s'étale sur une période de 48 mois et fait suite au précédent contrat d'objectifs déchets et économie circulaire 2020/2022.

Les principales données de gestion de la communauté de communes figurent ci-dessous.

Tableau n° 1 : Données budgétaires du budget principal et des budgets annexes (2023)

Données budgétaires du budget principal et budgets annexes 2023			
<i>Produits de gestion</i>	24,2 M€	<i>Charges de gestion</i>	15,9 M€
<i>CAF brute</i>	9,7 M€	<i>Encours de dette</i>	11,6M€
<i>CAF nette</i>	7,8 M€	<i>Effectifs (ETP)⁵</i>	97

Source CCPA : budget principal + budget annexe des services publics administratif

1.2 Des compétences variées

Sur la période contrôlée quatre arrêtés préfectoraux fixent successivement les statuts et compétences de la communauté de communes du Pays de l'Arbresle, celle-ci ayant vu son champ de compétences s'élargir durant la période contrôlée.

1.2.1 Les compétences obligatoires

Ce bloc de compétences comprend cinq groupes de compétences obligatoires prévues par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et précisé par l'arrêté de la préfète du Rhône du 19 février 2024 :

- l'aménagement de l'espace ;
- les actions de développement économique, l'aménagement des zones d'activité, la politique locale du commerce, la création de zones d'activité touristiques et tourisme et la promotion du tourisme ;
- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)
- l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- la collecte et le traitement des déchets.

1.2.2 Les compétences optionnelles

Les compétences optionnelles de la communauté de communes, qui n'ont pas évolué au cours de la période, sont les suivantes :

⁵ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

- la protection et mise en valeur de l'environnement ;
- la politique du logement et du cadre de vie ;
- la création, aménagement et entretien de la voirie ;
- les actions sociales d'intérêt communautaire ;
- l'assainissement collectif et non collectif.

1.2.3 Les compétences facultatives

Des compétences facultatives ont été confiées à la CCPA par les communes dans les domaines suivants : la petite enfance, la jeunesse, le transport et la mobilité, la santé, le numérique, le patrimoine, la gestion des eaux pluviales urbaines, les compétences complémentaires GEMAPI pour certains bassins versants du territoire, la culture et la participation à la convention France Services.

Ce dernier champ de compétence s'est enrichi sur la période du contrôle de plusieurs compétences qui ont entraîné des modifications de statuts.

Ainsi, par arrêté préfectoral en date du 27 février 2020, l'EPCI s'est vue confier la création d'un parcours culturel et touristique. La même année, par arrêté préfectoral du 7 juillet 2020, elle se voit confier la construction, l'aménagement et l'entretien de tennis couverts à vocation communautaire sur les communes de Lentilly, Saint Pierre la Palud, Saint Germain Nuelles et Bessenay. Par arrêté préfectoral du 4 juin 2021, elle prend la compétence en matière de mobilité définie à l'article L. 231-1-1 du code des transports en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité. Par arrêté préfectoral du 24 novembre 2022, la communauté de commune participe à la convention France services. Enfin, par arrêté préfectoral du 19 février 2024, elle se voit confier, dans le domaine culturel, la création, l'entretien et l'animation des « murmures du temps », ainsi que le soutien aux actions et événements culturels ayant un rayonnement sur plusieurs communes.

Le conseil communautaire a délibéré concernant chacune de ces modifications. Au total, la communauté dispose de compétences étoffées, avec quatre axes saillants :

- une forte dimension de services à la personne, proposant une offre en matière notamment, de petite enfance et jeunesse et avec la maison France services ;
- l'importance portée au développement du territoire : développement économique, tourisme, habitat, culture, mobilité et équipements sportifs ;
- les problématiques énergétiques et environnementales avec des compétences en matière de soutien à la transition énergétique ;
- les réseaux : voirie, assainissement et déchets.

La communauté de communes du Pays de l'Arbresle apparaît donc comme une intercommunalité bien intégrée. Le transfert des compétences assainissement, mobilité, culture et maison France services ont induit de nombreux investissements sur la période. Le transfert de la compétence en matière d'eau potable est envisagé à partir du 1^{er} janvier 2026.

1.2.4 La définition de l'intérêt communautaire

Par délibération du 16 février 2017, l'EPCI a défini l'intérêt communautaire pour ses compétences environnement, logement et cadre de vie, voirie, action sociale. D'autres délibérations ont suivi en 2018 pour le commerce, en 2019 pour le schéma de desserte de l'ouest

lyonnais⁶ et en 2023 pour les actions sport, santé⁷. Au 1^{er} janvier 2024, la CCPA dispose d'un tableau reprenant de façon détaillée l'ensemble des compétences avec un renvoi pour chacune d'entre elle à l'intérêt communautaire. La définition de ce dernier apparaît donc comme aboutie.

1.2.5 Le niveau d'intégration

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) renseigne sur le degré d'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs autres groupements. Il permet ainsi de mesurer la « profondeur » des compétences exercées au niveau du groupement⁸.

Le CIF de la CCPA est en augmentation sur la période, et légèrement supérieur à la moyenne nationale des communautés de communes, ce qui traduit un renforcement des compétences qui lui sont confiées (eau, assainissement, déchets, petite enfance, habitat, etc.) mais également un niveau d'intégration légèrement supérieur.

Tableau n° 2 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Coefficient d'intégration fiscale (CIF)</i>	0,40	0,39	0,40	0,39	0,404
<i>CIF moyen des communautés de communes</i>	0,37	0,38	0,39	0,39	0,397

Source : direction régionale des finances publiques et direction générale des collectivités locales (DGCL).

2 LA GOUVERNANCE ET LES 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 de l'opposition sont applicables aux conseils communautaires des EPCI.

2.1.1.1 Le conseil communautaire

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 de l'organe délibérant, immédiatement après l'élection du président et de ses vice-présidents, le nouveau président doit donner lecture de la charte de

⁶ Délibération du conseil communautaire du 11 juillet 2019.

⁷ Délibération du conseil communautaire du 6 avril 2023.

⁸ Plus les communes auront transféré de pouvoir fiscal au groupement (CIF tendant vers 1), plus on supposera qu'elles lui auront également transféré plus de compétences. Plus un EPCI est fiscalement intégré, plus il exerce de compétences et plus son CIF est élevé.

l'élu local, prévue à l'article L. 1111-1-1 du CGCT. Le conseil communautaire a été installé pour le mandat en cours le 9 juillet 2020. Cette formalité a été normalement accomplie.

Le règlement intérieur adopté par délibération du 24 septembre 2020 prévoit que le conseil communautaire se réunit au moins une fois par trimestre. Cette périodicité a été respectée sur l'ensemble de la période contrôlée par la chambre au cours de laquelle le conseil s'est réuni en moyenne 8 fois par an.

La mise en place d'un espace numérique de travail partagé permet à l'ensemble des conseillers municipaux et secrétaires de mairie et conseillers communautaire d'avoir accès aux relevés de décisions et aux comptes rendus de commissions thématiques.

Selon le règlement intérieur, les convocations dématérialisées transmises avant les réunions comportent les notes explicatives de synthèse et les pièces nécessaires à l'examen des dossiers. Les conseillers municipaux qui ne sont pas délégués communautaires en reçoivent copie. Ces convocations sont bien délivrées.

Enfin les procès-verbaux des conseils communautaires, qui sont en ligne sur le site internet de l'établissement, sont détaillés.

2.1.1.2 Le bureau communautaire

Le bureau est composé du président, de neuf vice-présidents, et de sept autres membres ce qui est conforme à l'article L. 5211-10 du CGCT.

2.1.1.3 Les délégations de pouvoir, de fonction et de signature

Par délibération du 16 juillet 2020, le conseil communautaire a consenti une délégation de pouvoir au président. Celle-ci est suffisamment précise et n'appelle pas d'observations de la chambre. Une seconde délibération, du 7 juillet 2022, a étendu la délégation du président pour les servitudes. Les décisions prises par le président sur délégation du conseil communautaire sont retracées de façon précise dans des relevés de décisions.

Le conseil a également délégué une grande partie de ses prérogatives au bureau et aux vice-présidents. Ainsi, depuis la délibération du 16 juillet 2020, le bureau s'est vu déléguer les décisions relatives aux marchés publics, assurances, urbanisme, acquisitions, cessions, contentieux, finances et ressources humaines. Les vice-présidents disposent d'une délégation relative à l'organisation du fonctionnement courant des commissions qu'ils animent ainsi que des attributions relevant des matières qui leur sont confiées. Ils disposent, par ordre de classement, d'une délégation de signature en cas d'absence du président permettant ainsi d'assurer la continuité de la gestion budgétaire et financière de l'établissement.

Enfin, la directrice générale de la communauté dispose d'une délégation de signature pour engager des dépenses allant jusqu'à 1500 €.

2.1.2 Les instances consultatives et le pacte de gouvernance

2.1.2.1 Le pacte de gouvernance

Le conseil communautaire s'est doté, par délibérations des 20 mai 2021 et 14 décembre 2023, d'un pacte de gouvernance, reconduit, qui vise à harmoniser et clarifier les

relations, les circuits d'information et la prise de décision entre les élus, les agents de la communauté et les communes membres.

Il retient comme principes de gouvernance les valeurs républicaines, la proximité, la solidarité, la mutualisation, et la représentativité dans le but d'associer les communes aux projets intercommunaux. Par exemple, il se traduit par la mise en place de conférences territoriales de bassin (avec quatre pôles géographiques), la réunion de la conférence des maires en amont des conseils communautaires ou des réunions bilatérales maire/président.

2.1.2.2 La conférence des maires

La conférence des maires a été mise en place en 2014. Présidée par le président de la CCPA, elle comprend les maires des 17 communes membres. Elle permet des échanges sur tout point considéré comme stratégique ou politiquement sensible, avant les débats au sein du bureau ou du conseil communautaire, notamment ceux portant sur les transferts de compétences ou la gouvernance de l'EPCI. Elle permet également de partager des connaissances et d'échanger sur certains dossiers intéressant une ou plusieurs communes. En 2023, des conférences des maires élargies aux membres du bureau ont été mises en place.

Elle se réunit environ huit fois par an, ce qui témoigne d'un fonctionnement dynamique.

2.1.2.3 Les commissions et groupes de travail

La communauté de communes a créé 16 commissions intercommunales permanentes thématiques⁹ correspondant aux délégations confiées aux vice-présidents concernés. Elles préparent les propositions soumises à l'examen du bureau communautaire, en associant des élus communautaires et des conseillers municipaux volontaires des communes membres de la communauté¹⁰. Ces commissions sont présidées par les vice-présidents ou les délégués chargés du domaine de compétence concerné par les travaux de la commission.

La CCPA a par ailleurs mis en place les commissions légales prévues par les textes : une commission d'appel d'offres, une commission de délégation de service public assainissement (qui s'est réunie jusqu'en 2023) et une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) qui s'est réunie quatre fois sur la période¹¹. Une commission consultative des impôts directs se réunit une fois par an.

⁹ Parcours artistiques, finances, informatiques, développement économique, zone d'activité coworking, agriculture, sports, déchets, mutualisations, tourisme, jeunesse, commerce artisanat, voirie, solidarités-mobilité transports-aménagement du territoire, culture, assainissement collectif et non collectif pluvial-transition écologique.

¹⁰ Délibération du conseil communautaire du 9 juillet 2020.

¹¹ Pour la dernière fois, en juin 2023 au sujet de France services.

2.1.3 Les plans et rapports obligatoires

2.1.3.1 Le plan climat air énergie territorial (PCAET)

L'article L. 229-26 du code de l'environnement prévoit que « les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018 ou dans un délai de deux ans à compter de leur création ou de la date à laquelle ils dépassent le seuil de 20 000 habitants ».

Depuis 2012, la communauté adhère à la démarche « Territoire à énergie positive pour la croissance verte »¹² et s'engage à cet effet, à l'horizon 2050 avec 3 paliers 2026, 2030 et 2050, à produire autant d'énergie qu'elle en consomme. Pour atteindre ses objectifs elle s'appuie sur le plan climat air énergie territorial (PCAET) et sur le contrat d'objectif territorial.

Le conseil communautaire a délégué par délibération du 5 juillet 2018 la compétence en matière de plan climat air énergie territorial (PCAET) au syndicat de l'Ouest lyonnais (SOL). Le plan a été élaboré pour la période 2021-2027. Ses principaux objectifs chiffrés sont, à l'horizon 2050, une réduction des consommations énergétiques de 42 %, une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 59 %, une réduction des polluants atmosphériques de 88 % à 38 %, l'amélioration de la résilience du territoire face au changement climatique, notamment à travers la ressource en eau et la biodiversité.

Le PCAET s'articule autour d'un programme d'action transversal composé cinq grandes thématiques :

- les actions transversales de sensibilisation des acteurs ;
- la mobilité ;
- le bâtiment ;
- les énergies renouvelables ;
- l'adaptation au changement climatique.

Il comprend une phase d'organisation et de diagnostic ainsi qu'une phase de mise en œuvre de ses objectifs.

Le contrat d'objectif territorial (COT) a été signé le 1^{er} février 2024. La chambre, dans le cadre de son contrôle, n'en a pas toutefois examiné la mise en œuvre effective.

2.1.3.2 Le rapport sur la situation femme-homme

L'article L. 2311-1-2 CGCT prévoit que dans les communes et intercommunalités de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le président présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de l'établissement, les politiques qu'il mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

La communauté a réalisé ce rapport pour les années 2021 et 2023. Ils étaient accompagnés des plans d'action biannuels mis en œuvre.

¹² Il s'agit de territoires lauréats d'un appel à initiative du ministère de l'environnement, en février 2015, qui s'engagent sur des initiatives concrètes en faveur de la transition écologique.

2.1.4 Les indemnités de fonction

Par délibération du 16 juillet 2020, modifiée par une délibération du 10 mars 2022, le conseil communautaire a décidé d'attribuer une indemnité au président et aux vice-présidents et conseillers communautaires délégués. Le versement des indemnités de fonction respecte les plafonds réglementaires et n'appelle pas d'observations de la chambre.

Tableau n° 3 : Indemnités des élus – Mandat 2020-2026

en €	Taux	Indemnité mensuelle brute (valeur 2022)
Président	50,69 %	1 971,54
Vice-présidents (8)	18,60 %	723,43
Conseillers communautaires délégués (7)	9,40 %	365,88

Source : communauté de communes

Depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (codifié à l'article L. 2123-24-1- 1 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 a bien été communiqué chaque année aux conseillers avant l'examen du budget pendant la période contrôlée.

2.1.5 L'organisation administrative

L'organisation des services a peu évolué sur la période. L'administration intercommunale s'est en revanche enrichie de onze agents¹³ en raison de la prise de nouvelles compétences et de nouvelles missions¹⁴ telles que l'assainissement collectif intégré au service technique, la compétence en matière de mobilité, la transition écologique, le projet « Petites villes de demain », le « cotravail » ou la maison France Services.

L'administration intercommunale est structurée autour d'une directrice générale des services (DGS) et trois pôles :

- le pôle des ressources, qui comprend quatre services : le service commun des ressources humaines prévention, le service finances, le service commun achats commande publique et l'administration générale ;
- le pôle technique dirigé par un directeur technique comprend le service d'information géographique et de la mobilité, le service assainissement, le service des déchets, le service voirie et grands travaux, le service travaux de maintenance patrimoine et équipements sportifs ;
- le pôle développement et solidarités territoriales comprend les services aménagement du territoire, développement économique agriculture, tourisme, développement des solidarités, développement des sports.

¹³ 82 agents fin 2019 contre 100 fin 2023.

¹⁴ 2 au services assainissement, 4 au service aménagement du territoire, 4 au service solidarités, 1 au service mobilité, 2 au service finances, 1 équipement sportif, 1 au service patrimoine, 3 au service déchets.

Les services administratifs sont hébergés dans les locaux du siège de la CCPA qui se répartissent sur le site de l'Arbresle et de Sain Bel (suite à la récente construction du nouveau siège) auxquels s'ajoutent les divers équipements (centre nautique Archipel, etc.).

2.1.6 Les subventions versées à des tiers

Les collectivités et les établissements ont la possibilité d'attribuer à des tiers diverses subventions, en numéraire ou en nature, dont le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive.

La CCPA a accordé plus de 843 000 € de subventions par an sur la période, avec cinq structures bénéficiant en moyenne de plus de 23 000 € annuels et donc soumises à l'établissement d'une convention d'objectifs. Ces structures exercent des activités entrant dans le champ des compétences de la communauté de communes, notamment le développement social, la culture, le tourisme, la jeunesse, l'habitat, la transition écologique, le commerce et l'entrepreneuriat. Des subventions sont également versées à des personnes privées, notamment pour le financement des modes de mobilités douces, la pose de panneaux photovoltaïques, l'achat de vélos ou de récupérateurs d'eau.

La communauté n'a pas mis en place de procédure unifiée d'attribution des subventions. Les conditions d'attribution sont complexes et peu lisibles pour les bénéficiaires. Trois procédures coexistent en fonction de la nature et du montant de la subvention :

- les subventions versées aux associations jusqu'à 5 000 € : elles sont régies par un règlement de subventions. Les subventions sont attribuées par le bureau qui a reçu délégation à cet effet. Cependant le règlement n'est pas à jour et mentionne un montant de 3 000 €, non conforme à la délégation du bureau. La chambre invite la communauté de communes à mettre à jour son règlement ;
- les appels à projet avec un règlement propre pour chaque projet selon les thématiques (social, santé sport, culture, tourisme) : ils sont mis en ligne au cours du dernier trimestre de l'année. Dans les pièces à fournir, les bilans qualitatifs et financiers des projets ainsi que les comptes rendus d'assemblée générale de l'année précédente sont demandés. Les conventions d'objectifs sont préparées et suivies par les services gestionnaires de la compétence concernée. Le pôle développement et solidarité territoriales vient en appui dans la préparation des dossiers qui font l'objet d'un examen par la commission concernée, un passage en bureau et une validation du conseil communautaire ;
- les subventions exceptionnelles, attribuées sur la période (notamment en raison du COVID) et suite à différentes intempéries ayant touché le Pays de l'Arbresle : elles ont fait l'objet d'une validation par le conseil communautaire. À titre d'illustration, la convention attribuée à l'entreprise C. à hauteur de 20 000€ en 2022 suite à l'épisode de gel d'avril 2021.

Le contrôle d'un échantillon de 12 dossiers de conventions d'objectifs a montré qu'elles détaillaient les engagements réciproques des associations et de la communauté, les moyens attribués et les modalités de contrôle. Les services de la communauté se font communiquer les documents prévus dans les conventions, notamment les rapports d'activités des associations et leurs comptes, ce qui constitue une bonne pratique. Le dossier de demande de subvention mis à la disposition des associations pour effectuer une demande, ne correspond cependant pas au formulaire CERFA obligatoire en vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Il manque, par exemple, l'information sur la reconnaissance d'utilité publique (si l'association est assujettie aux impôts

commerciaux) ou encore le nombre d'emploi aidés. L'utilisation d'un formulaire reprenant les informations du formulaire CERFA unique, dont les caractéristiques sont précisées dans le décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations est obligatoire.

Enfin, la chambre note que, pour les années 2019, 2020, 2021 et 2022, l'annexe B1.7 des comptes administratifs retraçant les subventions versées n'est pas renseignée.

Tableau n° 4 : Décomposition des subventions de fonctionnement

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Subventions aux personnes de droit public¹⁵</i>	189 951	244 418	551 406	340 475	256 587
<i>Subventions aux personnes de droit privé¹⁶</i>	486 758	827 726	495 301	369 968	453 511
Total des subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)	676 709	1 072 144	1 046 706	710 443	710 099

Source : comptes de gestion, retraitement chambre régionale des comptes.

Recommandation n° 1. : Formaliser une procédure unique de demande de subventions et utiliser un formulaire permettant de réunir l'ensemble des éléments à fournir prévus par le décret du 28 décembre 2016.

2.2 Les relations avec les communes membres

2.2.1 Les relations financières entre l'EPCI et les communes

La communauté de communes ne dispose pas d'un pacte financier et fiscal. Sans avoir été suivie d'effet, la question d'en établir un s'est posée en 2019, année au cours de laquelle elle a fait établir un diagnostic de la fiscalité du territoire. La question est de nouveau d'actualité, notamment à la suite de la réforme de la taxe d'habitation.

2.2.1.1 La dotation de solidarité communautaire

Les dispositions relatives à la dotation de solidarité communautaire (DSC) figurent à l'article L. 5211-28-4 du CGCT, qui prévoit que les communautés de communes et d'agglomération ont la possibilité d'en instituer une, dont elles fixent le montant par un vote aux deux tiers de leurs communes membres.

Les DSC doivent tenir compte majoritairement :

- de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI ;
- de l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel financier ou fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

¹⁵ Les variations sont notamment dues aux subventions versées d'équilibre versées aux SPA (centre forme et coworking).

¹⁶ L'augmentation des subventions au cours de l'année 2020 est due aux subventions exceptionnelles COVID versées en faveur du soutien aux commerces, compensées par la région.

Ces deux critères doivent être pondérés par la population communale dans la population totale de l'EPCI.

L'EPCI a mis en place une dotation de solidarité communautaire en 2001. Sur la période du contrôle, la DSC est assez stable, bien que revue par délibération chaque année, avec une pondération qui a évolué en 2021 pour tenir compte de l'article 256 de la loi de finances de 2020 modifiant les dispositions relatives à la dotation de solidarité communautaire qui figuraient à l'article 1609 nonies C du code général des impôts. La DSC a été fixée par le conseil communautaire à hauteur de 15 % pour le critère relatif au revenu par habitant, 20 % pour le potentiel fiscal et la part forfaitaire divisée par le nombre de communes, 15 % pour le critère relatif à la population, et de l'effort fiscal, 7,5 % pour celui relatif aux charges de fonctionnement et 7,5 % aux logements sociaux. Un rattrapage exceptionnel a eu lieu en 2019 pour la commune de Lentilly¹⁷.

Tableau n° 5 : Variation de la dotation de solidarité communautaire (DSC) versée

En €	2019	2020	2021	2022	2023
DSC	544 159	503 187	502 276	515 105	511 984

Source : balance générale

2.2.1.2 Les fonds de concours

Selon l'article L. 5214-16 du CGCT « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ».

Au cours de la période contrôlée, la CCPA a versé 206 326 € de fonds de concours à sept communes. L'EPCI détermine la nature des investissements susceptibles d'en bénéficier, en lien avec le projet de territoire. Ils ont été attribués dans le domaine des investissements de voirie, pour des équipements communaux favorisant la biodiversité ou pour de l'hébergement d'urgence. L'attribution de fonds de concours fait l'objet d'une validation de l'organe délibérant.

Les EPCI peuvent aussi désormais recevoir de tels fonds de la part de leurs communes membres. Ces fonds constituent un moyen d'aménager l'exercice des compétences communautaires pour tenir compte des spécificités locales.

La CCPA a bénéficié de 343 867 € de fonds de concours, essentiellement dans le cadre de la collecte des ordures ménagères sur la période contrôlée. Il s'agissait d'installer, à la demande des communes, des conteneurs enfouis, présentant des coûts de génie civil et d'aménagements urbains que l'EPCI ne prévoyait initialement pas de réaliser dans le cadre de la collecte classique d'ordures ménagères.

¹⁷ En régularisation des coûts de fonctionnement des salles Rubillard et Jacques Cœur sur la commune de Lentilly.

2.2.1.3 Les attributions de compensation et l'évaluation des compétences transférées.

L'attribution de compensation (AC) a pour objet de compenser la différence éventuelle entre les recettes fiscales économiques transférées par les communes au profit de la communauté de communes et les charges transférées vers l'intercommunalité résultant des transferts de compétences. Le montant de l'AC est figé dans le temps, sauf nouvelles délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux, elle ne peut faire l'objet d'une indexation. Le montant de l'AC peut évoluer en fonction des transferts de compétences.

L'article 1609 nonies C, IV du code général des impôts fixe un délai de neuf mois entre la date du transfert de la compétence et la remise du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) qui définit et évalue les charges et recettes transférées et modifie, le cas échéant, le montant de l'attribution de compensation versée ou reçue.

Au cours de la période contrôlée, la CLECT s'est réunie à quatre reprises au total dont trois fois pour évaluer les charges transférées dans le cadre de la prise de compétences : le 24 mai 2019 pour le transfert de la compétence eaux pluviales, puis, en mars 2022 suite au transfert vers la communauté de communes de la compétence en matière de mobilité et enfin, le 20 juin 2023 au sujet de la mise en place du réseau France services sur le territoire du pays de l'Arbresle. Seul le transfert des eaux pluviales a entraîné une modification notable de l'AC, qui passe entre 2018 et 2019 de 3 287 488 € à 3 100 774 €.

La communauté reverse à ses communes membres des AC pour un montant net de 3 100 774 € en 2019 porté à 3 097 119 € en 2023.

D'autres prises de compétences sont intervenues sur la période du contrôle, la compétence en matière de tennis couvert en 2019, en 2020 la création d'un parcours culturel et touristique, et à compter du 1^{er} mai 2023 l'entretien et l'animation de ce même parcours (les « murmures du temps »). S'agissant de projets *ex-nihilo*, la CLECT n'avait pas à se prononcer.¹⁸

Tableau n° 6 : Attributions de compensation (AC)

En €	2019	2020	2021	2022	2023
AC versées	- 3 100 774	- 3 098 700	- 3 097 119	- 3 097 119	- 3 097 119
AC perçues	139 967	141 461	142 955	142 955	142 955

Source : comptes de gestion, retraitements chambre régionale des comptes

Depuis 2017, le président d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique doit présenter tous les cinq ans un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation, au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées¹⁹. Ce rapport, qui doit faire l'objet d'un débat et d'une délibération spécifique de l'EPCI, avant d'être obligatoirement transmis aux communes membres de l'EPCI pour information, a été réalisé par la communauté

¹⁸ Le guide de la direction générale des collectivités territoriales définit la notion de « charges transférées » comme : « l'ensemble des charges relatives aux compétences transférées entre les communes et l'EPCI. Il existe deux types de transferts de charges :

- les transferts de charges des communes vers leur EPCI accompagnant le transfert de l'exercice de compétences anciennement communales vers l'échelon intercommunal ;
- les restitutions de charges de l'EPCI à ses communes membres lorsque l'EPCI renonce à l'exercice de certaines compétences au profit de ses communes. ».

¹⁹ 2° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

avec retard par délibération du 7 juillet 2022 pour la période 2016/ 2020. Il en ressort un coût net pour l'EPCI des charges transférées de 461 920 €.

2.2.2 La stabilisation des services mutualisés

L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit que : « dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'EPCI et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Ce projet prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées, et sur leurs dépenses de fonctionnement. »

L'EPCI s'est doté d'un schéma de mutualisation adopté en 2015 pour la période 2016- 2018, poursuivant deux objectifs : l'efficience de l'action publique et la fédération du territoire autour de plusieurs thèmes de mutualisation incluant la police intercommunale, les ressources humaines, l'administration générale, les groupements de commande et la culture.

Un bilan des actions de mutualisation sur la période 2016-2018 a été présenté au conseil communautaire du 11 avril 2019. Il faisait apparaître la création, en 2017, d'un service commun des ressources humaines avec huit communes, l'arrivée d'un outil commun, le système d'information géographique (SIG), la possibilité d'accéder à un service développement numérique et de l'infogérance à partir de 2017, ainsi que des groupements de commande mis en place par la CCPA. À cette occasion étaient envisagées notamment, la création d'un service commun des ressources humaines dont les missions s'étendent, la mise en place d'un service commun de prévention des risques, la création d'un service de la commande publique, l'extension des réflexions sur les thèmes des systèmes d'information, de la culture et des médiathèques.

Un bilan complet 2020/2021 a de nouveau été réalisé en mars 2022, le coût des mutualisations étant estimé à 300 000 € par an pour la communauté de communes, avec un axe de travail sur la consolidation des mutualisations existantes. Les éventuelles économies réalisées du fait de la mutualisation n'ont pas été évaluées.

Trois services communs mutualisés existent :

- le service commun des ressources humaines, composé de 10 agents. Dix communes et un syndicat y adhèrent²⁰. Il réalise des missions de gestion administrative et de paye ;
- le service commun de prévention des risques professionnels, composé d'un agent chargé de coordonner les actions en matière d'hygiène et de sécurité. Il compte 14 communes ²¹et deux syndicats mixtes ;
- le service mutualisé commun achat, crée en 2019, composé de trois personnes qui proposent leur aide aux communes dans la passation des marchés. Seize communes font appel à ses

²⁰ Fleurieux-sur-l'Arbresle, Sourcieux-les-Mines, Bully, Bessenay, Courzieu, Saint-Germain-Nuelles, l'Arbresle, Saint-Julien-sur-Bibost, Sarcey, Savigny et le SIVOM de la Giraudière.

²¹ Fleurieux-sur-l'Arbresle, Sourcieux-les-Mines, Bully, Bibost, Bessenay, Chevinay, Courzieu, Éveux, Saint-Germain Nuelles, L'Arbresle, Saint-Julien-sur-Bibost, Sarcey, Savigny, Sain Bel. Le SIVOM (le syndicat intercommunal à vocation multiple de la Giraudière) et le SYRIBT (Syndicat de rivières de Brévenne Turdine).

services²². En 2023, 18 % des consultations passées par ce service l'ont été au service des communes.

La CCPA a souhaité financer, à hauteur de 60 000€ par an, une action de mutualisation pour l'instruction des autorisations du droit du sol²³ pour l'ensemble de ses communes. Ce financement a été effectué sur la base d'une convention avec le syndicat de l'ouest lyonnais (SOL) qui assure ce service depuis 2014. En 2023, la CCPA a mis fin à ce versement en restituant ce montant dans le cadre de la DSC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes du Pays de l'Arbresle est dotée de nombreuses compétences facultatives. Bien intégrée, elle a entamé en 2016 un mouvement de mutualisation soutenu qui a permis la création de services communs structurés. Depuis fin 2023, elle privilégie la consolidation des services communs existants.

La CCPA a mis en place les outils nécessaires au bon fonctionnement de sa vie institutionnelle et démocratique.

L'amélioration de la procédure d'attribution des subventions constituerait néanmoins une piste de progrès soulignée par la chambre.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation et le pilotage des ressources humaines

3.1.1 L'organisation du service commun des ressources humaines (RH)

Le service commun des ressources humaines est placé sous l'autorité du président et de la directrice générale des services (DGS). Il englobe le service des ressources humaines de la CCPA, s'occupant des ressources humaines propres à l'EPCI, et le service commun des ressources humaines de la CCPA (ressources humaines des communes adhérentes au service mutualisé). Il est dirigé par un agent de catégorie A, dont le temps de travail se décompose de la façon suivante : 10 % est consacré à la mutualisation et 90 % au pilotage et à la gestion des dossiers relatifs à la CCPA. Huit autres agents de catégorie B composent le service dont une coordonnatrice mutualisation représentant 0,9 ETPT²⁴, des gestionnaires et un chargé de formation recrutement. Le service comprend au total 7,8 ETPT, dont 5,3²⁵ sont consacrés à la

²² L'ensemble des communes de la CCPA mis à part Saint Pierre la Palud. Le SIVOM et le SYRIBT.

²³ Dans le cadre de la fin de l'instruction des autorisations du droit des sols par les services de l'État (2014), celle-ci a été confiée à un service créé ex-nihilo par le Syndicat de l'Ouest Lyonnais. Regroupant trois Communautés de Communes, cette mutualisation apporte une logistique et une expertise forte aux communes.

²⁴ L'équivalent temps plein travaillé (ETPT) mesure l'activité des agents, en prenant en compte la quotité de travail et la période d'activité dans l'année.

²⁵ Les 5,3 ETPT sont composés de 3,3 gestionnaires, de 0,9 temps de coordination et de 1 ETPT pour le recrutement formation et de 0,1 en pilotage.

mutualisation et 2,5 à la gestion de la CCPA²⁶. L'ensemble des agents du service travaillent au siège de la CCPA.

Il a été créé par délibération du conseil communautaire du 8 décembre 2017 et mis en place en 2018, avec huit communes selon une convention valable trois ans, sur la base de l'article L. 5211-4-2 du CGCT²⁷. Deux communes supplémentaires ont adhéré au service commun en 2023, portant le nombre de communes adhérentes à 10²⁸. Une convention type de services est signée avec chaque collectivité. Les échanges avec les communes adhérentes ainsi que les déplacements sur place sont fréquents.

La création du service s'est faite sans transfert d'emploi, à l'exception d'un seul agent en provenance de la commune de l'Arbresle. La convention de 2018 a été revue en 2022 pour élargir le panel de services proposés. Le service commun propose désormais des services de base aux agents et aux élus : la gestion des carrières, des rémunérations des agents et des indemnités des élus, la gestion des absences avec effet paie, la médecine professionnelle, la formation, les retraites, le conseil sur certains dossiers. Une série de services à la carte est également proposée, notamment, dans le domaine du recrutement, mais encore assez peu utilisée par les collectivités adhérentes.

Le service commun gère un total de 393 dossiers d'agents et 94 dossiers d'élus en s'appuyant sur le logiciel CIRIL. Chaque gestionnaire traite son portefeuille en gestion intégrée, c'est à dire à la fois sur les questions de paie et de gestion administrative. La répartition des portefeuilles est proratisée en fonction du temps de travail de chaque gestionnaire, un gestionnaire à temps plein étant chargé d'environ 95 agents.

Le service s'appuie également sur le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône et recourt, pour les questions plus spécifiques, à une assistance juridique en ligne.

Les coûts de facturation de ces services aux communes s'établissent par un calcul fondé sur trois éléments : un forfait annuel de 250 € par élu pris en charge, un coût proratisé en fonction du nombre de bulletins de payes émis concernant les agents, un forfait par dossier pour les services à la carte. Un bilan chiffré sommaire relatif aux coûts du service a été établi en 2023.

Le dernier bilan d'avancement des mutualisations a été réalisé en février 2022 pour les années 2020 et 2021. Il fait apparaître des points positifs : un logiciel adapté permettant d'assurer notamment la ponctualité des payes, ainsi que des personnels spécialisés qui représentent un atout pour les communes membres qui n'en disposent pas. La mise en place d'un espace numérique partagé de dossiers « ressources humaines » pour les communes adhérentes constitue une bonne pratique. Le bilan fait cependant ressortir le besoin pour les communes membres de mieux identifier ce qui relève de leurs compétences et de celles du service commun.

La chambre invite la communauté de communauté à s'assurer de la diffusion et de la bonne compréhension par les collectivités adhérentes de la répartition des compétences entre le

²⁶ Les 2,5 ETPT sont composés de 0,9 temps responsable de service et de 1,6 temps gestionnaire.

²⁷ L'article L. 5211-4-2 permet en dehors des compétences transférées la création de service commune entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres.

²⁸ L'Arbresle, Bessenay, Bully, Courzieu, Fleurieux-sur-l'Arbresle, Sarcey, Savigny, Saint-Germain-Nuelles, Saint-Julien, SIVOM, Sourcieux.

service commun des ressources humaines et les services des ressources humaines de chacune d'entre elles.

3.1.2 Le service commun de prévention des risques professionnels

Créé en 2020, il est composé d'un agent, conseiller de prévention, qui coordonne la prévention des risques pour 14 communes, et deux syndicats²⁹. L'agent dispense des formations et assure une veille juridique. Il vient en soutien pour l'élaboration des documents d'évaluation des risques professionnels. En lien avec le service « marché groupement », il participe aux commandes de matériels de sécurité et formations. Il participe aux visites des agents chargés de la fonction d'inspection (ACFI) qui dépendent du centre de gestion.

Le coût du service commun est facturé aux communes adhérentes sur la base de leur masse salariale en année N-1. La création du service commun de prévention constitue une bonne pratique.

3.2 Les lignes directrices de gestion

Codifiées aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), les lignes directrices de gestion (LDG) 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.

La CCPA s'est dotée de LDG pour la période 2021-2026, après avis du comité technique du 25 mars 2021. Celles-ci ont établi un état des lieux des pratiques existantes en matière de ressources humaines et défini des objectifs d'amélioration avec des actions proposées dans différents domaines : la sensibilisation et la mobilisation autour de l'égalité professionnelle, l'encadrement du retour au poste de travail après certains congés pour événements familiaux, l'égalité entre filières, l'égalité dans la promotion interne, le dispositif d'accueil des victimes de discrimination, l'implication des agents dans la définition des lignes directrices de gestion, la lutte contre la discrimination dans le recrutement et la formation, la conciliation de la vie personnelle et de la vie professionnelle.

S'agissant de l'avancement des agents, une délibération du 2 décembre 2010 fixe le taux d'agents promouvables à 100 % tout en réservant à l'établissement le droit de sélectionner les lauréats selon plusieurs critères : la politique générale des ressources humaines de la collectivité en matière d'avancement, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de la collectivité au vu de l'évolution des missions, la reconnaissance du mérite et de l'expérience professionnelle.

Pour la promotion interne, les services de la communauté de communes établissent la liste des agents pouvant prétendre à promotion, transmise au centre de gestion. L'appréciation de la valeur professionnelle repose essentiellement sur les comptes rendus d'entretiens professionnels, dont la trame est complète. Le service des ressources humaines informe les

²⁹ Le SYRIBT, syndicat de rivières Brèvenne-Turdine, le SIVOM de la Giraudière.

responsables de pôle de la liste des promouvables, un classement est établi et soumis à la validation du président qui prend une décision définitive.

Le ratio de promus sur l'ensemble des promouvables était de 4/12 en 2021, de 1/8 en 2022 et 0/10 en 2023 en matière d'avancement de grade. La communauté assure un suivi de l'incidence financière de ces décisions.

3.3 Le dialogue social

Le comité technique, et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail qui est devenu comité social unique au 1^{er} janvier 2023, s'est réuni à une fréquence régulière sur la période³⁰ avec près de cinq réunions par instance chaque année de la période contrôlée. Il fait l'objet de comptes rendus clairs et détaillés.

Le rapport social unique, qui remplace le bilan social depuis le 1^{er} janvier 2021, s'appuie *in extenso* sur le rapport du centre de gestion, ce qui ne permet pas d'intégrer d'éléments qualitatifs ou d'appréciations, ni de formaliser ou d'évaluer la stratégie en matière de ressources humaines de l'établissement.

La chambre invite la CCPA à établir une synthèse annuelle plus spécifique à ses enjeux.

3.4 La structure des effectifs et la masse salariale

3.4.1 Emplois permanents et non permanents

La communauté de communes emploie 90,7 emplois permanents et six agents non permanents pour un total de 96,7 équivalents temps plein (ETP). La progression du nombre d'agents sur la période est de 22 %. La progression concerne, à la fois, les effectifs permanents qui sont passés de 79,6 en 2019 à 90,7 ETP à fin 2023 et les emplois non permanents qui passent de deux à six.

Cette évolution s'explique par des besoins plus importants en personnel dus à l'extension des compétences et aux nouveaux projets : mobilité, gens du voyage, transition écologique, « Petites villes de demain », gestion du « cotravail », renforcement de l'office du tourisme, création d'une maison France services, service déchets, service patrimoine. De 2019 à 2023, 18 emplois ont été créés³¹.

Le budget principal porte l'ensemble des 96,7 ETP.

³⁰ Périodicité respectant l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, qui prévoit deux réunions annuelles minimum.

³¹ Deux au services assainissement, quatre au service aménagement du territoire, quatre au service solidarités, un au service mobilité, deux au service finances, un pour le sport, un au service patrimoine, trois au service déchets.

Tableau n° 7 : Effectifs emplois permanents et non permanents

Emplois pourvus au sein de la communauté de communes			au 31/12/2019		au 31/12/2020		au 31/12/2021		au 31/12/2022		au 31/12/2023	
			Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP	Nombre d'agents	ETP
Emplois perm.	Titulaires	A	17	16,7	17	16,5	18	17,6	18	17,6	20	19,7
		B	15	15	18	17,4	19	18,8	20	19,3	21	19,8
		C	12	12	12	12	10	10	11	11	10	10
		sous total	44	43,7	47	45,9	47	46,4	49	47,9	51	49,5
	Contract.	A	12	12	10	10	11	11	12	12	12	11,8
		B	11	10,9	10	9,5	15	14,4	17	15,9	19	17,4
		C	13	13	14	14	13	13	14	14	12	12
		sous total	36	35,9	34	33,5	39	38,4	43	41,9	43	41,2
	TOTAL EMPLOIS PERMANENTS		80	79,6	81	79,4	86	84,8	92	89,8	94	90,7
	Emplois non perm.	Contract.	A	1	1	0	0	2	2	3	3	3
B			1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
C			0	0	1	1	1	1	1	1	3	3
TOTAL EMPLOIS NON PERMANENTS		2	2	1	1	3	3	4	4	6	6	
Total		TOTAL	82	81,6	82	80,4	89	87,8	96	93,8	100	96,7

Source : communauté de communes

La communauté de commune ne dispose pas d'emplois de cabinet.

3.4.2 Les agents contractuels

Au 31 décembre 2023, la communauté de communes compte 49 contractuels, 33 d'entre eux au titre des emplois permanents, six au titre de la vacance temporaire, six en contrats de projet, trois en contrats à durée indéterminée, un au titre du remplacement.

Selon les données produites par la communauté de communes, les agents contractuels représentent 41,2 ETP sur 90,7 pour les emplois permanents soit 45,4 % des ETP d'emplois permanents. L'EPCI compte également six contractuels sur emploi non permanent. Les contractuels représentent donc 47,2 ETP sur l'ensemble des 96,7 emplois pourvus sur la communauté de communes, soit un total de 48,8 % de la totalité des effectifs de la CCPA. Ce taux apparaît élevé, les agents contractuels représentant, fin 2022 au niveau national, 23 % des agents de la fonction publique territoriale. La question du recrutement des personnels contractuels de la communauté de communes fait l'objet de prochains développements³².

Tableau n° 8 : Répartition des emplois contractuels par type de contrat

Agent / motif contrat	Nombre
CDI	3
Contrat de projet	6
Vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (3-2 / L. 332-14)	6
Nature des fonctions ou besoins des services (3-3-2° / L. 338-8-2)	33
Remplacement (L. 332-13)	1
Apprenti	3

Source : communauté de communes

³² Direction générale des collectivités locales, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2024.

3.4.3 L'évolution de la masse salariale

Les charges de personnel, constituées des rémunérations et des charges sociales, ont progressé de 18,2 % sur la période pour atteindre 3,7 M€ en 2023. La progression s'explique par plusieurs facteurs cumulatifs :

- l'évolution de l'indemnité compensatrice de la contribution sociale généralisée (CSG) ;
- le relèvement du minimum de traitement (hausse du salaire minimum interprofessionnel de croissance) ;
- la revalorisation du taux de prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement domicile-travail ;
- le dispositif garantie individuelle du pouvoir d'achat ;
- le forfait mobilité durable ;
- la gestion de la crise Covid ;
- la hausse du point d'indice ;
- la création des services communs (2020 : prévention des risques professionnels, marchés publics) ;
- les transferts de compétences (2019 : assainissement collectif des eaux usées, eaux pluviales urbaine, 2021, mobilité en 2022, convention Maison France Services avec l'État, 2023).

L'augmentation de la masse salariale est également liée aux créations de postes, à l'action sociale proposée aux agents et à la volonté de la communauté de communes de développer un régime indemnitaire attractif.

Tableau n° 9 : Les charges de personnel

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Charges totales de personnel internes et externes³³</i>	3 133 229	3 223 513	3 247 753	3 359 979	3 703 976
<i>en % des produits de gestion³⁴</i>	19,90 %	19,70 %	19,60 %	25,80 %	25,00 %

Source : comptes de gestion, retraitement chambre régionale des comptes

3.5 Le recrutement

La procédure de recrutement des agents contractuels est fixée par le 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.

Elle impose notamment :

- une publication d'une durée d'un mois, sauf urgence ;
- la constitution d'une fiche de poste qui mentionne le ou les fondements juridiques qui permettent d'ouvrir cet emploi permanent au recrutement d'un agent contractuel ;
- l'établissement du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire lors lorsque l'emploi permanent à pourvoir relève du 2° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 aujourd'hui classifié à l'article L. 332-8-2° du CGFP ;

³³ Rémunérations, charges sociales, nettes des atténuations de charges (comptes 64), auxquels sont ajoutés les impôts et taxes sur les rémunérations (comptes 631 et 633) et les charges de personnel extérieurs (compte 621).

³⁴ Voir partie 5 ci-dessous pour une composition des produits de gestion.

- l'établissement à nouveau de ce constat lors du renouvellement du contractuel ;
- la réalisation, à la suite d'un ou des entretiens de recrutement (désormais obligatoire(s), d'un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat présélectionné au regard de ses compétences, les aptitudes, les qualifications et l'expérience professionnelles, potentiel et la capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir, établi par la ou les personnes ayant conduit le ou les entretiens.

Le contrôle de la chambre a porté sur un échantillon de 25 recrutements d'agents contractuels³⁵.

3.5.1 L'absence de traçabilité de la procédure de recrutement

La procédure comme les pratiques de recrutement d'une entité publique doivent permettre d'assurer le respect du principe à valeur constitutionnelle d'égal accès à l'emploi public, ainsi que des règles du CGFP qui en découlent.

Le service des ressources humaines a mis en place une procédure interne de recrutement

Les besoins de recrutement sont identifiés par les services, la création du poste étant validée en bureau, une délibération du conseil communautaire autorisant la création du poste et son recrutement par le président.

Un profil de poste est élaboré en lien avec le service d'appartenance, l'annonce est rédigée et mise à la signature du président. La publication de l'offre est effectuée en externe et par le centre de gestion du Rhône sur différents sites pour un délai d'un mois minimum. L'annonce est également publiée en interne.

Si une procédure d'entretien (avec intervention d'un jury) est bien appliquée pour les agents recrutés par le service commun, elle n'a pas fait l'objet d'une validation en conseil communautaire. L'examen des dossiers contrôlés révèle l'absence de compte-rendu d'entretien.

À titre d'illustration :

- l'emploi permanent de catégorie A de chargée de communication digitale: Mme A. a été recrutée le 1^{er} septembre 2018 pour un an sur la base de l'article 3.3.2 de la loi n° 83-634 du 26 janvier 1984 qui vise les emplois de catégorie A pouvant être pourvus par des agents contractuels lorsque les besoins ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté . Son contrat a été renouvelé à trois reprises pour des périodes d'un an sur le même support juridique et le même emploi. Le 1^{er} avril 2021, cette dernière a été promue responsable de la communication et a signé un nouveau contrat à durée déterminée (CDD), d'un an sur le même fondement. Enfin, le 1^{er} avril 2024, son contrat a été reconduit sur la base de l'article L. 332-8-2 du CGFP. Au 1^{er} septembre 2024 un CDD a été signé. Aucun compte rendu d'entretien du jury lors des différentes phases de recrutement, pouvant justifier d'autres candidatures, n'est présent au dossier.
- l'emploi de responsable du relai petite enfance : Mme B. a été recrutée sur la base de l'article L. 332-13 du CGFP pour assurer le remplacement d'un agent public territorial, à compter du 16 janvier 2023 jusqu'au 31 janvier 2023. Ce contrat a été renouvelé à sept reprises par avenant pour quelques mois, puis un nouveau contrat de deux ans a été signé le 28 mai 2023,

³⁵ Pour l'ensemble de ces dossiers la chambre s'est assurée de la présence d'une délibération visant les emplois permanents autorisant ces recrutements lorsqu'elle était requise.

sur la base de l'article L. 332-8 alinéa 2 du CGFP. Le dossier consulté ne fournit aucun élément relatif à d'éventuelles autres candidatures, ni procès-verbaux d'entretien du jury.

- l'emploi d'agent d'accueil à l'office du tourisme : Mme C. a été recrutée pour un besoin temporaire sur la base de l'article L. 332-14 du CGFP, du 16 juillet 2024 jusqu'au 31 décembre 2024. Aucun procès-verbal d'entretien n'est présent au dossier. Seul un procès-verbal de jury note, sans plus de précision, les candidats présents et la décision finale.

Cette absence de procès-verbaux d'entretien constitue une fragilité du processus et expose la communauté de communes à un risque contentieux. Les dossiers ne permettent pas de s'assurer, le cas échéant, qu'aucun fonctionnaire titulaire n'a soumis sa candidature, faute de traçabilité du processus de recrutement. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté de communes s'engage à mettre en place un procès-verbal d'entretien pour chaque candidat au recrutement.

3.5.2 Les conditions de renouvellement

L'article 3.2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (devenu l'article L. 332-14 du CGFP) prévoit que « *par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précité et pour les besoins de continuité du service, les emplois permanents des collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 de la présente loi peuvent être occupés par des agents contractuels pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.*

Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Il ne peut l'être que lorsque la communication requise à l'article 41 a été effectuée.

Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée au deuxième alinéa du présent article, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir. »

M. D. a été recruté pour des raisons d'accroissement saisonnier d'activité du 22 mai au 31 décembre 2018 sur un poste d'adjoint technique d'entretien au centre nautique Archipel, sur la base de l'article 3.2 de la loi du n° 84-53 du 26 janvier 1984. Il a ensuite été renouvelé sur cette même base d'un an en un an sur la base de jusqu'au 31 décembre 2020, avant d'être reconduit pour trois ans sur la base de l'article 3-3-2 de la loi n° 83-634 du 26 janvier 1984. La chambre relève une irrégularité dans le dépassement de la durée maximale de deux ans prévus par l'article 3.2 précité.

Malgré des publications de poste à chaque renouvellement, aucune trace de procès-verbal d'entretien du jury ou d'autres candidatures ne sont présentes au dossier. L'établissement public n'est donc pas en mesure de démontrer qu'il a tenté de recruter un agent titulaire pour occuper cet emploi dont la nature des fonctions ne requiert pas de compétences particulières et pour lequel un corps de fonctionnaire d'adjoint technique existe.

3.5.3 Le non-respect du principe de publicité des postes.

Les collectivités locales sont soumises, en matière de recrutement, à différentes obligations juridiques : obligation de recruter un fonctionnaire sur un emploi permanent³⁶,

³⁶ Article L. 311-1 du CGFP.

obligation de déclaration de vacance de poste³⁷, également déclarée auprès du centre de gestion³⁸. Les conséquences en cas de non-respect de ces obligations peuvent aller jusqu'au risque de nullité des nominations subséquentes³⁹.

Afin d'assurer le respect du principe d'égal accès à l'emploi public, une entité publique doit publier suffisamment en amont (en respectant le délai de 30 jours) la vacance d'emploi d'un poste. Or l'examen de certains dossiers de recrutements récents montre que ce principe général n'est pas toujours respecté.

À titre d'illustration :

- pour l'emploi de catégorie B de chargée de communication : une délibération du 10 décembre 2020 créait l'emploi permanent. Mme E. a été recrutée sur la base de l'article 3.3.2 de la loi n° 84 -53 du 26 janvier 1984 pour un an à compter du 14 décembre 2020 au 13 décembre 2021, puis son contrat a été renouvelé pour un an, le 14 décembre 2021. Lors du renouvellement en 2021, la date de fin de publication du poste était le 21 décembre 2021. La chambre note que le nouveau contrat a débuté avant la fin de la période de publication ;
- pour l'emploi de chargé de mission logement habitat : Mme F. a été recrutée le 15 juillet 2019 sur la base de l'article 3.3.2 de la loi n° 84 -53 du 26 janvier 1984 pour une durée d'un an, puis renouvelée pour une période de trois ans du 15 juillet 2020 au 14 juillet 2023. Un nouveau CDD de trois ans lui a été proposé à compter de juillet 2023. La chambre souligne une publication très anticipée et avec un délai de publication très court de seulement 16 jours du 6 mars 2019 au 22 mars 2019 pour le premier contrat. Enfin pour la publication lors du dernier renouvellement de Mme F. à compter du 15 juillet 2023, le contrat a débuté avant la fin du délai de publication qui s'étendait 28 juin 2023 au 28 juillet 2023⁴⁰ ;
- pour l'emploi de chargé de mission en développement social : après publication en octobre 2021 du poste, une chargée de mission en développement social, Mme G. a été recrutée le 14 mars 2022 pour deux ans sur la base de l'article L. 332-8 du CGFP qui vise un emploi permanent occupé par un contractuel lorsqu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté. Son contrat a été renouvelé pour un an en mars 2024. La chambre souligne le délai très long entre la publication en octobre 2021 et la date de début du contrat en mars 2022. Aucune trace d'autres candidatures ou procès-verbaux d'entretien de jury n'était présente dans le dossier.

La chambre relève des irrégularités relatives à des publications, qui sont de pure forme, la communauté de communes offrant un droit au renouvellement à certains contractuels.

³⁷ Article L. 311-2 du CGFP.

³⁸ Article L. 313-4 du CGFP.

³⁹ CE, sous-sections 3 et 5 réunies, 14 mars 1997, n° 143800 : « La création de l'emploi [...] n'a pas été communiquée au centre de gestion compétent ; qu'il suit de là que le contrat par lequel le président du conseil général a recruté M.X pour occuper cet emploi a été conclu à la suite d'une procédure irrégulière et est, par suite, entaché d'excès de pouvoir ».

⁴⁰ Le décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement des emplois permanents précise désormais dans son article 2 que « les candidatures sont adressées à l'autorité mentionnée dans l'avis de vacance ou de création de l'emploi permanent à pourvoir dans la limite d'un délai qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de publication de cet avis ».

Recommandation n° 2. : Garantir l'accès des fonctionnaires aux offres d'emplois, en particulier pour les renouvellements de personnels contractuels, et assurer la traçabilité du processus de recrutement dans une logique de transparence.

3.6 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité⁴¹. 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.

La communauté de communes a mis en place le RIFSEEP au 1^{er} janvier 2017 par délibération du 15 décembre 2016, puis des 11 juillet 2019, 16 juillet 2020 et 8 juillet 2021 pour compléter les cadres d'emplois concernés.

La délibération du RIFSEEP du 11 juillet 2019 intègre une IFSE plancher de 88 € brut mensuel correspondant à l'ancienne prime de fin d'année.

L'ensemble de ces délibérations indique les cadres d'emplois concernés, fixe les groupes de fonctions et montants maximum et évoque les critères de modulation du versement du complément indemnitaire annuel. Toutefois, deux écueils peuvent être soulignés : la consultation des dossiers montre que tous les emplois ne sont pas assortis d'une fiche de poste et, quand elles existent, celles-ci ne font pas apparaître le groupe d'appartenance au RIFSEEP.

La chambre invite la commune à élaborer des fiches de postes incluant le groupe d'appartenance RIFSEEP.

Le complément indemnitaire annuel (CIA) est versé en fonction de la manière de servir et de l'engagement professionnel de l'agent appréciés lors de l'entretien professionnel. Le CIA est déterminé sur la base de critères clairement définis par l'EPCI. Les montants attribués varient entre 0 % et 100 % du montant annuel maximum autorisé dans les groupes de fonctions de la délibération. Il fait l'objet d'un versement mensuel.

3.7 Le temps de travail

3.7.1 Les régimes de temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures avec l'instauration du jour de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de

⁴¹ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

1 607 heures constitue à la fois un plancher et un plafond, sauf régime de temps de travail antérieur plus favorable, pouvant alors être maintenu.

Les modalités d'organisation du temps de travail ont été revues et sont exposées dans les différentes versions du règlement intérieur, dont la dernière a été mise en œuvre le 1^{er} janvier 2022 suite à la délibération du 9 décembre 2021.

Celui-ci prévoit un cycle hebdomadaire de 35 ou 39 heures hebdomadaires. Les agents choisissent leur cycle avec l'accord du chef de service. Le calcul de leur droit à congé calculé sur la base de cinq fois les obligations hebdomadaires varie donc de 22,5 à 25 jours.

La chambre relève que la communauté de communes respecte bien la règle des 1 607 heures annuelles.

D'autres modes d'organisation existent au sein de l'EPCI, de façon à ajuster la présence des agents aux temps forts de l'activité de certains de ses services. Ils concernent une vingtaine d'agents affectés au centre forme, au service patrimoine et à l'office du tourisme, qui disposent d'horaires spécifiques. Un seul agent d'entretien (Mme H.), partie en retraite le 1^{er} septembre 2024, disposait d'un planning annualisé.

Ces aménagements ne figurent pas dans le règlement intérieur de la communauté de communes et n'ont pas fait l'objet de délibération.

Recommandation n° 3. : Prendre une délibération fixant les différents rythmes de travail et les intégrer au règlement intérieur.

3.7.2 Les absences et congés

Les autorisations d'absence sont régies par les articles L. 622-1 et suivants du CGFP qui prévoient que « *Les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux* ». Elles sont précisées dans le règlement intérieur de la communauté de communes. Le régime de l'établissement public est globalement plus favorable que celui de l'État ce qui peut influencer sur son potentiel opérationnel et représente un coût supplémentaire.

La chambre note une irrégularité concernant le décompte en heures des autorisations d'absence : l'EPCI prévoit des absences en cas d'événements familiaux ou de santé calculés en proportion des « obligations hebdomadaires de service ». Dès lors, deux problèmes se posent : d'une part une iniquité de traitement entre agents à temps complet et agents à temps non complets, et d'autre part, un non-respect des *minima* légaux pour certains agents à temps non complet. Elle relève également une irrégularité dans le cas des autorisations d'absence pour décès d'un enfant, dont les seuils sont en dessous de ceux prévus à l'article L. 622-2 du CGFP, concernant les enfants (cf. annexe 1).

3.7.3 Les heures supplémentaires

3.7.3.1 Le cadre général des heures supplémentaires

Le régime juridique des heures supplémentaires dans les collectivités territoriales est établi par parité avec celui des agents de l'État, défini dans le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 précité relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

La commune ne dispose pas de dispositif automatisé de contrôle du temps de travail. L'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précité prévoit pourtant l'obligation – sauf exception, pour l'employeur – de mettre en œuvre des moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, faute de quoi les IHTS ne peuvent être versées.

La délibération du 3 décembre 2020 fixant les modalités d'attribution indemnités horaires pour travaux supplémentaires et la délibération du 9 décembre 2021 modifiant le règlement intérieur posent le cadre des heures supplémentaires. Le règlement intérieur, dans son article 12, fixe le principe selon lequel les heures supplémentaires sont exceptionnelles, récupérées et effectuées à la demande de l'autorité hiérarchique. Elles ne peuvent, par ailleurs, dépasser 25 heures mensuelles.

La compensation d'heures supplémentaires doit faire l'objet d'une délibération qui précise, pour chaque cadre d'emplois, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit à une indemnisation ou un repos compensateur⁴². En l'espèce, la délibération du 3 décembre 2020 mentionne bien les cadres d'emplois, les services et les fonctions pouvant ouvrir droit aux IHTS.

L'EPCI n'a pas été en mesure de fournir les montants d'heures récupérées par année. La chambre l'invite donc à effectuer le suivi des heures supplémentaires récupérées.

3.7.3.2 La chaîne de validation des heures supplémentaires

Les agents effectuant des heures supplémentaires remplissent eux même un document papier déclarant les heures supplémentaires effectuées. Ce formulaire est ensuite visé par le responsable de service avant d'être transmis au service des ressources humaines pour mise en paiement. Un bordereau mensuel récapitulant l'ensemble des heures mises en paiement est ensuite signé par le président de la CCPA. En l'absence de dispositif automatisé du temps de travail, il n'est pas possible de contrôler que ces heures ont été réellement effectuées et ce à la demande du responsable⁴³.

La chambre invite en l'espèce l'EPCI à respecter les règles applicables.

3.7.3.3 Le volume des heures supplémentaires

Le nombre d'heures supplémentaires payées (6 280) représente un montant de 107 573 € sur la période 2019-2023 (cf. annexe 2), qui diminue en 2023. Elles concernent plus particulièrement quatre services : l'espace aquatique, le service exploitation, le service équipements sportifs et le service commun des ressources humaines.

Le paiement des heures supplémentaires ne relève donc pas de l'exception, comme prévu par l'article 12 du règlement intérieur de la commune.

⁴² Décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé.

⁴³ L'article 4 du décret du 14 janvier 2002 prévoit que les heures supplémentaires sont réalisées « à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail ».

3.7.3.4 Le dépassement du seuil des 25 heures mensuelles

L'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que : « *le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures.*

Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité social d'administration compétent.

Des dérogations au contingent mensuel peuvent être accordées, à titre exceptionnel, dans les limites prévues au I de l'article 3 du décret du 25 août 2000 susvisé, après consultation du comité social d'administration ministériel ou du comité social d'administration d'établissement, pour certaines fonctions dont la nature est précisée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la fonction publique et du ministre concerné. ».

Sur la période 2019- 2022, cinq agents de catégorie B ou C à temps complet ont dépassé au moins une fois le seuil mensuel des 25 heures payées (cf. annexe 2). Ils appartiennent au service équipements sportifs et au service commun des ressources humaines.

L'EPCI n'a pas été en mesure de fournir les décisions du chef de service autorisant ces dépassements et n'en a pas informé les instances représentatives du personnel.

La chambre l'invite à mettre fin au paiement des heures supplémentaires sans autorisation du chef de service et à en informer les instances représentatives du personnel.

3.7.4 **Les frais de mission et frais de représentation**

3.7.4.1 Les frais de missions

Le décret du 3 juillet 2006⁴⁴ fixe les conditions et les modalités de règlement des frais de mission des personnels de la fonction publique. L'article 7-1 du décret 2001-654 du 19 juillet 2001⁴⁵ précise que « *l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, en métropole et en outre-mer, le barème des taux du remboursement forfaitaire des frais et taxes d'hébergement dans la limite du taux prévu aux premier et deuxième alinéas de l'article 7 du décret du 3 juillet 2006 précité* ».

Les taux des frais de mission, pour les frais de repas et d'hébergement actuellement applicables ont été fixés en dernier lieu par arrêté du 20 septembre 2023.avec un taux maximal pour les repas de 20 € et de 90 € en général pour une nuitée hors Paris ou de 140 € à Paris.

En application de l'article D. 1617-19 du CGCT et de son annexe 1 (21711), une délibération fixant les taux du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement pour la métropole est requise avant paiement par le comptable.

Pour l'ensemble de l'échantillon des états de frais contrôlés ces montants sont respectés et les justificatifs transmis. Si la CCPA dispose d'une note interne qui fixe les taux des

⁴⁴ Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

⁴⁵ Décret n° 2001-654 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels.

indemnités conformément à la législation en vigueur et prévoit un état de frais, son assemblée délibérante n'a pas été amenée à en délibérer, ce que la chambre lui demande de faire.

3.7.5 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme⁴⁶ pour raison médicale des agents titulaires augmente légèrement sur la période passant de 2,56 % en 2019 à 3,69 % en 2023. Il demeure cependant très en deçà des moyennes nationales avec un taux d'absentéisme pour motif médical de 1,86 % en 2022 (contre 9,7 %⁴⁷). Le taux d'absentéisme des agents contractuels est nettement inférieur à celui des agents titulaires (2,25 % contre 3,69 % en 2023).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le processus de recrutement de la communauté de communes comporte des lacunes qui contreviennent au principe d'égal accès à l'emploi public et l'expose à d'éventuels recours contentieux. Elle doit améliorer sa gestion sur ce point.

Le service commun des ressources humaines apparaît structuré mais doit gagner en lisibilité pour une meilleure compréhension des compétences réciproques exercées. Quelques axes d'amélioration sont également attendus en matière de d'organisation du temps de travail.

4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

4.1 L'organisation de la fonction budgétaire et comptable

4.1.1 Le service des finances

Le service des finances est intégré au pôle ressources, il est composé de quatre agents (la responsable de service et trois agents), gestionnaires du budget principal et des sept budgets annexes au moyen d'un logiciel spécialisé.

4.1.2 La comptabilité d'engagement

Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement permet de donner une image fidèle des comptes de l'établissement, dès lors qu'elle permet de recenser tous les engagements pris sans attendre leur paiement effectif. Sa mise en œuvre nécessite une organisation permettant de rapprocher au plus près l'engagement juridique de l'engagement comptable préalable ou concomitant. Elle facilite par ailleurs certaines opérations de fin d'exercice, telles que la mise en place d'une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ainsi que la détermination des restes à réaliser.

⁴⁶ Taux d'absentéisme : nombre de jours d'absence / (nombre total d'agents x 365).

⁴⁷ Sources RSU 2022 et panorama Relyens 2022.

La communauté a mis en place une procédure dématérialisée du cycle de l'achat.

En pratique, le nombre de visas induit par cette organisation, en particulier en termes d'efficacité du circuit de la dépense, gagnerait à être revu, et ce notamment pour permettre de conserver des délais de paiement en-dessous du seuil réglementaire de 30 jours. En effet, le taux de paiement à moins de 30 jours en 2023 atteint seulement 35,66 %.

4.1.3 Les délégations de signature

En vertu d'une délibération du 16 juillet 2020, la directrice du service des finances dispose d'une délégation de signature pour :

- signer électroniquement les bordereaux de mandats ou de titres ;
- signer les décisions concernant la préparation, la passation et l'exécution des marchés de travaux de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée, lorsque les crédits sont inscrits au budget et lorsque les dits marchés sont inférieurs à 1 500 € HT.

4.2 La qualité de l'information budgétaire et comptable

La communauté dispose d'un budget principal relevant de la nomenclature budgétaire et comptable M57 et de sept budgets annexes sur la période, dont cinq concernent des services publics administratifs (SPA) soumis à la nomenclature M57 et deux des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) relatifs au service public de l'assainissement non collectif (SPANC) et à l'assainissement collectif, relevant de la nomenclature M49.

4.2.1 Le calendrier et la complétude des documents budgétaires

4.2.1.1 La préparation budgétaire

Après la réalisation d'une lettre de cadrage fin septembre, la préparation technique du budget à partir des propositions des services fait intervenir des commissions distinctes des commissions thématiques et se poursuit jusqu'en fin d'année N-1 avec des conférences budgétaires.

L'EPCI se conforme au calendrier budgétaire réglementaire consistant à adopter le budget primitif avant le 15 avril et le compte administratif avant le 30 juin. Avant l'adoption du compte financier unique (CFU), applicable à compter du 1^{er} janvier 2024, l'organe délibérant a voté, selon un cadencement différencié, le budget primitif, puis l'affectation des résultats de l'exercice N-1⁴⁸ et le compte de gestion.

4.2.1.2 Le rapport d'orientations budgétaires

La communauté respecte l'obligation de présenter dans un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la

⁴⁸ « Budget supplémentaire ».

gestion de la dette, préalablement au vote du budget et d'organiser un débat d'orientation budgétaire dans les deux mois précédant son adoption.

L'article L. 2312-1 du code des collectivités territoriales (CGCT), prévoit que dans les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants, le rapport comporte les informations relatives :

- à la structure des effectifs ;
- aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- à la durée effective du travail.

Si la structure des effectifs est reprise dans le ROB 2023, les dépenses de personnel ne présentent pas un niveau de détail suffisant concernant les rémunérations (traitements indiciaires, régimes indemnitaires, heures supplémentaires rémunérées, avantages en nature).

La CCPA remplit les conditions démographiques lui imposant d'inclure dans ses ROB l'ensemble des informations indiquées et les prend bien en compte.

La présentation des engagements pluriannuels (dont les autorisations de programme/crédits de paiement – AP/CP) n'est pas systématiquement effectuée concernant le budget principal dans les derniers ROB (2022 et 2023).

4.2.1.3 Le pilotage pluriannuel

La communauté a mis en place une gestion en AP/CP⁴⁹ en 2021. Six opérations immobilières font l'objet d'une gestion en AP/CP⁵⁰ : le nouveau siège (7,2 M€), les « murmures du temps » (2 M€), l'aménagement des voies cyclables (4 M€), les tennis couverts (3,2 M€), le programme local d'habitat (1,5 M€), les travaux relatifs à la voirie (8,6 M€). Sur le budget principal, 71 % de crédits inscrits en investissement sont gérés en AP/CP.

La CCPA dispose d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI 2019-2027). La liste d'investissements potentiels qu'elle a présenté à la chambre, en particulier au regard des débats d'orientation budgétaire, est assortie d'une budgétisation, mais ne comporte cependant pas de plan de financement.

Sur le budget assainissement collectif, 91 % des crédits inscrits en investissement sont gérés en AP/CP.

⁴⁹ Article L. 2311-3 du CGCT. La technique des AP/CP est une technique permettant la mise en œuvre de projets d'investissement pluriannuels menés par l'entité. Une autorisation de programme (AP) désigne une enveloppe budgétaire, votée par les élus en année N et consacrée à un projet d'investissement spécifique. Elle sera dépensée via des crédits de paiement (CP). Les crédits de paiement (CP) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour couvrir les engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

⁵⁰ Source : compte financier unique 2023.

4.2.2 La publicité des données financières

La communauté dispose d'un site internet régulièrement mis à jour des actualités propres au territoire, et sur lequel figure la liste des délibérations et les arrêtés des conseils communautaires⁵¹. Cependant, ce site ne comprend pas de rubrique concernant les informations financières et la gestion du patrimoine contenant l'ensemble de ces éléments, de façon immédiatement exploitable.

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et de faciliter la compréhension du budget, les articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT prévoient, depuis le 1^{er} août 2015, que trois documents d'information financière différents⁵² doivent être mis en ligne sur le site internet de l'établissement public. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par l'organe délibérant de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

La communauté de communes ne respecte pas cette obligation : au moment du contrôle de la chambre, dans la rubrique « conseil communautaire », ne sont disponibles, en premier aperçu, que les débats d'orientation budgétaire pour les années 2019 à 2022.

La chambre invite l'ordonnateur à refondre la présentation de son site sur le volet financier, de façon à mettre facilement à la disposition de l'utilisateur une rubrique spécifique au budget, en incluant les notes explicatives de synthèse relatives au budget primitif et au compte financier unique.

L'article R. 1411-8 du CGCT prévoit que les délégataires de service public doivent produire annuellement un rapport d'information sur l'exécution du service public, qui est joint aux comptes administratifs. Cette prescription est respectée⁵³.

4.2.3 La fiabilité et la lisibilité des documents budgétaires et de leurs annexes

4.2.3.1 L'état de la dette

L'état de la dette retrace au compte administratif permet de connaître l'état précis des emprunts contractés par l'EPCI (montant, durée, taux, niveau de risque, etc.). Il doit donner une image fidèle de son endettement, information indispensable à toute décision préalable d'investissement.

⁵¹ « Administration Générale - Actes Administratifs - Tous les documents ».

⁵² À savoir : 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).

⁵³ Trois délégations de service public (DSP) ont été mises en place pour la période contrôlée. La chambre relève que ces délégations ont pris fin à des dates distinctes : fin de la DSP depuis le 1^{er} octobre 2021 pour l'assainissement de la commune de Sarcey, VEOLIA ; ainsi que l'assainissement pour la commune de Savigny, VEOLIA depuis le 1^{er} octobre 2021 ; assainissement pour la CCPA, VEOLIA depuis le 1^{er} janvier 2024.

Pour le budget principal, l'état de la dette figurant au compte financier unique (CFU) de 2023 présente la répartition de la dette par nature. L'encours de dette de la communauté est constitué à 100 % d'emprunts très peu risqués (emprunts classés A1 selon la charte Gissler⁵⁴).

Les états de la dette des budgets annexes sont précisément renseignés.

4.2.3.2 Les états des engagements hors-bilan

En application de l'article L. 2313-1-1 du CGCT, les comptes certifiés des organismes auxquels les collectivités ont accordé une garantie d'emprunt doivent être produits et joints au compte administratif envoyé au comptable et transmis au représentant de l'État.

Les engagements juridiques susceptibles d'avoir dans l'avenir une incidence financière ou patrimoniale pour la collectivité doivent être présentés dans les documents budgétaires et financiers.

Dans le cas de la communauté de communes, le compte administratif établi au titre de l'année 2021 ne fait ressortir aucune garantie d'emprunts (annexe B.1.2) alors que la communauté de communes a consenti des garanties d'emprunts cette même année, dans le domaine du logement.

La chambre invite l'établissement public à veiller à la complétude de cette annexe pour les années à venir, afin de répondre à son obligation de transparence.

4.2.3.3 L'état du personnel et l'état des subventions

L'état du personnel, annexé au compte administratif, permet de donner une image fidèle et précise de la situation de l'emploi dans l'EPCI. Il doit pouvoir servir de point de référence lorsque le tableau des emplois est modifié ou que des recrutements sont engagés.

L'état du personnel figurant dans les comptes administratifs du budget principal est partiellement renseigné sur le CFU 2023, mais n'est pas renseigné sur les comptes administratifs des années précédentes.

Si l'annexe du CFU (B 8.1.1) relative aux concours attribués à des tiers retrace de façon détaillée les fonds de concours et subventions accordés, pour l'année 2023, les comptes administratifs du budget principal pour les années 2019, 2020, 2021 et 2022 ne comportent pas d'annexes B1.7 remplies.⁵⁵

La chambre invite la commune à poursuivre à l'avenir le renseignement de ces deux annexes.

⁵⁴ La charte Gissler du nom de l'inspecteur général des finances qui en est le concepteur, est un document adopté conjointement par l'État et les associations d'élus en juin 2009 pour établir l'échelle des risques présentés par les emprunts à taux variables contractés par les collectivités et leurs groupements, notamment ceux indexés sur des valeurs très volatils (cours du franc suisse par exemple).

⁵⁵ L'annexe B1.7 du compte administratif doit comporter les montants de subventions accordés en numéraire aux personnes publiques et privées, les subventions en nature ce qui permet l'information des citoyens.

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

Les taux d'exécution budgétaire⁵⁶ permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire de l'entité publique.

4.2.4.1 Les dépenses et recettes d'investissement et de fonctionnement

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.

Au budget principal, les taux d'exécution en recettes de la section de fonctionnement du compte administratif sont légèrement supérieurs à 100 % et témoignent d'une prévision, sur l'ensemble, assez bien calibrée. En dépenses de fonctionnement, les taux d'exécution du compte administratif, compris entre 85 et 90 %, sont largement perfectibles,

En recettes d'investissement du budget principal, la chambre constate que la communauté n'exécute ni la totalité des titres correspondant aux recettes prévues au stade du budget primitif, ni celles correspondant aux recettes supplémentaires enregistrées en fin d'année, aboutissant à la dégradation du taux d'exécution entre le budget primitif et le compte administratif.

En dépenses d'investissement du budget principal, les taux d'exécution très bas, (40,4 % en 2023 et 19,4 % en 2022) sont justifiés, selon l'ordonnateur, par des retards dans la programmation des investissements, sur plusieurs opérations : défaut d'approvisionnement en matériaux en raison de la crise Covid pour la construction du siège ; analyse des sols complémentaire pour le tennis couvert ; le retard lié au bureau d'étude chargé du schéma directeur pour les travaux du réseau pluvial.

Les faibles taux de réalisation en dépense du budget principal sont également constatés sur les budgets annexes déchets et assainissement avec des taux d'exécution, notamment, en dépenses d'investissement qui sont également très faibles (26 % ou 31 %). L'ordonnateur évoque également des retards pris sur certaines opérations comme les travaux sur la déchetterie de Courzieu ou sur les travaux du bassin d'orage du lieu-dit « Emile Zola ». La chambre considère toutefois que de tels arguments ne peuvent, à eux seuls, justifier des taux⁵⁷ aussi bas sur l'ensemble des budgets.

Tableau n° 10 : Taux d'exécution en fonctionnement du budget principal

En %		2019	2020	2021	2022	2023	Moy.
<i>Taux d'exécution des dépenses réelles</i>	sur prév° au stade du BP*	89,5 %	87,4 %	85,8 %	84 %	90,9 %	87,55 %
	au stade du CA**	93,3 %	87,4 %	87,3 %	85,9 %	92,3 %	89,24 %
<i>Taux d'exécution des recettes réelles</i>	sur prév° au stade du BP***	103,4 %	103,8 %	101,3 %	105,2 %	111,8 %	105,10 %
	au stade CA****	101,7 %	102,6 %	102,1 %	105,1 %	105,3 %	103,36 %

Source : budgets et comptes administratifs

⁵⁶ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'organe délibérant.

⁵⁷ Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'organe délibérant.

Tableau n° 11 : Taux d'exécution en investissement du budget principal

En %		2019	2020	2021	2022	2023	Moy.
Taux d'exécution des dépenses réelles (hors 1644)	sur prévisions° au stade du BP*	41,9 %	123,4 %	25,2 %	19,4 %	42,9 %	50,54 %
	au stade du CA**	40,9 %	27,2 %	25,1 %	19,4 %	40,4 %	30,58 %
Taux d'exécution des recettes réelles (hors 1644 et 1068)	sur prévisions° au stade du BP***	69,7 %	58,4 %	42,7 %	19,4 %	49,7 %	47,99 %
	au stade CA****	99,7 %	85,1 %	66,8 %	22,4 %	62,9 %	67,37 %

Source : budgets et comptes administratifs.

Tableau n° 12 : Moyenne 2019-2024 des taux d'exécution en dépenses et en recettes de fonctionnement et d'investissement des quatre budgets les plus conséquents de la CCPA

Investissement – Moyenne 2019-2024	Indicateur	Budget principal	Assainissement	Développement économique	Déchets (2022 et 2023 uniquement)
Moyenne 2019 -2024 des taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement	sur prévisions° au stade BP*	50,54 %	29,27 %	39,82 %	25,88 %
	sur prévisions° au stade du CA**	30,58 %	30,91 %	9,17 %	30,08 %
Moyenne 2019 -2024 des taux d'exécution des recettes réelles d'investissement	sur prévisions° au stade du BP***	47,99 %	35,34 %	s.o.	22,12 %
	réal° sur prévisions° au stade du CA****	46,68 %	49,35 %	s.o.	23,66 %
	réalisations° et RAR sur prévisions° au stade du CA*****	67,37 %	83,30 %	s.o.	43,99 %
Fonctionnement – Moyenne 2019-2024	Indicateur	Budget principal	Assainissement	Développement économique	Déchets (2022 et 2023 uniquement)
Moyenne 2019 -2024 des taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement	sur prévisions° au stade du BP*	87,76 %	78,62 %	11,32 %	85,42 %
	au stade du CA**	86,24 %	88,80 %	12,75 %	88,17 %
Moyenne 2019 -2024 des taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement	sur prévisions° au stade du BP***	105,09 %	72,83 %	52,74 %	102,00 %
	au stade du CA****	102,51 %	97,08 %	62,44 %	101,29 %

Source : budgets et comptes administratifs

*= (mandats émis) / (crédits ouverts au budget primitif + restes à réaliser de l'exercice N-1) ; hors restes à réaliser de l'année N

**= (mandats émis) / (crédits ouverts budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser de l'exercice N-1) ; hors restes à réaliser de l'année N

***= (titres émis) / (crédits ouverts au budget primitif + restes à réaliser N-1) ; hors restes à réaliser de l'année N

****= (titres émis) / (crédits budget primitif + décisions modificatives + restes à réaliser de l'exercice N-1) ; hors restes à réaliser de l'année N

Les dépenses de fonctionnement sont exécutées à hauteur de 84 % à 91 % selon les exercices et les recettes à hauteur de 101 à 112 %, générant un écart cumulé variant entre 10 % et 20 % du budget primitif. La chambre souligne que le conseil communautaire adopte un budget qui est exécuté à hauteur de 87,55 % en moyenne.

L'exécution très faible des dépenses d'investissement met en cause la capacité de l'EPCI à établir des prévisions d'investissement fiables. Les prévisions de la communauté de communes ne sont pas réalistes. Une meilleure programmation budgétaire et une meilleure gestion des autorisations de programme et crédits de paiement est indispensable. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'établissement public évoque différents motifs liés au contexte national économique et sanitaire ainsi que des raisons locales qui ont entraîné des retards sur certaines opérations. La chambre considère toutefois que ces éléments ne sont pas à eux seuls de nature à justifier les faibles taux d'exécution.

Recommandation n° 4. : Ajuster les prévisions budgétaires à la réalité de leur exécution.

4.2.4.2 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées et non mises en paiement au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, contrats d'emprunts ou réservation de crédits)⁵⁸. Ils permettent de déterminer au plus juste le besoin de financement éventuel de la section d'investissement à la clôture de l'exercice et la part de l'excédent de fonctionnement qui doit être affecté à sa couverture, et donnent lieu à l'ouverture de crédits de report au budget suivant.

Pour le budget principal, en termes de dépenses d'équipement, les montants des RAR ont nettement fléchi sur la période, passant de 6 M€ en 2019 à 0,5 M€ en 2023, soit 5 % des dépenses d'investissement de 2023. Ce faible montant des restes à réaliser, malgré un taux d'exécution particulièrement bas pour les dépenses d'investissement est dû à la mise en place du pilotage en AP/CP qui permet le report des crédits d'une année sur l'autre en cas de non réalisation des travaux.

Tableau n° 13 : Restes à réaliser du budget principal

En € et en %	2019	2020	2021	2022	2023
<i>RAR dépenses d'équipement (c/20, 21 et 23)</i>	6 008 240	3 284 250	1 649 595	246 480	518 104
<i>Total dépenses réelles d'investissement</i>	7 174 984	4 129 072	4 302 966	4 607 878	9 770 931
<i>RAR / dépenses d'investissement</i>	84 %	80 %	38 %	5 %	5 %
<i>RAR recettes d'investissement (c/13 et 16)</i>	175 000	663 250	292 660	177 304	565 700
<i>Total recettes réelles d'investissement</i>	5 206 831	3 856 289	1 402 485	1 614 614	4 724 959
<i>RAR / recettes d'investissement</i>	3 %	17 %	21 %	11 %	12 %

Source : comptes administratifs

4.2.5 La détermination et l'affectation des résultats

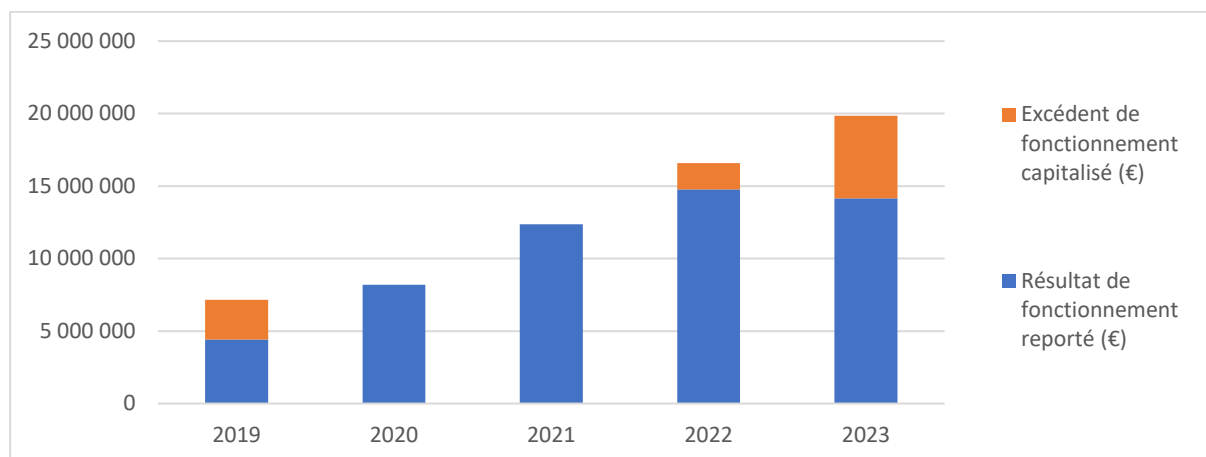
L'affectation du résultat fait l'objet d'une délibération annuelle. Au titre du budget principal 2023, le résultat de la section de fonctionnement (5,09 M€), ajouté au report des résultats antérieurs (14,77 M€) a été affecté pour 5,69 M€ au besoin de financement en

⁵⁸ Article R. 2311-11 du CGCT.

investissement (reports de résultats d'investissement - 1,15 M€ + résultat 2023 de la section d'investissement - 5,16 M€ - restes à réaliser en investissement de 0,62 M€) et pour le reste en report de fonctionnement pour 14,16 M€.

Sur la période, l'excédent de fonctionnement capitalisé annuellement a plus que doublé, passant de 2,72 M€ en 2019 à 5,69 M€ en 2023. Une fois le besoin de financement de la section d'investissement couvert, la communauté dégage des montants croissants reportés en fonctionnement (report à nouveau) ou capitalisé (réserves).

Graphique n° 2 : Affectation du résultat de fonctionnement du budget principal, en euros



Source : CCPA (délibérations d'affectation du résultat)

4.3 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, M49 et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique) qui mettent en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle.

Par délibération du 15 décembre 2022, le conseil communautaire a adopté le passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57 en remplacement de la nomenclature M14, à compter du 1^{er} janvier 2023. Il a autorisé le président à procéder à des mouvements de crédits de chapitre à chapitre, dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Le passage à la M57 a nécessité l'adoption d'un règlement budgétaire et financier préalablement à l'adoption du budget, lequel a été approuvé par délibération du conseil communautaire du 19 décembre 2022.

4.3.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

4.3.1.1 Les amortissements

Par délibération du 29 juin 2023, le conseil communautaire a mis à jour la délibération relative aux amortissements, notamment quant à la méthode d'amortissement appliquée pour certaines catégories d'immobilisations. La délibération décline les types de biens amortissables, et leur attribue des durées d'amortissement.

4.3.1.2 L'absence d'inventaire physique

En application de l'instruction comptable M57, le suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, chargé de l'inventaire des biens de la collectivité, et au comptable, chargé de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire, l'état de l'actif et le bilan doivent être cohérents.

À ce jour, l'EPCI ne tient pas d'inventaire physique.

Le contrôle de concordance entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire comptable de l'ordonnateur n'a pu être valablement réalisé.

La communauté de communes gère les immobilisations sur un plan comptable en s'appuyant sur les modules « exécution » et « immobilisations » de son logiciel financier. Cependant, à l'appui de cet inventaire comptable, il n'existe pas d'inventaire physique global. La communauté de communes ne peut donc procéder à un rapprochement avec son inventaire comptable propre, ce qui lui permettrait de s'assurer de la réalité de ses immobilisations et de leur suivi exhaustif.

Ce défaut de connaissance du patrimoine ne permet pas l'évaluation, par l'EPCI, de l'usure de son patrimoine et la programmation d'un entretien régulier de ses équipements. Des opérations indispensables risquent ainsi d'être reportées dans le temps.

Recommandation n° 5. : Élaborer puis suivre l'inventaire physique et comptable des immobilisations, en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.

4.3.2 **Analyse des flux croisés entre le budget principal et les budgets annexes**

Dans les comptes financiers de 2019 à 2022, les annexes C3.5 et C.3.6 consacrées aux différents budgets et aux flux entre le BP et les différents BA n'ont pas été renseignées, de même pour 2023 l'annexe A3 du CFU, n'est que partiellement remplie alors même que ces mouvements existent et sont prévus par une délibération unique.

La chambre invite par conséquent l'EPCI, dans un objectif de transparence, à renseigner l'annexe A.3 du CFU.

4.4 **Le contrôle interne**

L'EPCI dispose dans plusieurs domaines de procédures formalisées. Elle n'a toutefois pas mis en place de démarche globale de contrôle interne qui pourrait mieux identifier les domaines de risques à maîtriser en priorité, réduire le nombre de contrôles pour rendre l'organisation plus efficiente, et lui assurer une meilleure atteinte de ses objectifs stratégiques et opérationnels.

Eu égard aux procédures déjà en place, la chambre invite la communauté de communes à élaborer une cartographie des risques et une démarche transversale de contrôle interne, en priorité sur les processus de dépenses, de commande publique et de ressources humaines.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes dispose d'un service des finances bien organisé qui suit de nombreux budgets annexes, dont le nombre génère une charge de travail importante.

La chambre relève des marges d'amélioration concernant la complétude des documents budgétaires. Elle relève également l'absence d'inventaire physique. Enfin, elle recommande à la communauté de communes d'ajuster ses prévisions budgétaires à la réalité de leur exécution, afin de garantir la sincérité des documents budgétaires débattus et votés.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Sauf indications contraires, les sources des tableaux présentés dans cette partie sont les comptes de gestion du comptable public (2019-2022) et le compte financier (2023), retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières (ANAFI).

L'analyse de la situation financière de la communauté de communes du pays de l'Arbresle porte à la fois sur le budget principal, et sur ses budgets annexes.

5.1 Présentation de l'architecture budgétaire

La communauté de communes dispose en 2023 d'un budget principal ainsi que de sept budgets annexes, dont deux sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC).

Le budget principal de la CCPA représente la plus grande partie des dépenses et recettes de fonctionnement de l'intercommunalité (51,5 % des charges, et 52,8 % des produits en 2023).

La structure budgétaire s'est trouvée fortement modifiée en 2022 par la création d'un budget annexe « déchets » propre à la gestion des ordures ménagères, ce qui a provoqué une contraction du budget principal en recettes et en dépenses.

Tableau n° 14 : Total des charges par budget et par an, nettes des flux réciproques⁵⁹

En €	2019	2020	2021	2022	2023	%
<i>Budget principal</i>	12 704 927	12 356 721	11 902 092	8 502 995	10 328 849	51,5 %
<i>Déchets</i>	0	0	0	4 461 523	4 825 835	24,1 %
<i>Assainissement collectif</i>	3 195 434	2 983 734	2 815 817	2 816 145	3 108 356	15,5 %
<i>Développement économique</i>	167 813	109 361	629 167	294 954	1 011 674	5,0 %
<i>Activités forme et loisirs</i>	233 480	317 742	328 993	301 698	319 715	1,6 %
<i>Office de tourisme</i>	218 919	201 965	238 733	232 287	234 450	1,2 %
<i>Assainissement non collectif</i>	126 511	109 713	110 514	131 216	146 664	0,7 %
<i>Espace coworking</i>	26 071	60 446	77 371	74 122	85 941	0,4 %
Total charges consolidé (BP + BA)	16 673 154	16 139 683	16 102 687	16 814 940	20 061 483	100 %

Source : balances générales des budgets

⁵⁹ Les subventions, prises en charge de déficit, reversements d'excédents et remboursements de frais n'ont pas été pris en compte (comptes n°657363 du BP, comptes 6287, 6522 et 65822 des BA).

La présente analyse financière s'attachera à l'analyse des budgets annexes puis du budget principal avant de se prononcer sur la situation financière d'ensemble.

5.2 La situation financière des budgets annexes

Les budgets annexes font l'objet d'une étude en annexe 3. Ils ne pèsent pas sur le budget principal et disposent tous d'une trésorerie positive à fin 2023. Les budgets des SPIC, « déchets » et « assainissement collectif » disposent d'importants résultats cumulés.

Concernant le budget « déchets », la chambre observe une augmentation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères trop anticipée à partir de 2022. Le budget développement économique a des résultats variables sur la période, en fonction du rythme des ventes de terrains aménagés, mais dégage dans l'ensemble des excédents. Le budget « activité, forme et loisirs » a été affecté par la crise Covid mais ses excédents reportés lui ont permis d'avoir fin 2023 une trésorerie positive. Le budget « tourisme » devrait disparaître avec le transfert programmé de la compétence début 2026. Le budget « coworking » pourrait quant à lui être intégré au budget principal et être suivi en comptabilité analytique, compte tenu de son montant.

5.3 La formation du résultat du budget principal

Le budget principal de la CCPA représente plus de la moitié des charges, tous budgets confondus, en 2023. L'analyse financière des charges et produits de ce budget permettra de comprendre la formation du résultat de l'EPCI et sa situation patrimoniale d'ensemble.

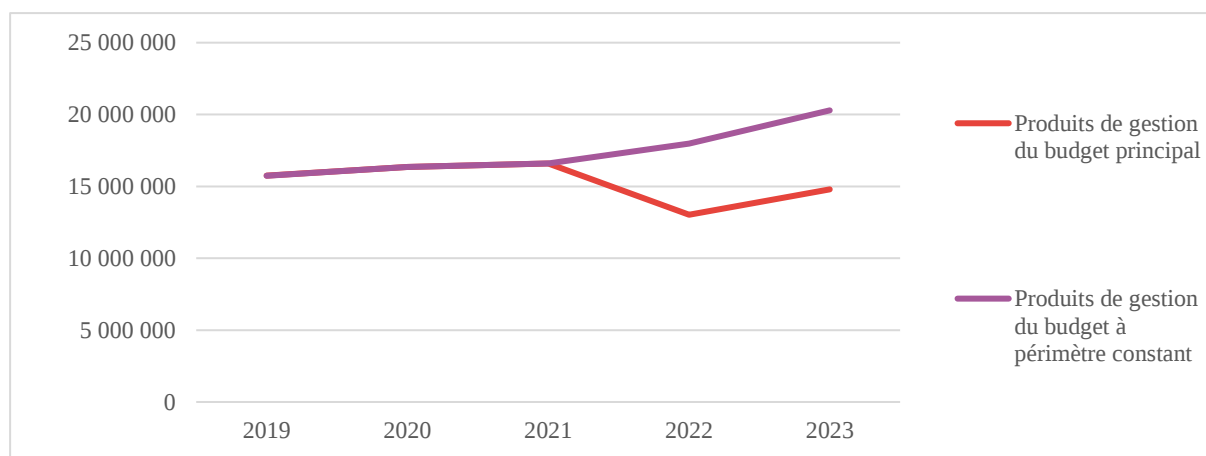
5.3.1 L'évolution des produits de gestion et des produits spécifiques

Les produits de fonctionnement (c'est-à-dire les produits de gestion augmentés des produits spécifiques tels que ceux issus des cessions d'immobilisations) s'établissent pour 2023 à 15 655 795 € pour le budget principal de la CCPA, soit 397 €/habitant, et sont ainsi inférieurs à la moyenne régionale (476 €/habitant) et nationale (464 €/habitant). Les produits de gestion du budget principal sont constitués des ressources fiscales propres, des ressources d'exploitation et des ressources institutionnelles.

Les produits de gestion apparaissent comme ayant diminué de 6 % entre 2019 et 2023 et s'établissent à 14,8 M € en 2023. À périmètre constant, c'est à dire si le budget annexe déchets n'avait pas été créé en 2022, les produits de gestion auraient progressé de 29 % pour s'établir à 20,3 M€.

Tableau n° 15 : Évolution des produits de gestion du budget principal à périmètre constant

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-23
<i>Produits de gestion du budget principal</i>	15 740 362	16 343 688	16 592 954	13 027 862	14 787 845	- 6 %
<i>Produits de gestion du budget annexe déchets</i>				4 947 809	5 500 469	100 %
<i>Produits de gestion du budget à périmètre constant</i>	15 740 362	16 343 688	16 592 954	17 975 671	20 288 314	29 %

Graphique n° 3 : Évolution des produits de gestion du budget principal et à périmètre constant

La progression globale des produits de gestion a été grevée par le fléchissement des ressources fiscales propres de -23 % sur la période, en grande partie du fait de la perte des produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) transférées au budget annexe « déchets ». Si cette taxe n'avait pas été transférée, les ressources fiscales propres auraient également progressé de 20 % sur la période (voir infra).

Tableau n° 16 : Évolution des produits de gestion du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-2023
<i>Ressources fiscales propres</i>	10 159 282	10 778 965	10 261 332	7 154 293	7 821 346	- 23 %
<i>Ressources d'exploitation</i>	1 688 188	1 579 734	1 094 118	1 156 924	2 339 552	39 %
<i>Ressources institutionnelles</i>	3 892 892	3 984 989	5 237 503	4 716 645	4 626 947	19 %
Total produits de gestion du BP	15 740 362	16 343 688	16 592 954	13 027 862	14 787 845	- 6 %

5.3.1.1 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles augmentent sensiblement sur la période (19 %) en raison principalement de la réforme de la fiscalité locale et de l'augmentation des allocations compensatrices versées au titre de la fiscalité économique⁶⁰.

La dotation globale de fonctionnement a légèrement reculé de 1,9 % sur la période.

Les montants de compensation des réformes fiscales que la communauté de communes a perçus sont passés de 0,3 M€ en 2019 à 1,5 M€ en 2023. Cette augmentation a largement compensé la baisse des produits transférés au budget « déchets » en 2022 et 2023.

⁶⁰ Compte « 74833 État - Compensation au titre de la contribution économique territoriale » en M14 devenu « 74833 État – Compensation au titre des exonérations de taxes foncières » en M57.

Tableau n° 17 : Ressources institutionnelles perçues

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	2 677 582	2 655 175	2 634 505	2 611 567	2 627 292	- 1,9 %
+ FCTVA	137 080	177 336	143 481	98 620	124 685	- 9,0 %
+ Participations et subventions	796 147	847 649	1 145 460	625 832	381 469	- 52,1 %
+ Attributions de compensations et autres ressources institutionnelles (comptes 748)	282 083	304 829	1 314 057	1 380 626	1 493 501	429,45 %
= Ressources institutionnelles	3 892 892	3 984 989	5 237 503	4 716 645	4 626 947	18,86 %

5.3.1.2 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales ont régressé sur la période, du fait de la création du budget annexe « déchets » (cf. *supra*).

Les taux d'impôts locaux de l'EPCI sont stables sur l'ensemble de la période contrôlée, que ce soit la taxe sur le foncier bâti (TFB) à 0 %, la taxe foncière sur le foncier non bâti (TFNB) à 1,89 % ou la cotisation foncière des entreprises (CFE) à 24,96 %. Ces taux sont inférieurs aux moyennes régionales et nationales des communautés de communes aux populations comparables pour la TFB et TFNB et proche des moyennes pour la CFE.

Les récentes évolutions en matière de fiscalité locale perçue par le bloc communal

Plusieurs lois de finances promulguées au cours de la période contiennent des dispositions d'importance intéressant la fiscalité directe locale :

- suppression du bénéfice du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) dès 2021 même si certains contribuables y sont restés assujettis jusqu'en 2023, l'État percevant lui-même l'impôt depuis 2021. En compensation de la perte de produit de THRP, les communes ont reçu la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), l'application d'un coefficient correcteur appliqué au produit brut de TFB perçu venant neutraliser l'effet de la réforme pour chaque commune. Par ailleurs une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été attribuée par l'État aux intercommunalités.
- depuis 2021, réduction des impôts sur la production : la cotisation foncière des entreprises (CFE) compose, avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la contribution économique territoriale (CET) venue succéder en 2010 à la taxe professionnelle. 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 cotisation foncière des entreprises – CFE) acquittés par les entreprises au titre des locaux industriels. Les pertes de recettes induites pour les communes et intercommunalités sont réputées compensées par l'État sous forme de dotation.
- depuis 2023, suppression du bénéfice de la CVAE pour les communes et les EPCI à fiscalité propre : une fraction de TVA a été attribuée aux communes et EPCI en compensation de cette perte. Indexée sur l'inflation jusqu'en 2024, cette fraction a été gelée dans la loi de finances initiale pour 2025.

Tableau n° 18 : Taux de la fiscalité CCPA comparées aux moyennes territoriales

En %	Taux CCPA	Part GEMAPI	Taux CCPA y compris GEMAPI	Taux moyen des CC du département (69)	Taux moyen des CC de la Région	Taux moyen des CC de France
TFB	0,00 %	0,43 %	0,43 %	2,22 %	3,19 %	3,92 %
TFNB	1,89 %	1,07 %	2,96 %	5,01 %	7,77 %	9,02 %
CFE	24,96 %	0,49 %	25,45 %	24,79 %	25,61 %	25,83 %

Source : formulaires 1259, Fiches AEF (analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) – direction générale des finances publiques (DGFIP)

Les bases fiscales des impôts locaux ont beaucoup varié au cours de la période en raison des réformes fiscales (cf. *supra*). Les bases non affectées par les réformes fiscales apparaissent dynamiques.

L'effet cumulé des réformes, de la stabilité des taux, et des variations des bases font que les impôts locaux ont fortement diminué au cours de la période, particulièrement la taxe d'habitation et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Tableau n° 19 : Impôts locaux du budget principal, net de restitutions

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Impôts directs locaux	6 832 398	7 159 487	3 386 255	3 297 914	3 578 099
CVAE	2 147 007	2 450 491	2 322 168	2 512 798	
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	260 279	253 488	92 261	458 291	309 008
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	753 784	766 067	782 022	808 908	849 198
+ Autres impôts locaux ou assimilés	311 329	32 726	438 798	28 990	121 610
- Restitution et reversements sur impôts locaux			102	1 941	308
= Impôts locaux nets des restitutions	10 304 797	10 662 259	7 021 402	7 104 960	4 857 607

Source : balance générale

Cette diminution des impôts locaux a été compensée par la fraction de TVA affectée à l'EPCI. Les ressources fiscales propres (hors TEOM) apparaissent comme ayant progressé de 11,8 % sur la période, soit 2,2 % par an en moyenne.

Tableau n° 20 : Ressources fiscales propres nettes de restitutions, hors TEOM⁶¹

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Impôts locaux avant restitutions</i>	10 304 797	10 662 259	7 021 402	7 104 960	4 857 607
+ <i>Fraction de TVA (EPCI à fiscalité propre)</i>	0	0	3 050 473	3 353 526	6 087 827
+ <i>Taxes liées aux transports, véhicules et aux droits de stationnement (nettes de revers.)</i>	4 500	0	1 875	11 265	216 854 ⁶²
+ <i>Taxes liées à l'urbanisation et l'environnement (nettes des reversements), hors TEOM⁶³</i>	- 408	249 050	258 845	291 162	311 159
+ <i>Autres taxes (nettes des reversements)</i>	0	0	0	2 168	-22 118
= <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	10 308 889	10 911 309	10 332 595	10 763 081	11 451 330

5.3.1.3 La fiscalité reversée

La CCPA effectue des reversements de fiscalité sous la forme d'attributions de compensation (AC)⁶⁴ pour un montant net de 3,1 M€ en 2023 (cf. § 2.2.1). Cette attribution de compensation est très stable sur la période sous contrôle, elle avait fortement varié entre 2018 (3,3 M€) et 2019 (3,1 M€) lors de la prise de compétence en matière d'eaux usées et d'eaux pluviales.

Concernant la péréquation nationale, la communauté contribue au fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) à hauteur de 0,3 M€ en 2023 et est bénéficiaire du fonds national de garantie individuelles des ressources (FNGIR) pour un montant annuel de 0,2 M€ en 2023. La contribution au FPIC croît de 4,5 % par an en moyenne sur la période, les recettes en provenance du FNGIR sont en revanche fixes. Le montant reçu par la commune ramené au nombre d'habitants (5 € par habitant) est inférieur au montant moyen constaté dans les communautés de communes de population comparable du département (26 € par habitant, net de prélèvements)⁶⁵, ce qui témoigne d'une situation financière satisfaisante.

La fiscalité reversée est stable sur la période.

5.3.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont constituées des recettes sur ventes de produits et travaux, des revenus locatifs et redevances, et des équilibres avec les budgets annexes. Elles

⁶¹ Dans ce tableau, la TEOM n'a pas été incluse dans les taxes liées à l'urbanisation et l'environnement pour les années 2019 à 2021 afin d'assurer un périmètre de recettes constant.

⁶² En raison d'une prise de compétence en matière de mobilité, la CCPA bénéficie d'un reversement d'une fraction du versement mobilité, cf. délibération 22-89 de SYTRAL Mobilités.

⁶³ L'évolution de 26 % entre 2020 et 2023 du produit de la taxe GEMAPI (250 124,00 € en 2020, 315 341 € en 2023), voté par le conseil communautaire est lié à la hausse des contribution versées aux syndicats de rivière.

⁶⁴ L'attribution de compensation est un flux financier entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres. Elle vise à assurer la neutralité financière des transferts de compétence entre une commune et son intercommunalité.

⁶⁵ Source : Fiches financières – AEFF.

ont progressé de 39 % sur la période et ont fortement varié au cours de la période sous l'effet de la crise sanitaire et de plusieurs événements exceptionnels tels que la mise en place du fonds de solidarité au commerce et à l'artisanat en 2020 ou l'avance faites au profit du syndicat d'aménagement SMADEOR⁶⁶.

5.3.1.5 Les produits spécifiques

En 2023, le budget principal de la CCPA a perçu un important produit spécifique de 848 048 € lié au transfert de terrains au budget « développement économique »⁶⁷. Cette recette a pour pendant une baisse de l'actif du budget principal d'un montant correspondant (terrains).

5.3.2 L'évolution des charges de gestion

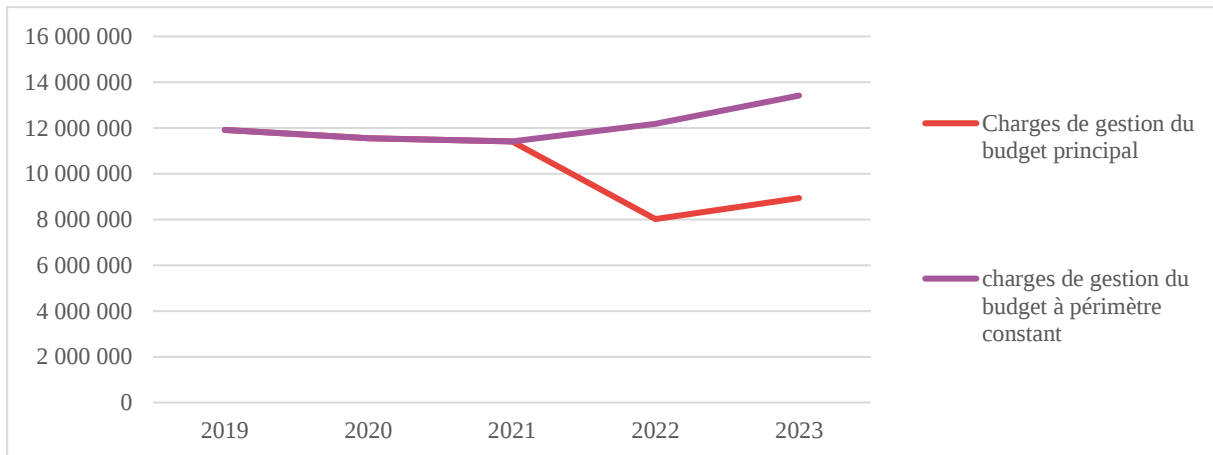
Les charges de gestion du budget principal de l'EPCI, d'un montant de 11,9 M€ en 2019, s'établissent à 8,9 M€ en 2023, soit une diminution de 25 %. À périmètre constant, c'est à dire en l'absence de création d'un budget annexe déchet à partir de 2022, les charges de gestion auraient toutefois progressé de 13 %.

Tableau n° 21 : Évolution des charges de gestion à périmètre constant en incluant le budget déchets)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var.
<i>Charges de gestion du budget principal</i>	11 914 372	11 555 357	11 411 575	8 019 089	8 936 046	- 25 %
<i>Charges de gestion du budget à périmètre constant</i>	11 914 372	11 555 357	11 411 575	12 186 820	13 415 202	+ 13 %

⁶⁶ Le SMADEOR est un syndicat ayant pour objet l'aménagement d'une zone d'activité située entre la CCPA et la COR (Communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien). Depuis sa constitution, la CCPA a contribué au fonctionnement du syndicat à parts égales entre la CCPA et la COR. Ces contributions ont permis au syndicat de couvrir ses charges de fonctionnement et d'acquérir des terrains en vue d'être aménagés et commercialisés. Pour sa part, le syndicat a eu recours à un emprunt *in fine* à hauteur de 2 460 000€ pour financer également l'acquisition de terrains. La date d'échéance du prêt était le 4 déc. 2023. En septembre 2023, le comité syndical a décidé de ne pas recourir à un emprunt de refinancement et de procéder au remboursement de la totalité avec des fonds propres. Afin de reconstituer ces fonds propres, le comité syndical et les EPCI concernés ont décidé d'appeler une contribution de ses membres, COR et CCPA, à parts égales conformément aux statuts (950 000€ par membre).

⁶⁷ Des terrains nus ayant fait l'objet d'aménagement de zones économiques dans les années 2000 figuraient par erreur à l'actif du budget principal, ils ont été transférés au budget développement économique en 2023. Il est prévu, en accord avec la direction générale des finances publiques, de transférer la partie travaux d'un montant d'environ 3,2 M€ en 2025. Cela aura pour effet de transférer des reports équivalents du budget économique vers le budget principal sans impact sur la situation financière consolidée.

Graphique n° 4 : Évolution des charges de gestion du budget principal à périmètre constant

Les charges à caractère général, ont régressé de façon significative entre 2019 et 2023, de 6,9 M€ en 2019 à 3,4 M€ en 2023 en raison de la création du budget annexe « déchets » (délibération du conseil communautaire du 16 décembre 2021). Ce sont notamment les contrats de prestations avec les entreprises (compte 611) qui ont fortement diminué, fléchissant de 3,7 M€ en 2019 à 0,3 M€ en 2023, puisque les contrats de gestion des déchets ont été transférés au budget annexe. À périmètre constant, les charges à caractère général du budget principal et du budget « déchets » ont évolué de 10 % sur la période, soit une variation annuelle moyenne de 2 % en euros courants⁶⁸.

Les charges de personnel du budget principal ont progressé de 18 % sur la période contrôlée, en raison de la mise en place des mesures de revalorisation indiciaire et des créations de postes, décrites dans la partie ressources humaines (cf. partie 3.4.3).

Les subventions de fonctionnement du budget principal ont évolué à la hausse en 2020 et 2021, principalement sous l'effet respectivement des subventions exceptionnelles COVID (381 500€ de Fonds de solidarité COVID en 2020), et de la subvention d'équilibre du centre forme (275 160 € en 2021)

Les autres charges de gestion ont varié au cours de la période, notamment du fait de la constitution du syndicat SMADEOR, de la hausse des progressive des contributions versées aux syndicats chargés de la GEMAPI⁶⁹ et de la prise de compétence mobilité⁷⁰.

L'évolution des charges de fonctionnement est maîtrisée et n'appelle pas d'observation particulière.

⁶⁸ L'augmentation du coût des prestations d'enlèvement des déchets a été compensée par des diminutions de charges sur d'autres postes, notamment les charges d'entretien et de réparation.

⁶⁹ Les contributions aux trois syndicats sont passées de 247 165 € en 2019 à 340 623 € en 2023, soit une hausse de 38 %)

⁷⁰ La contribution versées à l'AOMTL à partir de 2022 (78 210 € en 2022 et 69 555 € en 2023).

Tableau n° 22 : Charges de gestion du budget principal de la CCPA

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var.
Charges de gestion	11 914 372	11 555 357	11 411 575	8 019 089	8 936 046	- 25 %
<i>Charges à caractère général</i>	6 926 844	6 573 589	6 259 775	2 967 717	3 456 893	- 50 %
<i>Charges de personnel</i>	3 133 229	3 223 513	3 247 753	3 359 979	3 703 976	18 %
<i>Subventions de fonctionnement (dont subv. exceptionnelles)</i>	676 709	1 072 144	1 046 706	710 443	710 099	5 %
<i>Autres charges de gestion</i>	1 177 591	686 111	857 341	980 950	1 065 078	- 10 %

5.3.3 Analyse des résultats du budget principal

5.3.3.1 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), encore appelé « *épargne de gestion* », correspond à la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion (indépendante donc des produits et charges financières et exceptionnelles). Sur la période, les charges de gestion du budget principal diminuent plus vite (- 25 % sur la période) que les produits de gestion (-6 %), ce qui entraîne mécaniquement une augmentation du l'EBF.

Tableau n° 23 : Excédent brut de fonctionnement du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var.
<i>Produits de gestion</i>	15 740 362	16 343 688	16 592 954	13 027 862	14 787 845	- 6,1 %
<i>Charges de gestion</i>	11 914 372	11 555 357	11 411 575	8 019 089	8 936 046	- 25,0 %
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	3 825 990	4 788 331	5 181 379	5 008 773	5 851 799	52,9 %

L'EBF du budget principal s'établit à 5 875 799 €, ce qui représente 148 €/habitant, contre 98 €/habitant en moyenne pour les autres communautés de communes de populations comparables de la région.

5.3.3.2 La capacité d'autofinancement

Une fois ajoutés les résultats financiers et exceptionnels, l'EBF permet de calculer la capacité d'autofinancement (CAF) brute de l'établissement, qui, compte tenu de ces résultats, a connu une évolution comparable à celle de l'EBF.

Dans les documents d'orientation budgétaires (DOB), l'EPCI se fixe un objectif de 3 M€ de CAF brute afin de maintenir une capacité de désendettement inférieure à neuf ans. La chambre constate que la CAF brute est largement supérieure à cette prévision et progresse sur la période contrôlée, en grande partie en raison du décalage entre prévisions budgétaires et réalisations.

En déduisant le remboursement de l'annuité en capital de la dette de la CAF brute, on arrive à la capacité d'autofinancement nette du budget principal, qui s'établit à, en 2023, à 5 001 342€, soit une moyenne de 127 €/habitant contre 70 €/habitant en moyenne pour les communautés de communes de populations comparables dans la région. Sur l'ensemble de la

période, la CAF nette a connu une phase de croissance marquée, celle-ci progressant de 2,9 M€ en 2019 à 5 M€ en 2023.

Tableau n° 24 : La capacité d'autofinancement du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023
EBF	3 825 990	4 788 331	5 181 379	5 008 773	5 851 799
+ Résultat financier	- 159 613	- 136 607	- 112 046	- 86 867	- 61 308
+ Résultat exceptionnel	499	34 138	- 37 138	- 250	18 249
CAF brute	3 666 876	4 685 862	5 032 195	4 921 656	5 808 740
- Annuité en capital de la dette	765 115	782 672	778 490	788 848	807 397
CAF nette	2 901 761	3 903 190	4 253 705	4 132 808	5 001 343

5.3.3.3 Le résultat de la section de fonctionnement

Le résultat de la section de fonctionnement s'établit en déduisant les charges des produits, ou en déduisant la dotation aux amortissements et aux provisions de la CAF brute. Les résultats sont en constante progression sur la période.

Tableau n° 25 : Les résultats de la section de fonctionnement du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Résultat de la section de fonctionnement	2 848 459	3 776 687	4 171 204	4 208 041	5 088 739

5.4 Le financement des investissements : un programme pluriannuel d'investissements ambitieux dont la réalisation prend du retard

La CCPA dispose d'un plan pluriannuel d'investissement 2021-2027 qui prend en compte les investissements récurrents, ce qui constitue une bonne pratique.

5.4.1 Les principaux investissements réalisés

Pour mettre en place une stratégie locale de transition écologique, la CCPA s'est vue confier par les communes des compétences en matière de déchets, plan climat, aménagement du territoire, GEMAPI, pluvial, assainissement, mobilité.

Les investissements de l'EPCI sont partiellement portés par ses budgets annexes. Les principaux investissements du budget principal réalisés sur la période portent, au budget principal (cf. annexe 7), sur les travaux de voirie, l'aide au logement, les travaux de construction du nouveau siège, les travaux liés à la compétence en matière de mobilité, la réalisation du parcours culturel « les murmures du temps ». Sur le budget « Assainissement collectif » les investissements visent la réhabilitation des stations d'assainissement et les travaux de gestion des eaux pluviales.

Au budget principal, la CCPA a investi sur les cinq dernières années 24,8 M€⁷¹, soit en moyenne 4,92 M€ par an, sans avoir recours à l'emprunt. De façon significative, pour la première fois depuis 2019, l'EPCI a effectué en 2023 des dépenses d'équipement pour un montant supérieur au résultat de la section de fonctionnement. Les résultats antérieurs reportés sur l'année 2024, investissement et fonctionnement cumulés restent malgré tout importants, à hauteur de 13,4 M€ et permettront de financer de futurs investissements.

Au budget « assainissement collectif », la CCPA a investi durant la période 8,5 M€⁷² sans avoir recours à l'emprunt. Les subventions d'investissement reçues, principalement de l'Agence de l'eau, ont permis de financer 29 % des investissements, le reste du financement provenant des fonds propres du budget annexe, notamment des résultats de la section d'exploitation qui ont varié entre 0,5 M€ (en 2019) et 1,5 M€ (en 2022), soit respectivement 16 % et 37 % du total des produits du budget annexe. Bien qu'en comptabilité budgétaire les résultats antérieurs reportés soient en diminution sur la période en raison du volume important d'investissements, passant de 6,6 M€ fin 2019 à 3,1 M€ en 2023, le désendettement et la solide capacité d'autofinancement (cf. infra) permettent de financer des investissements futurs.

5.4.2 La mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissements (PPI)

La lente mise en œuvre du PPI durant la période et le report de plusieurs années de certains projets programmés, illustrés par les faibles taux d'exécution en investissement (cf. *supra*), a permis à l'établissement public de dégager des excédents et de ne pas recourir à l'emprunt. À titre d'exemple, le projet de tennis couverts, pour lequel le PPI 2019 faisait apparaître un financement sur la période 2019-2022 de 3 093 600 € a été reprogrammé sur 2023-2025 pour un montant sensiblement équivalent.

5.4.3 Les perspectives d'investissement à venir

Pour l'année 2024, la programmation des investissements du budget principal actualisée en février 2023 prévoyait 12,1 M€, dont 1,8 M€ au titre des investissements récurrents (majoritairement des projets de voirie).

Le PPI prévoit, de plus, des investissements pour un total de 19,7 M € sur les trois années 2025, 2026, 2027. Ce rythme d'investissement ne paraît pas en décalage avec les marges de manœuvre financières du budget principal (cf. *supra*).

Le principal projet porte sur le contournement du trafic routier poids lourds qui traverse les communes de Sain Bel et de l'Arbresle et fait l'objet de réflexions depuis plusieurs années. Une enveloppe de 5 M€ est consacrée à ce projet en 2027. Cette prévision paraît pour l'instant incertaine, le projet n'étant pas encore inscrit au programme régional d'équipement à la date du contrôle.

⁷¹ Débits – crédits des comptes d'immobilisations de sous-classes 20 à 24, y compris les subventions d'équipement versées (204).

⁷² Dépenses d'investissement réelles, avec prises en compte des désinvestissements et annulations de mandats.

Tableau n° 26 : Synthèse des principaux investissements du budget principal à venir

Investissements non récurrents du PPI actualisé en février 2023 (en €)	2024	2025	2026	2027	Total
<i>Contournement de l'Arbresle</i>	1 000 000	1 000 000	1 000 000	2 000 000	5 000 000
<i>Acquisition foncière Commerce</i>	2 000 000	2 000 000	0	0	4 000 000
<i>Apaisement circulation SAIN BEL</i>	0	1 000 000	1 000 000	0	2 000 000
<i>Nouveau siège communautaire</i>	1 820 490	0	0	0	1 820 490
<i>Mobilité CCPA</i>	724 418	413 000	245 000	400 000	1 782 418
<i>Réseau pluvial</i>	400 000	400 000	400 000	400 000	1 600 000
<i>Couverture isolation complexe sportif</i>	1 500 000	0	0	0	1 500 000
<i>Tennis couverts (3 terrains)</i>	950 000	525 900	0	0	1 475 900
<i>PCAET- Transition</i>	400 000	400 000	400 000	0	1 200 000
<i>PLH 2022-2027</i>	300 000	300 000	300 000	300 000	1 200 000
<i>Sédentarisation des gens du voyage</i>	300 000	300 000	300 000	300 000	1 200 000
<i>Autres</i>	2 716 205	2 007 400	2 190 968	2 130 000	9 044 573
Total	12 111 113	8 346 300	5 835 968	5 530 000	31 823 381

Source : plan pluriannuel d'investissement du budget principal de la CCPA, actualisé en février 2023

5.5 L'analyse de la situation financière consolidée

La situation financière de l'EPCI doit s'envisager à partir de l'ensemble des budgets, vu l'importance des budgets annexes par rapport au budget principal.

5.5.1 Un endettement qui diminue sur la période et une CAF qui augmente

Sur la période, l'encours de la dette agrégée est passée de 19,03 M€ en décembre 2019 à 11,57 M€ en décembre 2023. Au 31 décembre 2023, l'encours de la dette, pour l'EPCI, était évalué à 67 € / habitant, contre 209 € / habitant dans les communautés de communes de populations comparables à l'échelon régional.

Ce niveau, soutenable pour l'établissement, rapporté à la CAF brute consolidée⁷³ à fin 2023, correspond à un ratio de désendettement de 1,2 années tous budgets confondus. En utilisant la seule CAF brute du budget principal, le ratio de désendettement consolidé est de deux ans. Fin 2023, l'encours de dette consolidée de l'EPCI est inférieur à sa trésorerie disponible, ce qui signifie qu'il pourrait rembourser immédiatement ses emprunts grâce au niveau de ses liquidités.

La CAF nette consolidée (CAF brute consolidée – annuité en capital de la dette consolidée) d'une communauté de communes est considérée comme satisfaisante lorsqu'elle

⁷³ La CAF brute consolidée s'obtient par la somme des résultats des budgets principaux et annexes, à laquelle on ajoute les amortissements, certaines charges spécifiques (675 et 676), et de laquelle on déduit les quotes-parts de subventions versées au compte de résultat, les reprises d'amortissements et provisions, et certains produits spécifiques (775 et 776).

atteint 20 à 25 % des produits de gestion consolidés. Dans le cas de la CCPA, où elle atteint, en 2023, 32 % des produits de gestion : elle est donc élevée.

Tableau n° 27 : Capacité de désendettement (tous budgets)

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	19 039 293	17 183 276	15 332 707	13 465 826	11 573 861
/ CAF brute consolidée tous budgets	5 274 794	5 806 083	7 200 039	8 065 632	9 676 818
= Capacité de désendettement en années	3,6	3,0	2,1	1,7	1,2
/ CAF brute du budget principal	3 666 876	4 685 862	5 032 195	4 921 656	5 808 740
= Capacité de désendettement en années	5,2	3,7	3,1	2,7	2,0
Annuité en capital de la dette consolidée	1 832 476	1 856 198	1 850 568	1 866 881	1 891 935
CAF nette consolidée	3 442 318	3 949 885	5 349 471	6 198 751	7 784 884
CAF nette / produits de gestion	17,6 %	19,9 %	25,9 %	27,6 %	32,1 %

5.5.2 Un fonds de roulement et une trésorerie qui augmentent

Le fonds de roulement de la collectivité s'établit en faisant la différence entre les ressources stables (dotations, réserves, subventions d'investissements reçues, dettes à long terme) et les emplois stables (immobilisations). Il permet de mesurer la capacité financière de la collectivité à financer son fonctionnement courant, dont les investissements et les éventuels décalages entre encaissements et décaissements.

Le fonds de roulement consolidé du budget principal et des budgets annexes des services publics administratifs a progressé de 6,4 M€ sur la période, pendant que celui des deux budgets annexes de services industriels et commerciaux a diminué de 2,0 M€. Cela a eu pour effet d'ensemble d'accroître significativement la trésorerie disponible de l'EPCI, passée de 22,6 M€ à 26,8 M€.

Tableau n° 28 : Fonds de roulement et trésorerie des budgets de la CCPA

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fonds de roulement net global consolidé BP + BA SPA</i>	13 607 613	14 922 976	17 499 517	20 622 899	20 050 322
<i>Fonds de roulement net global consolidé des BA SPIC</i>	6 719 524	7 015 120	5 649 323	4 735 417	4 747 113
<i>Trésorerie nette du budget principal (y compris trésorerie des BA SPA)</i>	22 636 060	22 710 255	21 786 752	27 008 003	26 788 573
<i>Trésorerie nette du budget principal en nombre de jours de charges consolidées</i>	496 jours	514 jours	494 jours	586 jours	487 jours

Rapportée au total des charges cumulés hors charges réciproques (cf. partie 5.1), la trésorerie du budget principal représente 487 jours de fonctionnement de l'ensemble de la communauté de communes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCPA dispose d'une situation financière très favorable avec des indicateurs de CAF et des niveaux de trésorerie élevés.

Cette situation découle pour partie d'un plan pluriannuel d'investissement dont la réalisation a pris beaucoup de retard sur la période du contrôle, de prévisions d'exécution perfectibles en fonctionnement comme en investissement, ainsi que du dynamisme de sa fiscalité.

L'EPCI doit revoir sa méthode de prévisions budgétaires en fonctionnement et sa programmation en matière d'investissement. Elle pourrait également s'interroger sur les mécanismes de solidarité financières intercommunaux dans le cadre des réflexions qu'elle entamera en 2025 sur la réalisation d'un pacte financier et fiscal.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1 L'organisation générale et la performance de la fonction

6.1.1 L'organisation du service commun « achat commande publique »

Le pilotage de la commande publique est assuré par la responsable du service achats commande publique, service commun rattaché au pôle ressources de l'EPCI. Créé en 2018, il est composé de trois agents, une responsable, assistée d'une collaboratrice chargée des achats et de la mutualisation, et d'une assistante.

Le service commun « achat commande publique » centralise la passation de l'ensemble des marchés de fournitures, services et travaux de la CCPA. Il vient, de plus, en soutien pour la passation des marchés publics des communes adhérentes qui en font la demande. Il gère enfin la passation et l'exécution des groupements de commande (plusieurs communes, avec ou sans la CCPA). En 2023, les consultations en groupement de commande représentaient 4 % des consultations, les consultations pour les marchés communaux représentaient 18 % des consultations, tandis que les consultations pour les services de la CCPA représentaient 78 %.

Seize communes adhèrent au service commun achat. Une convention d'adhésion est mise en place avec la commune, puis, chaque année, une convention cadre est formalisée concernant les groupements de commande. Les services sont facturés.

Le service commun achat s'appuie sur un logiciel qui aide à la rédaction des différents actes de la procédure de passation et facilite la publication des données⁷⁴. La communauté de communes ne dispose pas de référents marché par service.

L'EPCI dispose d'un document interne qui résume sa politique achat selon trois axes : l'inclusion et la sobriété, la performance économique et la sécurité juridique. Ce document n'a pas fait l'objet d'une validation par l'organe délibérant. Une conférence des achats réunissant

⁷⁴ Notamment par la transmission des données au BOAMP.

l'ensemble des communes adhérentes se réunit annuellement pour faire un bilan des marchés passés et envisager ceux à venir. Un tableau retrace la liste des marchés en cours et à venir. Le service apparaît structuré.

6.1.2 Délégations de signature et commission d'appel d'offres

Les décisions prises en matière de passation et d'exécution des marchés publics par le maire de la commune doivent faire l'objet soit d'une délégation permanente de l'organe délibérant en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, soit de délibérations spécifiques autorisant le maire à signer chaque marché conclu par la commune⁷⁵. En cas de signataire autre que le maire, des délégations de signature doivent être formalisées afin d'autoriser le délégataire à signer les contrats.

En matière de délégation de signature, le président de la communauté de communes signe les marchés de 1 500€ HT jusqu'à un niveau maximal de 90 000 € HT. Des comptes rendus détaillés des marchés signés en application de la délégation accordée au président sont régulièrement réalisés à l'organe délibérant.

Conformément à l'article L. 1414-2 du CGCT, la commission d'appel d'offres (CAO) a fait l'objet d'une première délibération portant à cinq le nombre de titulaires.

La CAO se réunit pour les marchés passés en procédure formalisée, soit à compter de 2024, au-delà, de 221 000 € HT pour les fournitures, services et prestations intellectuelles, et 5 538 000 € HT pour les marchés de travaux.

6.1.3 La formalisation des procédures

La communauté de communes s'appuie sur un guide interne de la commande publique ainsi que sur un document dit « Process de la gestion administrative des marchés ». Ces deux outils de travail sont diffusés en interne aux services de la CCPA. Ils donnent une vision claire du déroulé d'un marché interne à la CCPA. En dehors de ces documents, une fiche de procédure a été élaborée concernant les groupements de commande.

Pour les marchés supérieurs à 90 000 € HT, l'EPCI a mis en place une commission d'examen des marchés, composée de membre élus titulaires de la CAO mais sans règle de *quorum*. Il s'agit d'une bonne pratique qui permet de prendre des décisions d'achat collégiales.

Pour les achats jusqu'à 90 000 € HT, une décision du président est prise, ce qui permet de formaliser le choix. À l'occasion de cette signature de décision, si le service marché effectue un contrôle de forme, la pertinence de la procédure retenue n'est toutefois pas systématiquement interrogée (le motif d'absence de mise en concurrence par exemple), ni la computation des seuils.

6.1.4 Le recensement des besoins et la nomenclature des achats.

Sur la période du contrôle, il n'existe pas de procédure de recensement des besoins, formalisée et accompagnée d'outils spécifiques, en matière d'achats publics, qu'elle soit prospective ou fondée sur les exercices passés. Dans sa réponse aux observations provisoires

⁷⁵ L. 2122-21-1 du CGCT.

de la chambre, le président de la communauté de communes fait état de la mise en place d'un outil de recensement des besoins qui, cependant, ne comporte pas de données chiffrées.

La responsable du service marché prend l'attache des services prescripteurs en fin d'année pour identifier les besoins qui seraient susceptibles d'être couverts par un marché, sans que cette démarche cherche à couvrir l'ensemble des achats. Cette procédure de dialogue budgétaire est loin d'être satisfaisante. En termes de programmation, au cours de l'année, les dossiers sont discutés dans le cadre de réunions du bureau, ou du conseil communautaire. Le service à l'origine du besoin, quant à lui, rédige le cahier des charges techniques et le document relatif aux prix.

Concernant la définition des besoins en matière de groupement de commande, une commission de mutualisation se réunit annuellement ainsi qu'un comité de pilotage annuel qui permettent de faire un bilan des groupements d'achat et de présenter les projets de groupements, tels que les marchés d'assurance, le marché d'infogérance, ou concernant les contrôles réglementaires. Hormis ces temps d'échange, il n'existe pas de procédure de recueils de besoins auprès des communes adhérentes en termes de montants et de catégories d'achats. L'ordonnateur fait état de la mise en place d'un tableau de recensement des besoins pour les groupements de commande, néanmoins, ce dernier ne comporte pas de montant.

Le caractère homogène des fournitures était obligatoirement apprécié par référence à une nomenclature définie par arrêté interministériel. Toutefois depuis 2006, la réglementation relative aux marchés publics ne fait plus référence à une telle nomenclature.

Pour les marchés publics de fournitures ou de services, il doit être procédé à une estimation de la valeur totale 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 fonctionnelle⁷⁶.

Fin 2023, une nomenclature des achats a été mise en place pour formaliser des besoins homogènes. Les services doivent désormais l'utiliser. La chambre relève que cette nomenclature n'a pas été portée à la connaissance de l'assemblée délibérante ce qui pourrait constituer une bonne pratique.

La communauté de communes ne dispose pas de cartographie des achats lui permettant de suivre précisément les achats homogènes réalisés sur bons de commande. Dès lors, elle n'a pas disposé sur la période du contrôle des outils nécessaires pour s'assurer du respect des seuils et, par voie de conséquence, elle n'est pas en mesure de garantir la pleine conformité des achats aux grands principes de la commande publique énoncés dans l'article L.3⁷⁷ du code des marchés publics.

La communauté de communes doit améliorer son processus de recueil des besoins en interne mais aussi vis à vis des communes adhérentes au service commun.

⁷⁶ Article R. 2121-6 du CCP.

⁷⁷ Article L. 3 du CCP : « Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. »

Recommandation n° 6. : Formaliser une procédure de recueil des besoins pour les marchés internes et les groupements de commande et élaborer une cartographie des achats.

6.2 La publication des données essentielles

Codifiée aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du CCP (CCP), l'obligation faite aux acheteurs de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles⁷⁸ de leurs marchés publics ou contrats de concessions concernait tous les contrats supérieurs à 40 000 € HT.

Les articles 4 et 8 du décret n° 2022-767 du 2 mai 2022, qui modifient respectivement les articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du CCP, prévoient que les données essentielles des marchés publics et des contrats de concession sont publiées sur le portail national des données ouvertes et non plus sur le profil acheteur. En 2024, ont été fusionnées les données essentielles et les données du recensement (qui concernaient les contrats de plus de 90 000 € HT mais ce seuil a été supprimé) ; dans un objectif de simplification de la collecte des données et de renforcement de la transparence des achats publics⁷⁹, les données du recensement et les données essentielles devenant les « *données essentielles des marchés publics* » (article 6 du décret).

L'accès pour les citoyens reste difficile dès lors qu'il convient de se rendre sur le site « marchés sécurisés », d'identifier l'onglet « données essentielles » et d'entrer le numéro de SIRET.

6.3 La vérification du respect des règles de computation des seuils

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision⁸⁰. Le code des marchés publics 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.

L'exploitation des grands livres de l'EPCI fait apparaître trois dépenses non rattachées à un numéro de marché, qui seront appelées ici les dépenses « hors marché ».

⁷⁸ Arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Il remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

⁷⁹ Le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du CCP a fixé plusieurs objectifs : la fusion des données du recensement et des données essentielles des marchés publics au sein d'une même liste intitulée « *données essentielles des marchés publics* » à partir de 40 000 euros hors taxes ; (/) le maintien de la publication des données essentielles des contrats de concession ; (/) la publication de ces données essentielles sur le portail national des données ouvertes et non plus sur le profil d'acheteur. Afin de mettre en œuvre ces objectifs, la DAJ a élaboré deux arrêtés publiés le 1er janvier 2023 et qui sont entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024.

⁸⁰ 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 CCP.

La chambre a demandé à l'EPCI de justifier de la situation de ces dépenses hors marchés, sélectionnées en fonction de la nature des prestations et ne possédant pas de numéro de marché associé.

Tableau n° 29 : Marchés ayant fait l'objet d'un contrôle de la chambre

Nature du marché et compte	Tiers	2019	2020	2021	2022	2023	Total HTen €	Observations
61 Services extérieurs 615 Entretien & réparations 618 Divers	CIRIL SAS	53 628	35 032	30 366	34 229	36 239	189 494	Absence de marché de 2019 à 2023
615 Entretien et réparations 6063 Fournitures d'entretien et de petit équipement	Bio Pest Services	20 969	48 740	16 494	330		86 532	Absence de marché de 2019 à 2023
6063 Fournitures d'entretien 615 Entretien & réparation	Engie Solutions ENGIE COFELY	24 829	41 530	27 081	15 761	20 035	129 236	Absence de marché de 2019 à 2023

Source : communauté de communes (retraitement chambre régionale des comptes).

L'article R. 2122-3 du CCP dispose « qu'un marché peut être conclu sans publicité ni mise en concurrence préalable lorsqu'il ne peut être confié qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons artistiques, techniques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité », ce qui est le cas concernant la société CIRIL qui dispose d'une exclusivité sur la fourniture et la maintenance du logiciel CIVIL NET FINANCES et CIVIL NET RH, dont ils sont les éditeurs et les distributeurs exclusifs.

Concernant la maintenance thermique des bâtiments (Engie Solutions ENGIE COFELY), la situation d'absence de procédure de marché public n'est pas justifiée, pour un total de près de 129 236 € entre 2019 et 2023, avec dépassement du seuil des 40 000 € sur l'année 2020. L'EPCI argue de l'imprévisibilité des dépenses et du caractère urgent de celles-ci s'agissant du domaine de la maintenance. Si cet argument paraît justifier le dépassement du seuil de 40 000 € intervenu sur l'année 2020, le montant global des achats auprès de la société ENGIE COFELY sur l'ensemble de la période justifierait pourtant le recours à un marché public. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur mentionne les consultations lancées dans ce domaine en 2019 et 2023.

Concernant le marché Biopest la chambre note un dépassement du seuil des 40 000 € d'achat pour ce prestataire en 2020, au sujet duquel le président de l'EPCI évoque le contexte sanitaire particulier de l'année 2020 ayant entraîné la multiplication des recours à ce prestataire.

6.4 Le contrôle des marchés publics

Un échantillon des procédures de marchés comprenant six marchés de fournitures et prestations de services et un marché de travaux de construction du siège à fort enjeux financiers, a fait l'objet d'un contrôle de la chambre.

L'examen des marchés a permis de vérifier la régularité des points majeurs dans le cadre de passation d'un marché public :

- adéquation entre le besoin émis et le type de marché retenu ;
- validité des supports et de la durée de publication ;
- adaptation du support de diffusion au regard du marché présent dans l'échantillon ;
- présence d'un rapport d'analyse des offres ainsi que d'un règlement de consultation.

Mis à part le cas du marché collecte des ordures ménagères analysé ci-dessous, les procédures examinées n'appellent pas d'observation. Les pièces sont complètes, cohérentes, et les procédures adéquates et respectées.

Le marché collecte des ordures ménagères, des biodéchets et de la collecte sélective sur l'ensemble du territoire de la CCPA (17 communes).

Il s'agit d'un marché publié le 29 août 2022 sous forme d'un appel d'offres ouvert suivi d'une procédure avec négociation, sous la forme d'un accord-cadre conclu pour une durée maximale de sept ans (5+2) et d'un montant de 10 M€⁸¹, pour lequel plusieurs points peuvent être relevés :

- bien que les registres de retrait des dossiers de consultation des entreprises (DCE) aient indiqué 16 retraits, une seule offre a été remise par la société SUEZ RV Centre est, déjà titulaire du marché ordures ménagères, depuis le 1^{er} janvier 2016, pour une durée de sept ans. Ce marché, en cours d'exécution, au moment du lancement de la procédure, a fait l'objet d'une reconduction pour cinq mois⁸² (jusqu'au 31 mai 2023) ;
- face à cette situation, d'offre unique, la communauté de communes n'a pas déclaré sans suite la procédure pour absence de concurrence, malgré l'importance du marché. Selon la jurisprudence, l'insuffisance de concurrence, due à la candidature d'une seule entreprise, constitue un motif d'intérêt général, justifiant la déclaration sans suite d'une procédure⁸³. Interrogée sur ce point, la communauté de communes indique ne pas avoir eu le temps de relancer une nouvelle consultation compte tenu des délais contraints, du fait du marché en cours, qui atteignait son terme le 31 mai 2023. Elle disposait, cependant, d'un délai de près de six mois entre le moment de la déclaration sans suite en date du 2 décembre et la fin du marché reconduit jusqu'au 31 mai 2023. Ce délai paraissait suffisant pour relancer la procédure d'appel d'offres.
- la communauté de commune a invité le candidat par courrier du 2 décembre 2022 à négocier. La procédure de négociation s'est étendue jusqu'au 31 mars 2023. La procédure s'est poursuivie dans des conditions critiquables. À l'issue de la négociation, le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) a été modifié dans la dernière phase de la négociation en accordant de nouvelles conditions plus avantageuses, qui n'étaient pas prévues dans le CCTP initial, en faveur de la société SUEZ RV centre est. Le CCP définit quatre hypothèses de modifications substantielles, l'une d'entre elle renvoie aux « *conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage d'opérateurs économiques ou permis l'admission d'autres opérateurs économiques ou permis le choix d'une offre autre que celle retenue* » (article R. 2194-7).

⁸¹ Les prix étaient mixtes, une partie forfaitaire et une partie à prix unitaires encadrée par un montant maximum.

⁸² Par avenant validé par une délibération du conseil communautaire en date 7 juillet 2022.

⁸³ CE, 17 septembre 2018, n° 407099 et CAA Lyon, 4^{ème} chambre, 8 juin 2023, n° 21LY03008.

En l'espèce, la chambre constate l'introduction – dans le CCTP issu de la négociation et dans la partie contexte technique – de conditions attractives, liées à la création de trois emplois par la communauté de communes, comme leviers d'optimisation, afin de limiter les dépenses de fonctionnement : un emploi de gestion et d'optimisation ciblé des conteneurs enterrés, un poste de sensibilisation et de prévention en partenariat avec le poste existant de chargé de mission plan local de réduction des déchets et un emploi de chargé de mission biodéchets spécialiste des sites de compostages. Ces postes ont pour vocation d'améliorer le tri réalisé par les usagers ce qui facilite d'autant la collecte du cocontractant. Leur introduction dans le CCTP initial l'aurait rendu plus attractif pour les candidats. L'étude d'optimisation réalisée en amont du marché fait d'ailleurs apparaître comme un levier important la prévention et l'accompagnement des usagers.

- la durée du marché : contrairement à l'article L. 2125-1 du CCP⁸⁴, la durée de l'accord cadre est de sept ans (5+2), le dépassement de la durée des quatre ans étant justifié par le nécessaire amortissement des investissements. La jurisprudence administrative⁸⁵ a rejeté l'argumentation d'une communauté d'agglomération justifiant de la durée de cinq ans pour son marché de collecte et traitements des déchets au motif que les entreprises possèdent déjà les biens donc l'amortissement a déjà commencé et ne peut justifier du dépassement de la durée de quatre ans. En l'espèce le règlement de consultation du marché évoque la fourniture de véhicules d'âge moyen et non neuf. La justification de l'amortissement n'est donc pas démontrée.

Le marché a été attribué, à la suite de la réunion de la commission d'appel d'offres en date du 6 avril 2023, à la société SUEZ RV CENTRE EST, pour une période de sept ans et pour un montant total de 10 029 160€ (forfait 8 821 036 € HT offre de base et un détail estimatif quantitatif de 1 208 124 €). La signature du marché a eu lieu le 11 avril 2023.

Bien que la communauté de communes ait effectué des démarches de sourcing en mars avril 2022 avec quatre sociétés, l'appel d'offre initial n'a pas été relancé. Les conditions du déroulement de la passation du marché ont été très favorables à la société SUEZ RV centre est, et ont facilité la reconduction du titulaire initial qui a obtenu un nouveau marché avec la CCPA, pour une nouvelle période de sept ans.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'établissement public doit veiller à anticiper le renouvellement de ses marchés afin de favoriser la mise en concurrence et d'améliorer la performance globale des achats.

Les marges de progression de la communauté de communes résident, également, dans l'utilisation de la nomenclature des achats mis en place, récemment, et dans la formalisation d'une procédure de recueil des besoins précise en interne et vis à vis des communes membres.

⁸⁴ « La durée des accords-cadres ne peut dépasser quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et huit ans pour les entités adjudicatrices, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur l'objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure ou par un risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse dans le cadre de la procédure de passation d'un accord-cadre engagée par une entité adjudicatrice ».

⁸⁵ CAA Marseille, 6^{ème} chambre, 26 juin 2017, n° 16MA02341.

7 LE LOGEMENT ET CONTRAT DE MIXITÉ SOCIALE

La chambre a contrôlé l'action de la communauté de communes dans le cadre de la mise en place du contrat de mixité sociale 2017-2022 avec la commune de Lentilly.

7.1 Une compétence en matière de logement investie par la CCPA

7.1.1 Une compétence obligatoire

Les récentes évolutions législatives et réglementaires ont attribué aux EPCI une responsabilité croissante dans la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat sur leur territoire.

Les communautés de communes sont compétentes en lieu et place des communes pour l'aménagement de l'espace, pour la conduite d'actions communautaire, le schéma de cohérence territorial (SCOT) et le schéma de secteur⁸⁶. Les communautés de communes peuvent, de plus, prendre la compétence optionnelle relative à la politique du logement et du cadre de vie⁸⁷, ce qui est le cas de la CCPA^{88, 89}.

7.1.2 Un territoire en tension

Le territoire de l'ouest Lyonnais est marqué par une forte tension sur le logement, caractérisée par l'augmentation des prix pratiqués. L'habitat individuel est prédominant sur le territoire de la CCPA et représente environ 80 % de l'ensemble des logements⁹⁰. Un des enjeux du projet de territoire est de favoriser la diversité de l'habitat et de proposer des logements à des prix accessibles.

La CCPA compte 17 470⁹¹ logements, en 2022, dont 25 % se situent sur les communes de l'Arbresle et de Sain Bel. Ces deux communes et la CCPA ont été lauréates du programme « petites villes de demain » et ont signé, en avril 2021, un protocole d'accompagnement dans le domaine de l'habitat, de l'aménagement urbain et du commerce. Les communes de Lentilly et l'Arbresle représentent ensemble en 2017 un tiers des logements et un tiers de la population du territoire communautaire. Ces deux communes bénéficient d'une bonne desserte routière et ferroviaire, et sont dans une dynamique de croissance démographique et de construction.

La loi du 13 juillet 1991 dite loi d'orientation pour la ville (LOV) a été le premier texte à prescrire des quotas aux communes en matière de logement social. Le dispositif permettait aux communes d'abonder un fonds pour le logement plutôt que de se conformer à leurs obligations en matière de production de logement social. L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a marqué un tournant en

⁸⁶ Article L. 5214-16 I. 1° du CGCT.

⁸⁷ Article L. 5214-16 II. 2° du CGCT.

⁸⁸ Arrêté préfectoral n° 69-2024-02-19-00002 du 19/2/2024 relatif aux statuts et compétences de la CCPA.

⁸⁹ Les communautés de communes ont également une compétence obligatoire en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage selon l'article L. 5214-16 I. 4° du CGCT.

⁹⁰ Sources : INSEE, RP1967 à 1999 dénombremments, RP2010 au RP2021 exploitations principales.

⁹¹ Source CCPA.

instaurant un mécanisme astreignant les communes de plus de 3 500 habitants, appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, à la production d'au moins 20 % de logement social d'ici à 2025 (ce seuil a depuis été relevé à 25 % par la loi⁹²). Le non-respect de cet objectif entraîne des sanctions⁹³.

Sur le territoire de la CCPA la commune de Lentilly est soumise au taux de 25 % logements sociaux de la loi SRU, car elle se situe dans l'unité urbaine de Lyon, et a une population municipale de plus de 3 500 habitants.

7.1.3 Les documents fixant les orientations en matière de logement

Les orientations en matière de politique locale du logement sont principalement données par trois documents hiérarchisés : le schéma de cohérence territoriale (SCOT), dont les dispositions s'imposent au programme local de l'habitat (PLH) intercommunal, qui guide lui-même le plan local d'urbanisme (PLU) des communes.

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ont été instaurés par la loi SRU précitée. Le SCOT est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire, détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement.

La CCPA est couverte par le SCOT de l'Ouest Lyonnais, approuvé en 2011, qui couvre le territoire de quatre EPCI⁹⁴. Ce SCOT est actuellement en cours de révision⁹⁵.

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) ont, quant à eux, été instaurés lors des lois de décentralisation de 1983 et renforcés par la loi SRU en 2000. Ce sont des documents stratégiques de programmation couvrant l'ensemble de la politique locale de l'habitat, que ce soit le parc public ou privé. Ils précisent notamment les objectifs en matière de logement pour les habitants aux ressources les plus modestes. Les PLH sont obligatoires pour les métropoles, les communautés urbaines et d'agglomération, et les communautés de communes de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

La CCPA qui n'a pas de communes de plus de 10 000 habitants n'avait donc pas l'obligation de se doter d'un PLH, mais en a pourtant élaboré et approuvé un, pour la période 2014-2019 lors du conseil communautaire du 29 janvier 2014, ce qui constitue une bonne pratique. Le PLH du Pays de l'Arbresle prévoyait, notamment, la possibilité pour la communauté de communes de verser des subventions aux bailleurs sociaux et de garantir des

⁹² Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (dite « Loi Duflot 1 »).

⁹³ Le dispositif a depuis été remodelé à plusieurs reprises notamment par les lois du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, étendant toujours plus son champ d'application et le contrôle des services de l'État sur le respect par les communes de leurs obligations, tout en les recentrant sur les territoires sur lesquels la demande de logement social est avérée et plus forte.

⁹⁴ CCPA, Communauté de communes du Pays Mornantais (COPAMO), Communauté de communes de la Vallée du Garon (CCVG), Communauté de communes des Vallons du Lyonnais (CCVL).

⁹⁵ L'intégralité du SCOT est régie par la directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, approuvée en 2007. Les élus du syndicat de l'Ouest Lyonnais ont commencé le processus de révision du SCOT en 2011 pour notamment prendre en compte les évolutions de deux lois importantes, et envisagent une approbation du nouveau schéma en début d'année 2026.

emprunts (cf. infra). Par délibération du 12 décembre 2019, le conseil communautaire a prorogé le PLH élaboré pour la période 2014-2019 pour une durée deux ans, ce qui constitue le maximum légal⁹⁶ moyennant engagement, de la part de l'EPCI, d'entamer l'élaboration du nouveau PLH.

Afin de coconstruire avec les communes un projet qui soit directement conforme avec le futur SCOT (notamment avec les nouvelles dispositions relatives à l'adaptation au changement climatique et au développement durable), la communauté de communes a mis en suspens son projet de PLH. En l'absence de PLH, la communauté de communes applique les dispositions du SCOT en vigueur et dispose d'un plan d'action en matière de logement qui constitue sa feuille de route. Cette dernière comporte deux orientations : la production de logements et l'amélioration de l'habitat sur le plan de la rénovation énergétique et l'adaptation du logement aux besoins spécifiques. Le projet de territoire de la CCPA reprend, quant à lui, les enjeux « Se loger » et « Favoriser la diversité ».

7.2 Le contrat de mixité sociale (CMS) mis en œuvre sur la commune de Lentilly :

7.2.1 Le CMS : un outil au service de la mixité sociale

Le code de la construction et de l'habitation (CCH) définit dans son article L. 302-8-1 le contrat de mixité sociale comme « *un cadre d'engagement de moyens permettant à une commune d'atteindre ses objectifs de rattrapage* ». Pour cela, il détermine notamment, pour chacune des périodes triennales qu'il couvre et pour chacune des communes signataires, les engagements pris, notamment, en matière d'action foncière, d'urbanisme, de programmation, de financement des logements et d'attributions de logements locatifs aux publics prioritaires.

Le contrat de mixité sociale est un dispositif contractuel liant pour une durée de trois à six ans l'État et les communes carencées en logement social au regard des dispositions de la loi SRU. Il vise à garantir que tous les outils juridiques, financiers et opérationnels envisageables sont déployés afin de combler le déficit entre l'offre et la demande de logement social et d'atteindre le taux de 20 % à 25 % de logements sociaux, d'ici la fin du dispositif prévue pour 2025. Ce contrat peut aussi faire intervenir d'autres acteurs ou partenaires tels que les établissements de coopération intercommunale (EPCI). Il en est ainsi pour le CMS de la commune de Lentilly.

L'article L. 302-5 du CCH enjoint aux préfets, à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013, l'élaboration d'un plan d'actions en matière de logement social à l'échelle départementale et préconise le recours à des outils contractuels, notamment, le contrat de mixité sociale. C'est dans ce contexte que le CMS de la commune de Lentilly, qui fait partie de la première génération de CMS, a été mis en place.

7.2.2 Le contrat de mixité sociale de la commune de Lentilly

Au 1^{er} janvier 2016, la commune de Lentilly comptait 5 450 habitants. Le parc de logement de la commune se compose alors de 2 193 résidences principales dont 193 logements

⁹⁶ Le préfet a confirmé son accord à cette prorogation par courrier le 6 novembre 2019.

locatifs sociaux soit un taux de 8,8 %, pour un déficit de 355 logements locatifs sociaux (LLS) à résorber avant 2025. Le PLH de communauté de communes prescrit un objectif de 40 % de LLS dans les constructions nouvelles. Parmi les LLS, la proportion de prêts locatifs aidés d'intégration PLAi⁹⁷, dits « logements très sociaux » pour les foyers les plus défavorisés n'atteint que 9 % des LLS.

Le CMS de Lentilly a été approuvé par délibération du conseil communautaire du 29 juin 2017. Il a été signé par le représentant de l'État, la CCPA et la commune concernée, le 15 décembre 2017. Le contrat a pour but de renforcer les obligations imposées par la loi SRU en assurant un meilleur suivi. La commune de Lentilly s'est engagée volontairement dans ce dispositif, en parallèle de la révision de son PLU.

Le CMS 2017-2022 pose des objectifs sur deux périodes triennales et définit des leviers pour favoriser le logement social. Les signataires du contrat s'engagent à mettre en œuvre, pour ce qui les concerne, les moyens financiers et réglementaires nécessaires à la résorption du déficit.

7.2.3 Des engagements tenus par l'EPCI

Dans ce contrat, au regard du bilan de la période triennale précédente, un objectif de production a été fixé par l'État à la fois quantitatif et qualitatif. Pour la période 2017-2019, l'objectif est de 117 nouveaux logements locatifs sociaux dont 30 % minimum en prêt locatif aidé d'intégration (PLAi)⁹⁸ et 20 % maximum de logements en prêt locatif social (PLS)⁹⁹. Pour la période 2019-2022, l'objectif a été connu après le bilan de la première période triennale et fixé à 146 logements locatifs sociaux.

L'article 3.6 du CMS précise la contribution attendue de la communauté de communes, qui ne concerne que les engagements financiers (*« l'attribution de subventions selon les modalités inscrites dans le PLH du pays de l'Arbresle 2014-2019 ainsi que l'attribution de garanties d'emprunt aux opérateurs, sous réserve d'un engagement de la commune et à la même hauteur que celle-ci »*). La commune, quant à elle, s'engage à suivre les permis de construire dans le cadre de son plan local de l'urbanisme.

7.2.3.1 Les subventions versées par la CCPA

Sur la période du contrat de mixité sociale 2017-2022, la CCPA a soldé les subventions pour six opérations concernant 165 logements locatifs sociaux dont 34 logements financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAi). La communauté de communes a également engagé une subvention pour un programme de 21 logements dont quatre PLAi. Parmi ces logements sociaux figurent les logements avec prêts locatifs sociaux (PLS)¹⁰⁰ et les logements financés

⁹⁷ Les logements PLAi sont ceux dont les loyers sont les plus faibles. Ils sont réservés aux personnes qui sont dans une situation de grande précarité.

⁹⁸ Les logements PLAi sont ceux dont les loyers sont les plus faibles. Ils sont réservés aux personnes qui sont dans une situation de grande précarité.

⁹⁹ Les logements sociaux PLS sont ceux qui ont été financés par l'intermédiaire d'un prêt locatif social. Ils permettent aux personnes dont les revenus sont modestes, mais tout de même supérieurs aux plafonds des habitations HLM, d'accéder à un logement dont le loyer reste inférieur au marché privé.

¹⁰⁰ Les PLS (prêt locatif sociaux), il s'agit de logements locatifs intermédiaires destinés aux classes moyennes.

avec un prêt locatif à usage social (PLUS)¹⁰¹. Cette production apparaît conforme aux objectifs fixés par le PLH initial qui se poursuit sur la période du CMS et qui prévoyait sur la seule période 2014-2019 la production de 84 nouveaux logements locatifs. Ces subventions atteignent un montant total de 252 000€ sur la période du CMS.

7.2.3.2 Les garanties d'emprunts

Les dispositions des articles L. 2252-2 et L. 2252-2 du CGCT donnent la possibilité aux collectivités territoriales d'accorder des garanties d'emprunts *« pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte »*.

Le conseil communautaire a accordé des garanties d'emprunt pour trois programmes représentant au global 61 logements sociaux, conformément à l'article 3.6 du CMS, la commune de Lentilly s'étant engagée à la même hauteur¹⁰².

7.2.4 **Un CMS qui offre des leviers insuffisants à l'intercommunalité**

7.2.4.1 Le CMS n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés par la loi

Selon l'article L. 302-9-1 du CCH *« Lorsque, dans les communes soumises aux obligations définies aux I et II de l'article L. 302-5, au terme de la période triennale échue, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser à l'échelle communale en application du I de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint ou lorsque la typologie de financement définie au III du même article L. 302-8 n'a pas été respectée, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois. »*

Malgré la mise en œuvre des leviers du CMS, deux arrêtés de carence ont été prononcé à l'issue des deux périodes triennales en 2020 et 2023 concernant la commune de Lentilly.

Le CMS, pour la période 2017-2019 fixait pour objectif la production de 117 logements sociaux. Le constat de carence prononcé par arrêté du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes en date du 22 décembre 2020 mentionne la réalisation de 104 logements sociaux, soit un taux de réalisation de l'objectif triennal de 88,89 %.

¹⁰¹ Les PLUS sont les logements les plus majoritairement utilisés par les bailleurs sociaux des habitations à loyer modéré, les HLM.

¹⁰² Par délibérations du conseil communautaire en date du 8 février 2018 et du 5 juillet 2018, la CCPA avait accordé deux garanties d'emprunt respectivement à la société ERALIA à hauteur de 25 % des emprunts réalisés pour l'opération Chemin Villa Ruby et à la SCIC Habitat Rhône Alpes pour la construction de la résidence Carolane. Par délibération du 5 juillet 2018, le conseil communautaire a consenti une garantie d'emprunt à hauteur de 25 % pour un prêt de 3 053 633 € à la SCIC Habitat Rhône Alpes pour financer la construction de 32 logements dans le programme Carolane (24 PLUS et 8 PLAI).

Par délibération du conseil communautaire en du 4 février 2021, la CCPA a accordé une garantie d'emprunt à la Société française des habitations économiques (FSHE)- Société anonyme à loyer modéré pour une opération de 21 logements dont 13 logements locatifs (PLUS et PLAI) et 8 logements individuels en accession sociale (PSLA), 1 rue du Joly à Lentilly. Cette garantie est consentie à hauteur 37,50 % pour le remboursement d'un prêt d'un montant total de 396 588 € souscrit par l'emprunteur auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Le constat de carence a eu pour conséquence le transfert de l'exercice du droit de préemption urbain au représentant de l'État dans le département pendant toute la durée de l'arrêté de carence (trois ans). Un taux de majoration de 10 % est appliqué sur le prélèvement sur les ressources fiscales de la commune, prévu à l'article L. 302-7 du CCH par logement manquant.

Pour la période 2020-2022, le CMS fixait pour objectif la production de 146 logements sociaux. Le constat de carence prononcé par arrêté préfectoral en date du 27 décembre 2023 fait état de la réalisation de 60 logements sociaux, soit un taux de réalisation de 38,24 %.

Le constat prononcé pour une durée de trois ans a eu pour conséquence la fixation d'un taux de majoration fixé à 138 % ainsi que le transfert du droit de préemption. Dans le dispositif législatif SRU, les subventions versées par les EPCI en faveur du logement social ne sont pas déduites des montants prélevés sur les communes carencées, seules les subventions versées par les communes le sont, ce qui limite l'impact des subventions versées par les EPCI, en l'espèce à hauteur de 252 000€.

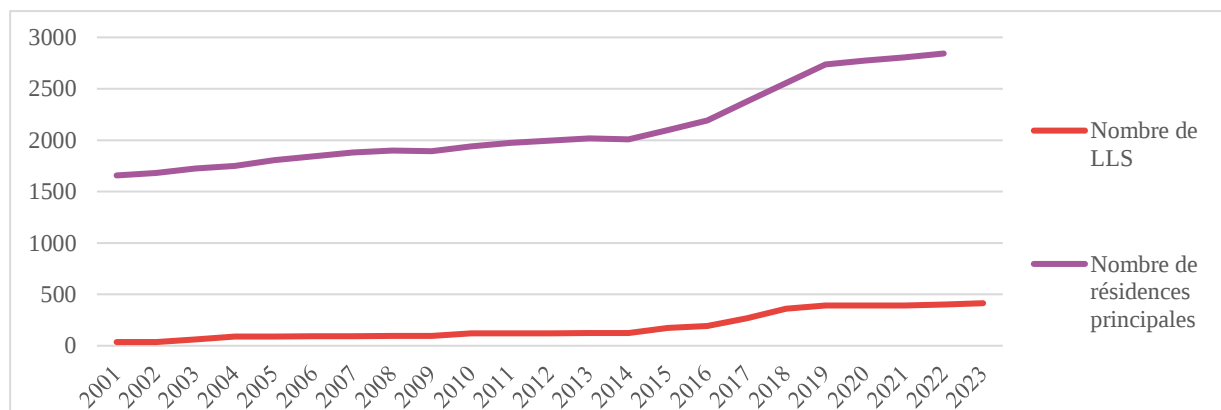
Tableau n° 30 : Bilan triennaux SRU

Bilans triennaux SRU	2017-2019	2020-2022
<i>Objectifs</i>	117	146
<i>Réalisés</i>	104	60
<i>Taux d'atteinte</i>	88,89 %	41,10 %
<i>% de PLAI</i>	33,33 %	38,24 %
<i>% de PLS</i>	38,60 %	17,65 %
<i>Taux de majoration</i>	10 %	139 %

Source : direction départementale des territoires du Rhône

7.2.4.2 Une dynamique entamée : évolution comparée du nombre de logements sociaux locatifs et de résidences principales

La chambre s'est livrée à une comparaison de l'évolution des créations de logements sur la commune de Lentilly en distinguant les logements locatifs sociaux et les résidences principales. Il ressort de cette analyse qu'entre 2017 et 2022, le nombre de logements sociaux a progressé plus vite que celui des autres logements sur la période du CMS. En effet, le nombre de LLS a augmenté de 50 % (passant de 267 à 401) alors que celui des résidences principales a progressé de 19 % (passant de 2376 à 2842). L'effort notable de création de logements locatifs sociaux, notamment par le biais du CMS, n'a pas suffi à résorber le retard en raison de l'accélération de la croissance du nombre de résidences principales à partir de 2014.

Graphique n° 5 : Évolutions comparées des logements locatifs sociaux et des résidences principales

Source : direction départementale des territoires du Rhône.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes a investi le champ des leviers financiers dont elle disposait par l'intermédiaire d'un contrat de mixité sociale (CMS), à défaut de plan local d'urbanisme intercommunal.

Malgré les deux constats de carence, une dynamique de production s'est mise en place, d'une part, par l'augmentation constante des logements locatifs sociaux agréés (c'est-à-dire des logements existants qui ont reçu un agrément de l'État comme logement sociaux : 24 entre 2017 et 2019, puis 68 entre 2020 et 2022) et, d'autre part, du fait de l'augmentation des logements sociaux dans la production nouvelle entre 2020 et 2022. Au total, le volume des logements sociaux a atteint 48 %, de la production de logement à la fin de la période du CMS, sur la commune de Lentilly, alors que la médiane des autres communes SRU du Rhône sur la même période est de 28 %¹⁰³.

Au moment du contrôle de la chambre, un nouveau CMS de nouvelle génération était en cours de signature afin de poursuivre l'action menée lors de la période 2023-2025.

La CCPA a entamé une réflexion à l'échelle de son territoire, sur un projet d'aménagement partagé autour d'une vision intercommunale de l'aménagement conforme aux objectifs de logement social.

¹⁰³ Source : direction départementale des territoires du Rhône

ANNEXES

Annexe n° 1. Les autorisations spéciales d'absence	74
Annexe n° 2. Tableaux des heures supplémentaires (source : communauté de communes retraitement chambre régionale des comptes pour l'ensemble des tableaux)	75
Annexe n° 3. Situation financière des budgets annexes.....	76

Annexe n° 1. Les autorisations spéciales d'absence

Évènements	Nombre de jours d'absence État	Nombre de jours d'absence CCPA	Écart
<i>Naissance ou adoption</i>	3	3	0
<i>Mariage – PACS de l'agent</i>	5	Temps de travail hebdomadaire	0 ou négatif si temps partiel
<i>Mariage – PACS d'un enfant de l'agent ou de son conjoint</i>	Néant	3	+ 3
<i>Mariage enfant</i>	Néant	Obligation hebdomadaire à 7 jours	+ 7
<i>Mariage du frère ou de la sœur de l'agent</i>	Néant	1	+ 1
<i>Décès du conjoint, père, mère</i>	Néant	Obligation hebdomadaire	+ 5
<i>Décès de l'enfant de moins de 25 ans**</i>	12 ou 14+8	7 jours	- 7
<i>Décès de l'enfant de plus de 25 ans**</i>	12 ou 14+8	5 jours	- 7 ou - 9
<i>Décès du partenaire pacsé</i>	3	5 pour un temps plein	+ 2
<i>Décès des frère, sœur</i>	Néant	1	+ 1
<i>Décès des grands-parents</i>	Néant	1	+ 1
<i>Décès des petits enfants</i>	Néant	1	+ 1
<i>Décès gendres et belles-filles</i>	Néant	3	+ 3
<i>Maladie grave/intervention chirurgicale conjoint ou du pacsé</i>	3**	Jusqu'à 5	+ 2
<i>Maladie grave/intervention chirurgicale des parents et enfants de + de 16 ans</i>	3*	Jusqu'à 5	+ 2
<i>Maladie grave grands parents</i>	Néant	2	+ 2
<i>Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge</i>	6	Jusqu'à 6	0

Source : délibération du 9 décembre 2021 et portail de la fonction publique.

* Depuis l'entrée en vigueur, le 21 juillet 2023, de la loi du 19 juillet 2023 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.

**L'agent concerné peut aussi bénéficier d'une autorisation spéciale d'absence complémentaire de 8 jours qui peut être fractionnée et prise dans un délai d'un an à partir du décès.

Annexe n° 2. Tableaux des heures supplémentaires (source : communauté de communes retraitements chambre régionale des comptes pour l'ensemble des tableaux)

Tableau n° 31 : Dépassements de 25 heures mensuelles par année et par mois, par service, en heures

Année	2019				2020	2021	2023
Mois	2	5	6	10	3	1	7
Équipements sportifs	59	55,5	27	36	31,75		
JAILLET Yannick	31,5	27		36			
KEROMNES Stéphane	27,5						
SEVE Sébastien		28,5	27				
VIDAL Franck					31,75		
Service Commun Ressources Humaines						25,5	27
ROSALIE Delphine						25,5	27

Tableau n° 32 : Répartition des heures supplémentaires payées par service 2019-2023

Services	Heures supplémentaires
Espace Aquatique	2300
Service exploitation	1291
Équipements sportifs	1136
Service Commun Ressources Humaines	862
Assainissement Collectif	212
Instance politique, Réception	127
Espace Forme	113
Accueil / Caisse	84
Instructeur ADS	66
ANC	43
Comptabilité, Assurance, Conventions	25
Accueil, Courrier, Salles	9
Patrimoine Logistique	6
Développement des systèmes et technologies d'information	6
Total	6280

Tableau n° 33 : Heures supplémentaires payées de 2019 à 2023

Année	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Nombre d'heures	1673	1249	789	1673	896	6280
Montant global payé	28 457 €	20 590 €	13 717 €	28 244 €	16 565 €	107 573 €

Annexe n° 3. Situation financière des budgets annexes

Sauf indications contraires, les sources des tableaux présentés dans cette annexe sont les comptes de gestion du comptable public (2019-2022) et le compte financier (2023), retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières (ANAFI).

1. Budget annexe « Déchets »

Ce budget annexe « Déchets » soumis à la nomenclature M57, créé au 1^{er} janvier 2022, comprend la gestion en régie des déchets présents sur le territoire. Financé principalement grâce à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), il a exécuté en 2023 4,8 M€ de dépenses en section de fonctionnement et 0,3 M€ en section d'investissement. Sur deux ans, les résultats cumulés à reporter atteignent 1,4 M€.

Les excédents constatés proviennent notamment de la progression de la TEOM dont le taux a progressé en 2022 (la CCPA a indiqué avoir anticipé les investissements liés à l'enfouissement des conteneurs), mais dont la base est également dynamique.

Tableau n° 34 : Évolution du taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Taux de TEOM</i>	9,20 %	8,95 %	8,95 %	9,95 %	9,95 %
<i>Produits de la TEOM (BP jusqu'en 2021 et BA depuis)</i>	3,46 M€	3,44 M€	3,51 M€	4,07 M€	4,39 M€

Source : délibérations CCPA et balances

Bien que le budget annexe « Déchets » ait prévu en 2023 des dépenses de fonctionnement supérieures aux recettes de fonctionnement de l'année ainsi que des investissements bien plus importants qu'en 2022, les dépenses et recettes finalement constatées ont conduit au report d'importants résultats cumulés (1,4 M€ fin 2023). Dès lors, l'augmentation des taux de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères à partir de 2022 a été trop anticipée.

2. Budget annexe « Assainissement »

Le budget annexe « Assainissement collectif » a été créé en 2019 par la CCPA, lors du transfert de compétence. Ce budget, relevant de la nomenclature M49, concerne un service public industriel et commercial (SPIC) qui prend en charge l'assainissement collectif sur l'ensemble des 17 communes, pour un volume de 3,2 M€ de dépenses en section d'exploitation et 2,7 M€ en section d'investissement en 2023.

Sa principale recette est la redevance collective d'assainissement (90 % des produits d'exploitation en 2023) qui a cru de 3,4 % par an en moyenne sur la période.

Ce budget supporte les travaux d'investissement prévus dans le schéma directeur d'assainissement, dont une partie est subventionnée, principalement par l'agence de l'eau, le département et la CCPA.

Tableau n° 35 : Dépenses d'équipement du budget annexe « Assainissement »

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses d'équipement ¹⁰⁴	966 388	467 689	2 965 582	2 749 809	1 375 593
Subventions d'investissement reçues ¹⁰⁵	253 238	273 812	739 538	639 258	572 531

Malgré ces investissements conséquents, et malgré une progression des charges courantes sur la période, le niveau des ressources conduit à une augmentation des réserves et excédents cumulés (reports à nouveau et résultats) de 45 % sur la période : ils passent de 10,4 M€ en 2019 à 15,1 M€ en 2023.

Tableau n° 36 : Réserves, reports et résultats 2019-2023 du budget annexe « Assainissement »

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
Réserves	7 573 171	7 573 171	7 571 314	7 571 314	9 176 610
Report à nouveau	2 338 526	2 870 316	3 711 302	4 923 260	4 818 176
Résultat (Excédent)	531 790	840 986	1 211 958	1 500 212	1 154 454
Total des réserves, reports et résultats	10 443 487	11 284 473	12 494 574	13 994 785	15 149 239

3. Budget annexe « Développement Économique »

Le budget annexe « Développement économique » englobe en 2023 les opérations des zones d'activité. Une comptabilité analytique a été mise en place pour suivre le budget développement économique. Le budget est présenté depuis 2023 en nomenclature M57, il était auparavant présenté en nomenclature M14.

La principale recette du budget annexe « développement économique » sont les ventes de terrains aménagés. Ces ventes varient d'une année sur l'autre et ne suivent pas nécessairement le même rythme que les achats de terrains et les charges d'aménagement. Eu égard aux soldes des opérations de gestion, celles-ci ont dégagé 2,5 M€ d'excédents sur la période. Cette rentabilité des opérations permet de couvrir les autres charges du budget annexe et ainsi dégager un résultat venant augmenter les fonds propres du budget annexe et par conséquent la trésorerie de l'EPCI (cf. *infra*).

L'établissement public a néanmoins signalé qu'en complément de l'écriture de régularisation de 2023 qui a visé à transférer au budget annexe « développement économique » des terrains nus qui figuraient par erreur à l'actif du bilan principal pour un montant de 848 048 €, une écriture similaire de transfert des coûts d'aménagements de ces terrains pour un montant de 3,2 M€ était en cours de préparation avec la DGFIP pour 2025. Ces terrains et aménagements ayant déjà été vendus, le résultat du budget développement économique et le résultat du budget principal seront respectivement diminués et augmentés d'autant, sans modification de la situation patrimoniale d'ensemble de l'EPCI.

¹⁰⁴ Soldes des comptes d'immobilisations (20,-21 et 23).

¹⁰⁵ Soldes des comptes 13 hors reprises des subventions d'investissement des comptes 139.

Tableau n° 37 : Fonds propres du budget annexe « développement économique »

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Subventions d'investissement</i>	875 525	875 525	875 525	875 525	875 525
<i>Neutralisations et régularisation</i>	- 731 625	- 731 625	- 731 625	- 731 625	- 731 625
<i>Réserves</i>	2 125 607	2 125 607	2 125 607	2 125 607	2 125 607
<i>Report à nouveau</i>	2 517 535	2 890 147	2 597 459	2 745 936	2 939 493
<i>Résultat (Excédent)</i>	372 612	-292 688	148 477	193 557	1 026 404
<i>Droits de l'affectant et du remettant</i>	231 449	231 449	231 449	231 449	231 449
Total des fonds propres	5 391 102	5 098 415	5 246 891	5 440 448	6 466 852

4. Budget annexe « Activités forme et loisirs »

Le budget annexe « Activités forme et loisirs » englobe la gestion du centre forme et loisirs. Il est présenté en M57 et était auparavant soumis à la nomenclature M14.

L'équilibre budgétaire de ce budget annexe a été affecté par la crise du Covid, ce qui a conduit la CCPA à verser en 2021 et 2022 une subvention d'équilibre depuis le budget principal pour un montant respectivement de 275 160 € et 106 293 €. En 2023, les recettes liées à l'activité ont de nouveau augmenté et la subvention d'équilibre a été limitée à 25 816 €.

Tableau n° 38 : Comptes de résultat simplifiés du budget annexe « Centre de Loisirs »

Produits	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ventes de produits et services</i>	215 234	149 196	56 383	183 318	281 651
<i>Prise en charge de déficit du BA par BP</i>		29 773	275 160	106 293	25 816
<i>Autres produits de gestion</i>		0	0	2	162
<i>Reprises du financement rattaché à un actif</i>	12 084	12 086	12 086	12 086	12 086
Total Produits	227 318	191 055	343 629	301 698	319 715
Charges	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Achats et charges externes</i>	11 079	14 991	14 122	21 698	35 855
<i>Charges de personnel</i>	202 000	273 512	261 868	257 897	261 322
<i>Autres charges de fonctionnement</i>	1	5 892	113	48	65
<i>Dotations aux amortissements</i>	18 278	21 964	22 042	22 042	22 473
<i>Charges exceptionnelles</i>	2 123	1 384	30 848	13	
Total Charges	233 480	317 742	328 993	301 698	319 715
Résultat (Déficit ou Excédent)	- 6 162	- 126 687	14 636	0	0

Au bilan, la crise du Covid a asséché les excédents reportés (report à nouveau) du budget annexe, mais les réserves lui permettent néanmoins fin 2023 d'avoir une trésorerie nette des dettes fiscales et sociales (salaires refacturés par le budget principal) positive en compte de liaison.

Tableau n° 39 : Bilans simplifiés du budget annexe « Centre de Loisirs »

Actif	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Immobilisations</i>	130 865	109 528	87 486	67 558	46 706
<i>Créances s/ org. publics</i>	2 851			106 716	5
<i>Créances sur redevables</i>	11 514	6 769	13 022	2 449	16 474
<i>Compte de liaison</i>	118 827	3 382	14 755	180 751	317 415
<i>Créances autre débiteurs</i>					120
<i>Disponibilités</i>	200	286	200	200	244
<i>Comptes de régularisation</i>		2	2		
Total Actif	264 256	119 966	115 465	357 673	380 965
Passif	2019	2020	2021	2022	2023
<i>SI amortissable</i>	60 433	48 347	36 261	24 175	12 089
<i>Réserves</i>	52 012	75 817	75 817	75 817	75 817
<i>Report à nouveau</i>	142 018	112 051	-14 636		
<i>Résultat de l'exercice</i>	-6 162	-126 687	14 636	0	0
<i>Dettes fournisseurs</i>	30 009	10 244	2 562	6 120	26 044
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	7 973	195	1 564	269 722	266 980
<i>Autres dettes non financières</i>	43		1 433	-18 394	
<i>Comptes de régularisation</i>	-22 069		-2 172	233	35
Total Passif	264 256	119 966	115 465	357 673	380 965

5. Budget annexe de l'office de tourisme

Le budget annexe « Office du tourisme » est présenté conformément à la nomenclature M57. Il a pour principales ressources la taxe de séjour, plutôt dynamique, et la subvention d'équilibre du budget principal. Les charges sont majoritairement constituées des charges de personnel, relativement stables sur la période.

Tableau n° 40 : Compte de résultat simplifié du budget annexe « Office du Tourisme »

Charges	2019	2020	2021	2022	2023
Total charges	218 919	201 965	251 002	233 460	234 450
dont Charges à caractère général	82 493	63 370	70 658	73 809	75 737
dont Charges de personnel	115 320	120 000	142 840	130 630	117 639
Produits	2019	2020	2021	2022	2023
Total produits	218 919	204 830	238 733	221 191	234 450
dont Impôts et taxes	38 749	36 326	37 297	50 322	69 995
dont Subventions d'équilibre	167 653	160 593	205 707	158 801	147 809
Résultat	0	2 865	-12 269	-12 269	0

Au bilan, le budget annexe « Office du tourisme » présente quelques réserves permettant d'afficher un compte de liaison supérieur aux dettes à court terme et ainsi ne pas peser sur la trésorerie du budget principal.

6. Budget annexe du « service public de l'assainissement non collectif (SPANC) »

Le budget annexe « Service public de l'assainissement non collectif » est présenté conformément à la nomenclature M49 (SPIC).

Suite à quelques résultats négatifs ces dernières années (les charges d'exploitation dépassent les ventes de prestations de services, particulièrement en 2020 et 2023), les fonds propres de ce budget annexe diminuent. Comme les immobilisations sont peu importantes et que ses dettes fiscales et sociales (salaires refacturés par le budget principal) sont plus importantes que les créances clients, les fonds propres présentés ci-dessous sont néanmoins suffisants pour permettre à ce budget d'avoir une trésorerie positive et ainsi de ne pas peser sur la trésorerie du budget principal.

Tableau n° 41 : Fonds propres du budget annexe « SPANC »

En euros	2019	2020	2021	2022	2023
Réserves	176 009	176 009	89 968	82 785	92 785
Report à nouveau	6 807	22 021	-1 023	90 631	82 929
Résultat	15 214	- 23 044	91 654 ¹⁰⁶	- 7 702	- 22 830
Fonds globalisés	6 686	9 995	9 995	9 995	13 963
Total	204 716	184 981	190 594	175 709	166 848

7. Budget annexe « coworking »

L'espace de cotravail (« coworking ») a débuté ses activités en 2019, et a nécessité l'acquisition d'un local ainsi que des travaux de rénovation pour 460 000 € qui ne figurent pas au bilan annexe.

Même si le chiffre d'affaires de l'activité augmente au cours de la période pour atteindre 21 389 € en 2023, le personnel affecté et le montant des achats externes sont tels que le budget nécessite le versement d'une subvention d'équilibre représentant plus de 75 % de ses produits en 2023.

Tableau n° 42 : Compte de résultat simplifié du budget annexe Coworking

Charges		2019	2020	2021	2022	2023
Total charges		26 071	60 446	77 371	74 122	85 941
dont	Achats et charges externes	10 071	25 273	33 467	39 050	41 130
dont	Charges de personnel	16 000	32 000	37 188	31 849	41 408
Produits		2019	2020	2021	2022	2023
Total produits		25 473	61 506	77 496	74 122	85 971
dont	Chiffre d'affaires	3 174	7 454	15 888	19 909	21 389
dont	Subventions d'équilibre	22 298	54 052	61 607	54 213	64 582
Résultat		- 598	1 061	124	0	30

Le rapport entre les dettes et les créances permet néanmoins à ce budget d'avoir une trésorerie positive et donc de ne pas peser sur la trésorerie du budget principal.

¹⁰⁶ Le résultat important de 2021 s'explique par une reprise de réserve d'investissement autorisée par la direction générale des finances publiques DGFIP de 86 000 €.



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>