

**Chambre régionale
des comptes**

Auvergne-Rhône-Alpes



Le 16 MARS 2022

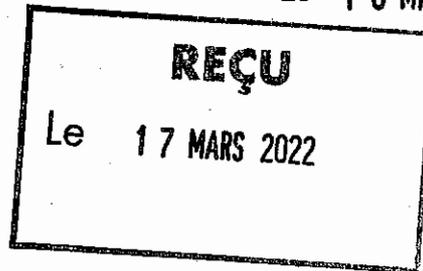
Le président

Dossier suivi par : Corinne Vitale-Bovet, greffière
T 04 72 60 12 79
corinne.vitale-bovet@crtc.ccomptes.fr

Réf. : D220586

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
de la communauté de communes de la vallée du Garon



Recommandé avec A.R.

Madame la Présidente,

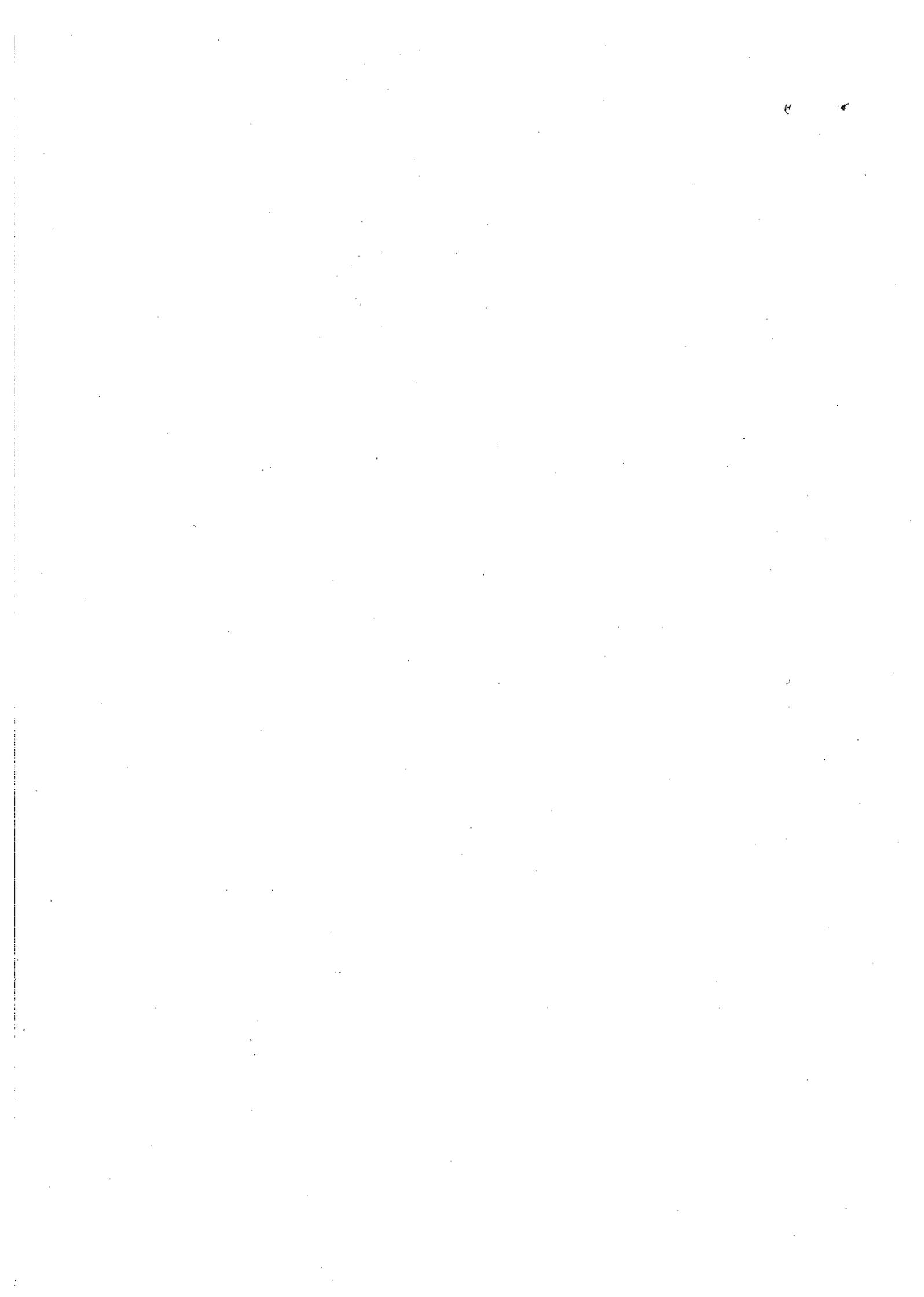
Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes de la vallée du Garon concernant les exercices 2014 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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

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

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

Madame Françoise GAUQUELIN
Présidente de la
Communauté de communes
de la vallée du Garon
262, rue Barthélémy Thimonier
Parc de Sacuny
69530 BRIGNAIS



Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

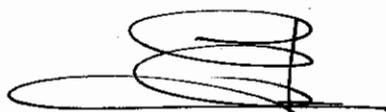
Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

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

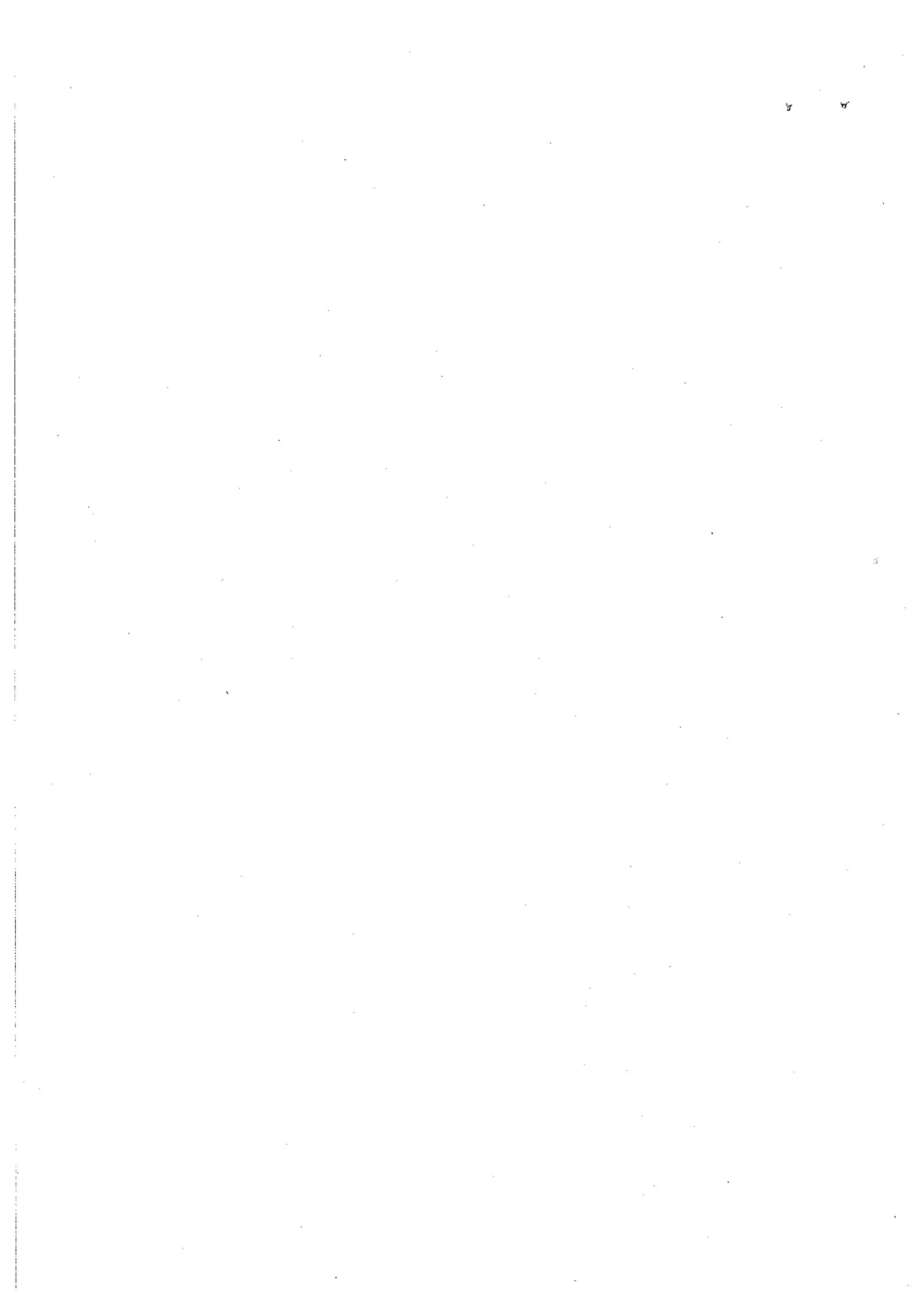
Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque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

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

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.



Bernard Lejeune





COMMUNICATION
DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
À L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA VALLÉE DU GARON

À RETOURNER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS A LA

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124, Boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Courriel : auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

Nom de la collectivité territoriale, de l'établissement public ou de l'organisme :

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives sera porté à la connaissance de l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, qui se tiendra le :

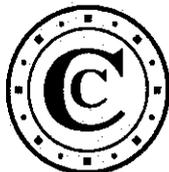
.....

Le procès-verbal de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à la communication du rapport vous sera transmis aussitôt après celle-ci.

Fait à

Le.....

Le représentant légal,



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**Communauté de communes de la
vallée du Garon
(Département du Rhône)**

Exercices 2014 et suivants

**Observations définitives
délibérées le 18 janvier 2022**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
1- LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES : TERRITOIRE ET GOUVERNANCE.....	7
1.1- Un territoire périurbain entre Métropole et campagne	7
1.2- Une solide dynamique démographique et économique.....	8
1.3- Une construction communautaire progressive.....	8
1.4- La gouvernance	10
1.4.1- L'organisation politique	10
1.4.2- Les indemnités des élus.....	11
1.4.3- L'organisation administrative	12
1.4.4- Le système d'information.....	13
1.5- Les flux financiers croisés avec les communes membres.....	14
1.5.1- L'attribution de compensation.....	14
1.5.2- La dotation de solidarité communautaire	16
1.5.3- Les remboursements réciproques	17
1.6- Conclusion intermédiaire	17
2- LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	18
2.1- Les procédures et outils	18
2.1.1- L'absence de contrôle interne formalisé	18
2.1.2- La procédure budgétaire et les opérations courantes de gestion	19
2.1.3- Le système d'information financière.....	19
2.2- La fiabilité des comptes	19
2.2.1- Les provisions	19
2.2.2- Les opérations relatives aux immobilisations	20
2.2.3- Les opérations de fin d'exercice.....	21
2.2.4- Les opérations sous mandat.....	22
2.3- La qualité de l'information financière	23
2.3.1- Le rapport d'orientation budgétaire.....	23
2.3.2- La fiabilité des annexes budgétaires.....	24
2.3.3- Les taux d'exécution budgétaire.....	24
2.4- Conclusion intermédiaire	25
3- LA SITUATION FINANCIÈRE.....	26
3.1- La formation de l'autofinancement.....	26
3.1.1- Les recettes de la section de fonctionnement	26
3.1.2- Les dépenses de la section de fonctionnement.....	29
3.2- La politique d'investissement.....	31
3.2.1- Le financement propre disponible.....	31
3.2.2- Les dépenses de la section d'investissement.....	32
3.2.3- La programmation pluriannuelle.....	32
3.3- La situation bilancielle.....	32
3.3.1- La dette.....	32
3.3.2- Le fonds de roulement et la trésorerie	33
3.4- L'impact de la crise sanitaire.....	34
3.5- Conclusion intermédiaire	34
4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	34
4.1- L'organisation de la fonction ressources humaines	34
4.2- Les effectifs	35
4.2.1- La répartition des effectifs et ses évolutions	35
4.2.2- La procédure de recrutement.....	36
4.2.3- Les mutualisations de personnel.....	39
4.3- Le temps de travail.....	40
4.3.1- La durée hebdomadaire	40
4.3.2- Le compte épargne-temps	41

4.4-	Les règles de promotion et d'avancement.....	42
4.5-	Les éléments de rémunération	43
4.5.1-	Le régime indemnitaire	43
4.5.2-	La nouvelle bonification indiciaire.....	44
4.5.3-	Les avantages en nature.....	45
4.6-	Conclusion intermédiaire	46
5-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</u>	<u>46</u>
5.1-	L'organisation interne	46
5.2-	La passation et l'attribution des marchés.....	47
5.3-	L'exécution des marchés	48
5.4-	La stratégie d'achat de la communauté de communes	49
5.5-	Conclusion intermédiaire	49
6-	<u>LA GESTION DU CENTRE AQUATIQUE AQUAGARON.....</u>	<u>50</u>
6.1-	Un équipement éducatif, sportif et de loisirs	50
6.2-	Une gestion déléguée	51
6.3-	Les charges supportées par la communauté de communes.....	52
6.4-	Le suivi de la délégation.....	54
6.5-	Conclusion intermédiaire	55
7-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>56</u>
7.1-	ANNEXE 1: Détail des charges à caractère général.....	56
7.2-	ANNEXE 2: autorisations spéciales d'absences (ASA)	57

SYNTHÈSE

Située sur le territoire de piémont des Monts du Lyonnais, aux confins sud-ouest de la métropole lyonnaise, la communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG), est constituée de cinq communes pour une population de 32 320 habitants au 1^{er} janvier 2022. Elle bénéficie d'indicateurs sociaux favorables et profite d'un patrimoine naturel préservé, d'une desserte par transport avantageuse et de sa position de transition entre la Métropole de Lyon et les Monts du Lyonnais qui favorisent son développement économique et démographique.

Le degré de coopération intercommunale en son sein reste toutefois limité : 92 % du montant des impôts locaux qu'elle perçoit est reversé aux communes. Son périmètre n'a pas évolué depuis sa création et elle se montre peu volontariste pour la prise de compétences nouvelles. Elle a toutefois su créer des services communs avec ses communes membres qui ont permis une meilleure efficacité dans les domaines des systèmes d'information et de la gestion de la commande publique. Dans ce dernier domaine, elle s'est dotée d'une stratégie et d'une politique d'achat cohérente et explicite.

L'information budgétaire et comptable produite par la communauté de communes est assurée de façon satisfaisante, sa situation financière est saine même si elle doit rester vigilante quant à la maîtrise de ses charges de gestion. Très peu endettée et profitant du fort dynamisme de ses recettes, notamment fiscales, la CCVG a pu lancer un important programme d'investissement, dont la création d'un centre aquatique, tout en préservant une capacité d'autofinancement élevée.

Affermé à une société privée, son centre aquatique a connu, avant la crise sanitaire, une fréquentation en hausse depuis son ouverture en septembre 2016. Il attire du public au-delà des limites intercommunales, en particulier au Nord-Est de Brignais où il est implanté. Si la procédure de mise en concurrence et le suivi de la délégation ont été conduits avec rigueur, le coût total restant à la charge de la communauté de communes est suffisamment important pour justifier le maintien d'une grande vigilance. C'est à l'aune de données fiables et complètes sur les charges liées à l'exploitation du centre que la communauté devra effectuer son choix, à l'échéance du contrat de délégation en cours prévue en 2023.

La CCVG, dont les effectifs restent limités à 28 agents, notamment du fait de l'externalisation d'une bonne partie de ses services, ne dispose pas des moyens nécessaires pour assumer la gestion de ses ressources humaines. La chambre l'invite à s'orienter vers des solutions mutualisées et à se mettre rapidement en conformité avec les textes statutaires, en particulier concernant la tenue des dossiers des agents, le temps de travail et les recrutements ouverts aux contractuels.

La chambre lui recommande également d'instaurer un mécanisme de provisionnement pour risques et charges, d'améliorer la prévision et le suivi de l'exécution budgétaire et sa sincérité, en prolongeant la démarche engagée pour mettre en place une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement pour ses investissements les plus importants. Elle devra également poursuivre l'amélioration de la qualité des éléments présentés au conseil communautaire lors du débat d'orientation budgétaire, entreprise en 2021 dans la continuité des observations provisoires de la chambre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : poursuivre en 2022 la mise en place d'un mécanisme de provisionnement pour risques et charges conformément aux dispositions des articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT, et à l'instruction M14.

Recommandation n° 2 : poursuivre l'amélioration de la qualité de l'information budgétaire et financière, notamment en présentant des annexes budgétaires complètes et exactes et la prospective pluriannuelle relative aux investissements du rapport d'orientation budgétaire conformément aux dispositions du CGCT.

Recommandation n° 3 : améliorer la prévision et le suivi de l'exécution budgétaire en estimant précisément le volume des dépenses d'investissement et en mettant en place la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement pour les opérations les plus importantes, à compter de 2022.

Recommandation n° 4 : mettre sans délai en conformité avec l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983, la tenue des dossiers des agents en étudiant la possibilité offerte par le décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 de les gérer sur support électronique.

Recommandation n° 5 : procéder aux prochains recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions des articles 3 à 3-3 de la loi n° 84-53 et régulariser l'organisation de la direction générale des services.

Recommandation n° 6 : mettre fin sans délai au versement de la nouvelle bonification indiciaire à deux agents qui la perçoivent indûment.

Recommandation n° 7 : la communauté de communes devra renforcer, dès 2022, son organisation en matière de gestion des ressources humaines après avoir étudié les possibilités de mutualisation, notamment à l'échelle du territoire intercommunal.

Recommandation n° 8 : respecter systématiquement et, dès à présent, les dispositions de l'article R. 2181-1 du code de la commande publique en notifiant, sans délai, aux candidats à un marché à procédure adaptée concernés, la décision de rejeter leur candidature.

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 de la vallée du Garon pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 31 juillet 2020, adressée à Mme Françoise GAUQUELIN, présidente de la communauté de communes depuis le 6 juillet 2020, M. Jean-Louis IMBERT, son prédécesseur et M. Marc CLIET, président jusqu'au 15 avril 2014, en ont également été informés le 13 août 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la fiabilité des comptes ;
- ♦ les relations financières et juridiques avec les communes membres ;
- ♦ la commande publique ;
- ♦ la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la gestion du centre aquatique Aquagaron.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 alinéa 1 du code des juridictions financières a eu lieu le lundi 16 août 2021 avec Mme Françoise GAUQUELIN en visioconférence. Il a également eu lieu au téléphone avec M. Jean-Louis IMBERT le 16 août 2021 et avec M. Marc CLIET le 17 août 2021.

Lors de sa séance du 9 septembre 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 14 octobre 2021 à Mme Françoise GAUQUELIN, présidente de la communauté de communes, ordonnatrice en fonctions, ainsi que pour celles le concernant à M. Jean-Louis IMBERT, ancien ordonnateur du 15 avril 2014 au 6 juillet 2020 et aux personnes nominativement ou explicitement mis en cause.

La procédure a été close à l'encontre de M. Marc CLIET, ancien ordonnateur du 15 mars 2008 au 15 avril 2014.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 18 janvier 2022 a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES : TERRITOIRE ET GOUVERNANCE

1.1- Un territoire périurbain entre Métropole et campagne

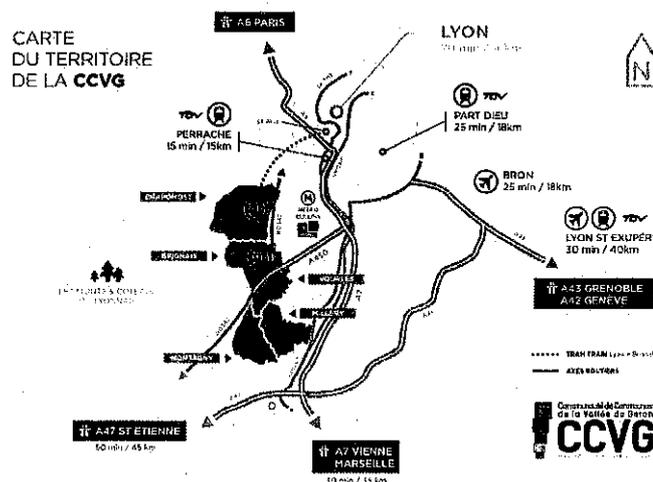
Située sur le piémont des Monts du Lyonnais, aux confins sud-ouest de la métropole lyonnaise, jouxtant les communautés de communes pays de l'Ozon, pays Mornantais et vallons du Lyonnais, la communauté de communes de la vallée du Garon (CCVG) se définit comme un « territoire d'équilibre », espace périurbain qui assure la transition entre la Métropole de Lyon à l'est et les Monts du Lyonnais à l'ouest. Elle est constituée de cinq communes : Brignais, Chaponost, Millery, Montagny et Vourles.

A proximité des autoroutes A6, A7, A47 et A450 et desservie par la RD 342 qui assure le contournement routier de l'ouest lyonnais, elle bénéficie d'une desserte avantageuse. Sa ville centre, Brignais, est reliée à la gare de Lyon Saint-Paul par le tram-train de l'ouest lyonnais. De son siège, il est possible de rejoindre la gare de Perrache en 15 minutes, celle de la Part-Dieu et l'aéroport de Bron en 25 minutes, celui de Lyon Saint-Exupéry en 30 minutes.

Elle profite d'un patrimoine naturel préservé comprenant deux espaces naturels sensibles pour lesquels elle a mis en place des plans de gestion. Son territoire est riche d'un patrimoine culturel varié, allant de la plus longue section d'aqueduc gallo-romain visible en France, à Chaponost¹, aux « maisons des champs »² présentes à Chaponost, Millery et Vourles.

Deux affluents du Rhône, l'Yzeron et le Garon, structurent ses paysages et ses activités. Leur gestion constitue un enjeu majeur du territoire notamment en termes de maîtrise du risque inondation et d'alimentation en eau potable. Un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau qui devrait concerner les deux bassins versants, fait l'objet d'une étude de préfiguration. Elle est portée par le SAGYRC³ et le SMAGGA⁴ auxquels la CCVG adhère⁵ pour la mise en œuvre de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

Carte 1 : Situation de la communauté de communes de la vallée du Garon



Source : Site Internet CCVG

¹ Aqueduc romain du Gier, site du Plat de l'Air.

² Il s'agit de demeures bourgeoises de la Renaissance qui se situent dans les campagnes proches de Lyon (Site Internet de l'agence Auvergne-Rhône-Alpes Énergie Environnement).

³ SAGYRC : syndicat mixte d'aménagement et de gestion de l'Yzeron, du Ratier et du Charbonnières qui regroupe 5 intercommunalités, dont la Métropole de Lyon, et 19 communes de l'Ouest lyonnais.

⁴ SMAGGA : syndicat de mise en valeur, d'aménagement et de gestion du bassin versant du Garon qui pilote le contrat de rivière du Garon et auquel 24 communes ont adhéré sur les 25 situées sur ce bassin.

⁵ Adhésion prévue par l'arrêté préfectoral du 1^{er} février 2018 relatif aux statuts et compétences de la CCVG.

1.2- Une solide dynamique démographique et économique

La situation privilégiée de la CCVG entre grands centre urbains et environnement rural lui confère une réelle attractivité. Sa population a ainsi cru de 1,4 % par an en moyenne entre 2012 et 2017 selon l'INSEE, soit un niveau très supérieur à la région (0,6 %) et à la France (0,4 %). Cette évolution est principalement portée par les communes périphériques : Chaponost (1,8 %), Montagny (2,6 %) et Millery (3,3 %), dont le solde migratoire est le plus élevé du territoire intercommunal. Brignais se distingue par une progression limitée à 0,1 %. Pendant la période sous revue, la croissance démographique a été moins soutenue, + 8,2 % soit + 1 % en moyenne par an.

Tableau 1 : Évolution de la population de la communauté de communes

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Nombre d'habitants	29 865	30 283	29 922	30 481	30 855	31 019	31 413	31 835	32 320	+ 1 %

Source : population totale INSEE en vigueur au 1^{er} janvier.

La communauté de communes présente une densité de 619,5 habitants au km², pour une superficie de 49,8 km², qui la situe au-dessus du département du Rhône (567,3), pourtant le plus dense des départements de province. Cette situation de croissance démographique et de densification la soumet à d'importants défis en termes d'aménagement du territoire, d'équipements publics, de réseaux, de logement et de transport.

Les indicateurs sociaux de son territoire sont favorables avec notamment un revenu médian disponible par unité de consommation de 27 290 €, un taux de pauvreté de 6,4 % en 2018 et un taux de chômage de 8 % en 2017, très inférieurs aux taux nationaux respectivement de 14,8 % et 13,9 %⁶. De plus, 69 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale. Sur le plan économique, elle comptait 3 684 établissements au 31 décembre 2018 et 15 674 emplois en 2017 dont 13 618 emplois salariés. L'industrie en représentait 19,6 %, second secteur après le commerce, les transports et les services (50,7 %) et avant les administrations publiques (17,8 %) et la construction (11,3 %). Le tableau ci-dessous met en exergue une augmentation significative de l'indicateur de concentration de l'emploi⁷ qui atteint 116,5 % en 2017, ce qui marque le passage progressif du territoire d'une fonction résidentielle vers une fonction de pôle d'emploi.

1.3- Une construction communautaire progressive

La communauté de communes de la Vallée du Garon a été créée le 23 décembre 1996⁸ par les cinq communes membres actuelles. L'objectif était alors de résister à une absorption par la communauté urbaine de Lyon.

Brignais, 11 867 habitants, est la commune la plus importante, suivie de Chaponost (8 962), Millery (4 404), Vourles (3 492) et Montagny (3 110) pour une population totale de 31 835 habitants au 1^{er} janvier 2021⁹. La ville centre représente un poids démographique limité à 37 % de la population totale du territoire intercommunal.

⁶ Rapport entre le nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), c'est-à-dire l'ensemble des personnes de 15 ans et plus, privées d'emploi et en recherchant un, et le nombre d'actifs (regroupant les personnes en emploi et les chômeurs) au sens du BIT (Source : INSEE).

⁷ Définition de l'observatoire des territoires : l'indice de concentration de l'emploi mesure le rapport entre le nombre d'emplois total proposés sur un territoire et le nombre d'actifs occupés (actifs en emploi) qui y résident. Il permet d'apprécier la fonction de pôle d'emploi ou la fonction résidentielle d'un espace. Si cet indice est supérieur à 100 le territoire considéré occupe une fonction de pôle d'emploi.

⁸ Arrêté préfectoral n° 4203-96 du 23 décembre 1996 portant constitution de la CCVG.

⁹ INSEE : populations légales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le siège a d'abord été situé à Vourles, dont le maire a joué un rôle central dans la création de la communauté de communes. Le 28 février 2014, soit 18 ans après sa création, il sera installé à Brignais, à son emplacement actuel. Les maires de Brignais n'ont jamais présidé la CCVG. Ses présidents successifs sont issus de trois communes différentes :

- M. Pierre NEYROUD, maire de Vourles de la création jusqu'en 2008 ;
- M. Marc CLIET, maire de Millery, de 2008 au 15 avril 2014 ;
- M. Jean-Louis IMBERT, adjoint au maire de Brignais, du 15 avril 2014 au 6 juillet 2020 ;
- Mme Françoise GAUQUELIN, maire de Millery, depuis le 6 juillet 2020.

Les compétences exercées par la communauté ont évolué graduellement. Aujourd'hui, la CCVG gère cinq des sept compétences obligatoires fixées par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités (CGCT). En effet, l'article 1 de la loi du 3 août 2018¹⁰ prévoit que « les communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas, à la date de la publication de la présente loi, à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement peuvent s'opposer au transfert obligatoire (...) de ces deux compétences, ou de l'une d'entre elles... ». Conformément à ces dispositions, les communes de Chaponost, Vourles et Montagny ont délibéré pour exprimer leur opposition à ce transfert. Dès lors, les compétences eau et assainissement sont restées communales. Leur transfert à la communauté de communes est donc repoussé au 1^{er} janvier 2026 comme le prévoient ces mêmes dispositions.

L'alimentation en eau potable de Brignais et Chaponost est gérée par le syndicat intercommunal de distribution d'eau du sud-ouest lyonnais (SIDESOL), celle des trois autres communes par le Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Région de Millery-Mornant. La gestion de l'assainissement et des eaux pluviales des cinq communes, par le syndicat pour la station d'épuration de Givors (SYSEG) est demeuré en vigueur. Pour Chaponost, ce transfert ne concerne que l'assainissement collectif et les eaux pluviales de la zone industrielle des Troques.

Cette organisation respecte le schéma départemental de coopération intercommunale, arrêté par le préfet le 17 mars 2016, qui fixait pour ces compétences les objectifs suivants :

- maintenir la structuration physique des réseaux d'eau potable et couvrir le département de structures syndicales réunissant les compétences production, transport et distribution ;
- s'appuyer sur les EPCI à fiscalité propre pour l'assainissement à l'exception de deux secteurs, dont Yzeron-Garon-Gier pour lequel il prévoyait le maintien d'une organisation syndicale qui s'adosserait, pour les communes concernées, sur l'évolution de trois syndicats parmi lesquels le SYSEG.

La CCVG exerce par ailleurs six compétences supplémentaires¹¹ sur les sept mentionnées par l'article L. 5211-16 précités et deux compétences facultatives.

En outre, la communauté a délibéré le 26 janvier 2021 pour devenir autorité organisatrice de la mobilité à compter du 1^{er} juillet 2021 et se substituer ainsi aux communes membres dans cette compétence. Ce transfert de compétence est devenu effectif depuis que les conseils municipaux des communes membres ont délibéré dans le même sens.

¹⁰ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

¹¹ La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique supprime dans son article 13 la notion de compétences optionnelles pour lui substituer les compétences supplémentaires.

Par ailleurs, l'intérêt communautaire a été déterminé par délibération du 22 novembre 2016, pour les compétences qui le nécessitaient, au regard de la loi du 7 août 2015, dite loi NOTRe¹², et par une délibération du 27 novembre 2018 pour l'action sociale. Une troisième délibération, du 29 mai 2018, ajoute les études d'opportunité et de faisabilité d'un golf à Montagny à la compétence construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs, d'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire.

Les investissements de la communauté de communes ont été importants de 2014 à 2020, représentant près de 35 M€ au total, ce qui dénote une action volontariste au profit de son territoire, notamment par la requalification des zones d'activités économiques pour plus de 2,5 M€, les subventions versées au titre du programme local d'habitat pour près de 2,5 M€, la réalisation de voies douces pour 1,8 M€ et surtout la construction d'un centre aquatique pour plus de 15,6 M€. Toutefois, son coefficient d'intégration fiscale reste inférieur de 8,8 points en 2020 à celui des autres groupements à fiscalité propre unique.

Il est à noter que le périmètre de la CCVG n'a pas évolué depuis sa création. Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) du Rhône de 2016 ne fait mention dans son volet prospective d'aucune inflexion nouvelle à ce sujet.

1.4- La gouvernance

1.4.1- L'organisation politique

Sur la base d'un accord local du 25 juin 2019, le conseil communautaire compte depuis le dernier renouvellement 37 élus : la présidente, 5 vice-présidents et 31 délégués communautaires.

La représentativité des communes membres a sensiblement évolué durant la période. Entre 2008 et l'accord du 25 juin 2019, celle de Chaponost et plus encore de Brignais ont été renforcées, sans toutefois que les autres communes ne perdent de siège in fine. Chaque commune est désormais globalement représentée au prorata de son poids démographique. La commune de Brignais, ville centre qui assume les charges liées à cette situation, notamment en raison de la présence d'équipements structurants sur son territoire, aurait toutefois pu bénéficier d'un poids plus important.

Le conseil communautaire se réunit en moyenne sept fois par an, soit plus que l'obligation d'au moins une réunion par trimestre fixée par l'article L. 5211-11 du CGCT. Le bureau communautaire en fonction est composé, en conformité avec l'article L. 5211-10 du CGCT, de la présidente, des cinq vice-présidents, de deux conseillers délégués et de deux conseillers communautaires. Lors des mandats précédents, sa composition respectait également les dispositions de l'article précité dans leur formulation alors en vigueur¹³. Il en va de même des délégations de compétences du conseil communautaire au président et au bureau. Les réunions du bureau, auxquelles participe le directeur des services, ont lieu au rythme d'une fois par mois.

Aucune délégation de signature n'a été accordée par les présidents successifs aux vice-présidents ou à des conseillers communautaires durant les trois mandats de la période contrôlée. Par arrêtés du 7 juillet 2020, la présidente a accordé délégation de fonction aux cinq

¹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹³ L'alinéa 2 de l'article L. 5211-10 du CGCT précise : « Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant, ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents. » Pour la CCVG le plafond est donc de 8 depuis le 6 juillet 2020, il était de 7 durant le mandat précédent. La version en vigueur au début du mandat 2008 – 2014 fixait la limite supérieure à 30 % de l'effectif total, soit 10.

vice-présidents et aux deux conseillers communautaires délégués pour traiter les affaires, préparer et exécuter les délibérations relevant de leurs domaines de compétence.

Le règlement intérieur, dans ses trois versions correspondant à chaque renouvellement, décrit précisément le fonctionnement de chaque organe : conseil, bureau, président, commissions, comités consultatifs... Il a très peu évolué entre 2008 et 2014 mais a fait l'objet d'un toilettage plus important en 2020. La chambre regrette toutefois le manque de précision sur le rôle du bureau dans cette nouvelle version ainsi que sur celui de la conférence des maires, nouvellement créée comme l'impose le nouvel article L. 5211-11-3 du CGCT.

Les commissions permanentes, hors commission d'appel d'offres chargée également de l'ouverture des plis, sont au nombre de six pour le mandat en cours : développement économique ; finances ; mobilité ; environnement ; agriculture ; voirie ; bâtiments ; aménagement et développement social. Le règlement intérieur en vigueur depuis le renouvellement de 2020 en a mieux précisé le rôle, la composition et le fonctionnement. Il introduit la possibilité pour des conseillers municipaux des communes membres de siéger en leur sein, élargissant ainsi l'association des communes aux décisions communautaires.

Enfin, la communauté de communes adhère à un certain nombre d'organismes externes :

Tableau 2 : Adhésions de la communauté de communes

Nom de l'organisme	Montants en 2020 en €
Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères Sud-Rhône (SITOM)	1 390 789
Syndicat de l'Ouest lyonnais	142 000
Syndicat de mise en valeur, d'aménagement et de gestion du bassin versant du Garon (SMAGGA)	333 008
Syndicat intercommunal d'Aménagement et de Gestion de l'Yzeron, du Ratier et du Charbonnières (SAGYRC)	10 345
Établissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)	NC
Agence d'urbanisme	5 000
Office de tourisme intercommunautaire	102 750
Centre d'Échanges et de Ressources Foncières (CERF) Auvergne-Rhône-Alpes	3 400
Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) Rhône Métropole	500

Source : communauté de communes et grand livre 2020.

Si la stabilité de la gouvernance et la volonté consensuelle qui la caractérise ont pu freiner les transferts de compétence à l'origine de la communauté, ceux-ci se sont accrues pendant la période sous contrôle comme cela est montré supra, principalement sous l'impulsion de la loi.

1.4.2- Les indemnités des élus

Les conditions d'attribution des indemnités des élus des établissements publics de coopération intercommunale sont encadrées par l'article L. 5211-12 du CGCT. Celui-ci plafonne le montant total des indemnités versées à la somme des indemnités maximales du président et de celles des vice-présidents, correspondant soit au nombre légal maximal de vice-présidents, soit au nombre existant de vice-présidences effectivement exercées, si celui-ci est inférieur. La CCVG se situe dans le second cas. Concernant les communautés de communes, l'article R. 5214-1 du même code fixe les règles de détermination des indemnités maximales des présidents et vice-présidents votées, en application de l'article précité, par leur organe délibérant et, depuis le 1^{er} janvier 2016, l'article L. 2123-24-1, par renvoi de l'article L 5214-8, fixe celles relatives aux conseillers communautaires.

Pour percevoir ces indemnités, les élus communautaires peuvent exercer des fonctions exécutives directes, déléguées ou uniquement délibératives. Leur montant est fixé par

délibération, prise dans les trois mois suivant l'installation de l'organe délibérant, en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. En ce qui concerne les mandatures de la période sous revue, les délibérations ont été prises le 29 avril 2008, modifiée ensuite le 27 mai 2008, le 25 avril 2014 et le 6 juillet 2020. Le délai de trois mois a été respecté à chaque fois.

Pour le mandat en cours, en plus des cinq vice-présidents, deux conseillers ont reçu délégation par les arrêtés du 7 juillet 2020 cités dans la partie relative à l'organisation politique.

La chambre a pu vérifier que les montants des indemnités versées aux élus ont été constamment conformes aux textes précités.

Toutefois, la délibération modificative de 2008 précitée ne comporte pas le tableau prévu par l'alinéa 5 de l'article L. 5211-12 du CGCT. Celui-ci précise que « *toute délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un **tableau annexe récapitulatif l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.*** ».

1.4.3- L'organisation administrative

L'organigramme des services de la CCVG a évolué au cours de la période pour prendre en compte les compétences nouvelles et l'accroissement de ses effectifs, actuellement de 28 agents. Avec une structure identique, reposant sur des pôles de compétence rattachés au directeur des services, la spécialisation des pôles existants en début de période s'est accrue et de nouveaux pôles ont été créés.

Ainsi, le pôle ressources, aujourd'hui pôle finances, comptabilité et ressources, qui reposait sur trois personnes, dont une seule pour les ressources humaines, également assistante du directeur des services et un agent partagé avec le pôle développement économique, a été renforcé par un poste de coordinateur financier. Il a, dès 2015, récupéré totalement l'agent partagé qui en est aujourd'hui responsable.

De même, le service des marchés publics, directement rattaché au directeur des services en début de période et reposant sur des moyens humains restreints est, depuis 2016, un pôle à part entière dédié à la commande publique et aux affaires juridiques, placé sous la responsabilité d'une cadre et comprenant quatre agents dont une adjointe et une assistante.

Ce dimensionnement correspond à la compétence élargie de ce pôle mutualisé commun à la CCVG et à ses cinq communes membres, créé par délibération du 29 septembre 2015 après une année de préfiguration¹⁴ sous la forme d'une mise à disposition de personnel par la ville de Brignais à la CCVG pour la « *réalisation de la prestation de service pour la gestion des marchés publics et la réalisation d'outils juridiques d'aide à la décision* ». L'apport de ce pôle à la communauté et aux communes en termes de rigueur et d'expertise est développé infra dans la partie dédiée à la commande publique. Un processus du même type a été conduit à partir de 2016 concernant le service informatique de la ville de Brignais aboutissant dès juin 2017 à la création d'un second pôle mutualisé, réseaux et systèmes informatiques, limité toutefois à la CCVG, Brignais et Chaponost.

Enfin, des mises à dispositions de personnel du service d'application du droit des sols de la CCVG ont été effectuées par convention, conformément au IV de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, auprès des communes de Millery, Montagny et Vourles depuis le 20 octobre 2014.

¹⁴ D'autres expérimentations du même type ont été conduites en 2014 dans les domaines de l'information et de la communication sans connaître le même aboutissement.

Ces conventions définissent clairement leur champ d'application, les responsabilités respectives du maire de la commune concernée et de la CCVG, le périmètre de la délégation de signature du maire aux agents du service le cas échéant, et les modalités de fonctionnement et d'échange entre les intervenants. Cette mise à disposition est effectuée à titre gratuit, ce qui est dérogoratoire au droit commun mais permis par l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Ces conventions sont toutefois juridiquement fragiles. En effet, elles indiquent que c'est sur le fondement d'une décision du bureau du 8 septembre 2014 que le président est autorisé à les signer. Or, d'une part le bureau s'est limité à autoriser le recrutement par mise à disposition d'un agent de la commune de Millery et, d'autre part, la délibération portant délégation générale au président et au bureau, en vigueur au moment de leur signature, ne permet pas au bureau d'autoriser de telles conventions. Celui-ci était donc incompétent pour prendre cette décision. Enfin, deux d'entre elles n'étaient applicables que jusqu'au 30 avril 2015. La chambre invite la communauté de communes à régulariser cette situation.

Les autres pôles sont aujourd'hui :

- développement du territoire, auquel est rattaché le service application du droit des sols, le logement, l'agriculture, l'environnement et le climat ;
- développement social, comprenant la politique de la ville, le logement social et les gens du voyage ;
- développement économique ;
- technique : voirie et bâtiment ;
- communication.

Les huit pôles ainsi constitués par étape, tout au long de la période, correspondent d'une part aux blocs de compétence de la CCVG et d'autre part aux besoins d'appui fonctionnel pour en supporter la mise en œuvre et, pour deux d'entre eux, mettre à la disposition des communes membres des compétences de haut niveau à un coût maîtrisé.

1.4.4- Le système d'information

La communauté de communes indique ne pas encore avoir mis en place de schéma directeur de son système d'information. En revanche, il existe un schéma du réseau, un schéma de l'infrastructure et une cartographie applicative qui dénote une bonne connaissance du portefeuille d'applications de la communauté de communes, facilitant la prise de décision pour faire évoluer le système et le rationaliser. En outre, l'appropriation des outils se fait de façon systématique par des formations organisées pour les nouveaux agents, des formations initiales ou complémentaires pour les logiciels bureautiques, la transmission de bonnes pratiques par des interventions ponctuelles du pôle mutualisé réseaux et systèmes informatiques.

Par ailleurs, en matière de protection des données la communauté de communes a confié le 30 avril 2018 à une société privée, après consultation, la fonction de déléguée à la protection des données (DPD). Un premier audit a été livré le 17 octobre 2018 permettant de constituer le registre des traitements de la collectivité. Chaque année, un document de préconisation et de suivi de mise en conformité est établi pour chaque service. Une analyse des risques informatiques propres à la CCVG a été produite en 2019 et 2020. Des outils sont diffusés par le prestataire : fiche de recensement d'un traitement, procédure de déclaration de violation de données à caractère personnel...

En termes de sécurité, une liste des utilisateurs avec leurs droits a été mis en place pour le logiciel finances mais il n'existe pas de document de cadrage des habilitations ce qui constitue une faille de sécurité. De façon générale, la politique de sécurité du système d'information est

peu documentée même si la communauté de communes s'en est préoccupé en centralisant auprès du service informatique la gestion des mots de passe et en organisant des sauvegardes quotidiennes de ses données.

La chambre invite la communauté de communes à formaliser son schéma directeur informatique, à renforcer et mieux documenter sa politique de sécurité, dans la mesure où les cyberattaques contre les systèmes d'information publics se multiplient. Au regard de la réponse de la communauté de communes à ses observations provisoires, la chambre prend acte de son engagement dans un projet visant à élever le niveau de sécurité de son système d'information qui est éligible à un financement dans le cadre du plan de relance, la communauté de communes étant signataire depuis le 15 juillet 2021 d'un contrat de relance et de transition écologique.

1.5- Les flux financiers croisés avec les communes membres

1.5.1- L'attribution de compensation

La CCVG ayant opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) à compter du 1^{er} janvier 2000 par délibération du 21 décembre 1999, elle est substituée à ses communes membres pour l'application des dispositions relatives à l'ensemble de la fiscalité professionnelle¹⁵, fixe les taux et perçoit également la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe additionnelle afférente, la taxe d'habitation¹⁶, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Ce régime est encadré par l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI). Celui-ci prévoit la création, entre l'établissement public de coopération intercommunale soumis à ses dispositions et les communes membres, d'une commission locale chargée d'évaluer les charges transférées (CLECT). Il prévoit également le versement d'une attribution de compensation (AC) dont l'objet est de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés à l'occasion du passage en fiscalité professionnelle unique et lors de chaque transfert de compétence¹⁷. Il s'agit d'une dépense obligatoire.

Les compétences transférées de la commune à la communauté de communes ont fait l'objet d'évaluations financières par la CLECT.

Les attributions de compensation versées aux communes augmentent de 22 % sur la période malgré les compétences transférées, volontairement ou par l'effet de la loi, telles que décrites supra, et les deux services communs créés : commande publique et affaires juridiques et informatique. Ces services ont pourtant fait l'objet d'une imputation de leur coût sur l'AC conformément à la faculté offerte aux EPCI à FPU par les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT : à partir de 2018 pour le premier, en même temps que le coût des mises à dispositions des agents du service application du droit des sols, et de 2020 pour le second. Le tableau ci-dessous détaille les évolutions de l'attribution de compensation sur la période :

¹⁵ Il s'agit de la contribution économique territoriale (CET), des impositions forfaitaires de réseau (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

¹⁶ L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a prévu la suppression de la taxe d'habitation. Elle s'effectue progressivement entre 2020 et 2023. Depuis le 1^{er} janvier 2021 cette taxe n'est plus perçue par le bloc communal.

¹⁷ Si les charges transférées à l'EPCI sont inférieures aux ressources transférées, l'EPCI verse une attribution de compensation à la commune et dans le cas contraire c'est la commune qui verse l'attribution.

Tableau 3 : Évolution de l'attribution de compensation

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne	2014 / 20	Tx variat.
Attribution de comp.	6 717	6 667	8 599	8 599	8 345	8 363	8 224	7 931	1 507	22 %

Sources : comptes de gestion, retraité CRC.

Au regard de ces données et des montants détaillés figurant dans les délibérations relatives aux attributions de compensation de la période, les conditions des transferts de compétence concernant le terrain familial¹⁸ des Vallières à Brignais et la GEMAPI ont été examinées par la chambre. La communauté n'a pas pu produire les comptes rendus afférents de la CLECT, dont l'absence constitue une irrégularité.

L'étude a donc été réalisée sur la seule base des délibérations du conseil communautaire et des présentations effectuées par un cabinet à la CLECT. Lesdites présentations ne comportent aucune conclusion formalisée de la CLECT au sens du IV de l'article 1609 nonies C du CGI. Aussi, les délibérations portant sur les attributions de compensation s'avèrent être sans réel fondement.

Le terrain familial des Vallières a été transféré le 1^{er} janvier 2019, dans le cadre de la compétence relative à l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, selon une délibération du 27 novembre 2018 approuvant les évaluations de ce transfert de charges de la CLECT et le montant de la réduction de l'attribution de compensation correspondant, à partir de 2019. Selon cette délibération la CLECT aurait recommandé, à l'issue de sa réunion du 9 octobre 2018, une diminution de l'attribution de compensation de Brignais de 19 289 €. La méthode utilisée correspond à l'une des deux préconisées par le IV de l'article 1609 nonies C. La commission n'a toutefois pas retenu dans son calcul le coût réel de l'équipement dans le compte administratif 2017, se limitant aux exercices 2014 à 2016.

Le transfert de la compétence GEMAPI a été prononcé par arrêté préfectoral du 1^{er} février 2018. La délibération du 28 novembre 2017 indique que la CLECT a proposé d'adopter la procédure dérogatoire définie au V 1^o bis de l'article 1609 nonies C du CGI qui dispose que « *Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire (...) et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges* ». Sur cette base, elle a recommandé de ne pas modifier le montant de l'attribution de compensation. Pourtant, la présentation du cabinet à la commission mentionnait des contributions significatives des communes membres aux syndicats pour les missions relevant de la compétence GEMAPI qu'elles leur avaient déléguées : 176 101 € versés par cinq communes au SMAGGA et 7 564 € versés par Chaponost au SAGYRC. En 2020 la CCVG a d'ailleurs versé des subventions de fonctionnement s'élevant à 333 008 € au premier syndicat et 10 345 € au second.

La chambre rappelle que la méthode dérogatoire retenue n'exonère pas de respecter l'objectif de neutralité financière des transferts de charge fixé par les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI¹⁹. En l'espèce, le budget de la communauté supporte la totalité des dépenses liées à ce transfert sans aucune compensation. La taxe facultative prévue par l'article 1530 bis du CGI a été instaurée par délibération du 29 septembre 2020 afin de financer une partie de ces dépenses, à hauteur de 160 000 € à compter de 2021.

¹⁸ Les terrains familiaux sont, selon l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, des terrains aménagés destinés à l'installation prolongée de résidences mobiles. Les conditions de leur implantation et de leur aménagement sont précisées par l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme.

¹⁹ CAA de Nancy n° 19NC00908 du 8 décembre 2020, commune de Joinville.

1.5.2- La dotation de solidarité communautaire

L'objectif de la dotation de solidarité communautaire (DSC) pour les EPCI dotés d'une fiscalité propre est, selon l'article L. 5211-28-4²⁰ du CGCT, en vigueur depuis le 30 décembre 2019, de « réduire les disparités de ressources et de charges » entre les communes qui en sont membres. Elle est en principe facultative pour les communautés de communes. Toutefois l'article précité dispose qu'à défaut d'adoption d'un pacte financier et fiscal, une DSC doit être instaurée dans les EPCI à FPU signataire d'un contrat de ville, au profit des communes concernées par les dispositifs de ce contrat. Or, la CCVG a signé le 28 avril 2015 le contrat de ville 2015-2020 de Brignais. Le montant de la DSC, en l'absence de pacte financier et fiscal, doit alors être au moins égal à 50 % de l'augmentation de la fiscalité professionnelle constatée par rapport à l'année précédente.

Sa répartition doit être effectuée majoritairement sur la base des critères suivants : « écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale » et « insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ».

La CCVG a décidé d'instaurer une DSC par délibération du 23 mars 2000 dont elle a fixé les critères par délibération du 31 mars 2009 ainsi qu'il suit :

- 55 % proportionnellement à la population pondérée du niveau de charge moyen par habitant constaté pour chaque commune dans sa strate de population ;
- 30 % inversement proportionnel au potentiel fiscal par habitant pondéré de l'effort fiscal accompli par chaque commune ;
- 15 % proportionnellement à l'évolution des bases de taxes professionnelles depuis 1999, figées à celles de 2010.

Au regard de la délibération du 17 décembre 2019 fixant le montant de la DSC pour 2020, la chambre observe que ces critères n'ont pas évolué et qu'ils ne prennent donc pas en compte les dispositions précitées de l'article L. 5211-28-4 du CGCT.

De 2014 à 2020, la DSC a baissé d'un peu plus de 10 %. Stable en début de période, elle a diminué de presque 1 M€ en 2016, puis fluctué jusqu'en 2019 où elle s'établit autour de 3 M€. La communauté de communes n'a pas su expliquer ces évolutions, présentées ci-dessous :

Tableau 4 : Évolution de la dotation de solidarité communautaire

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne	2014/20	Tx variat.
DSC	3 480	3 500	2 505	3 301	2 679	2 912	3 123	3 071	- 357	- 10,3 %

Sources : comptes de gestion, retraité CRC.

La répartition de la dotation par commune est quasiment proportionnelle à la part de la population de chacune dans la population totale du territoire intercommunal comme le montre le tableau ci-dessous. Les écarts de potentiel financier en 2020 justifient que Millery et Montagny bénéficient d'un traitement plus favorable.

²⁰ Article créé par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Tableau 5 : Répartition de la dotation de solidarité communautaire (2020)

En €	Population	Part	DSC	Part
Brignais	11 610	37 %	1 113 607	36 %
Chaponost	8 888	28 %	832 187	27 %
Millery	4 414	14 %	485 008	16 %
Montagny	3 000	10 %	356 247	11 %
Vourles	3 501	11 %	335 648	11 %
Total :	31 413	100 %	3 122 697	100 %

Source : communauté de communes et INSEE (population légale en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020).

Globalement, l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire ont représenté en moyenne 91,7 % du montant des impôts locaux perçus par la communauté, ce qui signifie qu'elle reverse la quasi-totalité de ce qu'elle reçoit et confirme sa très faible intégration évoquée supra (partie sur l'organisation politique).

La chambre avait relevé dans ses observations provisoires que la communauté de communes n'avait pas conclu de pacte financier et fiscal avec ses communes membres. Dans sa réponse, la communauté a transmis une délibération du 30 novembre 2021 par laquelle elle instaure un tel pacte pour la période 2021 à 2025. La chambre l'invite à le mettre en œuvre en définissant des objectifs précis d'amélioration de la solidarité communautaire, dans la continuité des orientations présentées lors du débat d'orientation budgétaire 2022 et de l'annonce d'un abondement de la DSC de 200 000 € chaque année.

1.5.3- Les remboursements réciproques

Des mécanismes de refacturation réciproques ont été mis en place entre la communauté de communes et les communes.

Concernant le budget de la CCVG, les dépenses relatives au personnel affecté par les communes membres (compte 6217) ont trait par exemple à la mise à disposition par la commune de Brignais de son service de la communication, qui a pris fin le 14 juin 2017, et de son service informatique avant la création du service commun. Les remboursements de frais aux communes (c/62875) comprennent notamment la mise à disposition de locaux par la commune de Brignais pour le service politique de la ville.

Pour les recettes, il s'agit par exemple des remboursements de frais supportés par les communes (compte 70875) pour les transports scolaires vers le centre nautique ou de la refacturation de 30 % du poste de la cheffe de projet politique de la ville à Brignais pour la coordination de la plateforme emploi (compte 70845 de 2015 à 2017). Aucun flux n'apparaît concernant les services communs avant leur imputation sur l'AC.

La chambre souligne l'absence de correspondance entre l'imputation des dépenses des communes et celui des recettes correspondantes de l'EPCI et inversement. Elle conseille à la CCVG d'harmoniser ses enregistrements comptables avec ceux des communes membres afin de permettre une meilleure traçabilité des flux croisés réciproques et d'assurer la fiabilité de leurs comptes et documents budgétaires respectifs.

1.6- Conclusion intermédiaire

Le périmètre de la CCVG n'a pas évolué depuis sa création. Son organisation administrative est structurée malgré la faiblesse de ses effectifs. Elle a su créer des services communs avec ses communes membres.

Peu intégrée, elle révèle une construction défensive qui l'a notamment conduite à n'acquérir le plus souvent des compétences nouvelles que sous l'effet des évolutions législatives. Ainsi, elle a opté pour le régime de la FPU mais reverse aux communes 91,7 % en moyenne du montant des impôts locaux qu'elle a perçus.

Elle s'est dotée récemment d'un pacte financier et fiscal, il lui appartient désormais de le mettre en œuvre dans une perspective de renforcement de la solidarité communautaire.

2- LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions du CGCT, de l'instruction budgétaire et comptable M14 et du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes :

La CCVG ayant externalisé la plupart de ses compétences, ne dispose que d'un seul budget dont les recettes de fonctionnement s'établissent à 22,4 M€ en 2019.

2.1- Les procédures et outils

La qualité de l'information budgétaire et comptable repose en premier lieu sur celle des procédures de contrôle interne et des outils qui les supportent tels les systèmes d'information.

2.1.1- L'absence de contrôle interne formalisé

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose d'instaurer un contrôle interne. Il s'agit, en revanche, d'une pratique de bonne gestion. La charte nationale du 21 mars 2014 relative à la fiabilité des comptes publics locaux le présente comme un « *axe privilégié de fiabilisation des comptes publics locaux* ». Elle le définit comme « *(...) l'ensemble des dispositifs, organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financière et patrimoniale.* » Il doit permettre à la collectivité de « *s'assurer de la réalisation et l'optimisation de ses opérations financières, de la protection de ses actifs et ressources financières, de la qualité des informations comptables et financières retracées dans ses comptes ainsi que du respect du cadre normatif encadrant la tenue des comptes* ». Elle préconise une approche par les enjeux et par les risques afin de proportionner le coût du contrôle interne aux besoins définis. Trois principes président à sa conception : organisation, documentation et traçabilité.

L'ordonnateur indique n'avoir mis en place aucune procédure dans le cadre du contrôle interne comptable et notamment pour assurer la fiabilité des procédures relatives au circuit de la dépense et plus généralement de la sincérité des comptes. Cependant, il a mis en place des procédures relatives à la clôture de l'exercice à compter de 2017. Ces procédures sont peu détaillées et consistent en une note aux services. Elles dépassent le cadre de la seule clôture comptable dans la mesure où elles envisagent également les objectifs de fiabilisation budgétaire et comptable pour l'année suivante. Cette note produite en 2017 est réactualisée sur les années suivantes.

La chambre invite la communauté de communes à mettre en place un contrôle interne, proportionné à ses risques et enjeux, et à conclure, pour le moins, une convention de partenariat avec le comptable, lui permettant notamment de sécuriser son cycle budgétaire et comptable.

2.1.2- La procédure budgétaire et les opérations courantes de gestion

La procédure budgétaire n'est pas formalisée. La préparation budgétaire débute par un point sur les budgets à partir de septembre. Les réunions de la commission des finances permettent ensuite de définir les gros volumes de dépenses du futur budget. Les débats portent essentiellement sur le reversement de fiscalité aux communes. Les clés de répartition de la DSC et des AC sont établies. Ensuite les grands projets, techniques et voirie sont étudiés. L'objectif de la communauté de communes est de dégager un autofinancement annuel de 2,5 M€.

Le rapport d'orientation budgétaire (ROB) est présenté au mois de novembre. Le vote du budget s'effectue lors du dernier conseil communautaire du mois de décembre de l'exercice précédent. Le budget primitif comporte en principe la reprise des résultats. En 2020, la démarche a été différente puisque le budget a été voté en mars. En 2021, le compte administratif (CA) 2020 a été voté préalablement au budget primitif.

Par prudence les services proposent une croissance du produit des impôts limités à 2 %, la fiscalité ayant été jusqu'à présent plus dynamique. Une seule hausse des taux, de + 1 % est intervenue, en 2021, pour la taxe foncière.

La CCVG ne pratique pas la gestion budgétaire de ses investissements par autorisations de programme et crédits de paiements (AP/CP). Elle considère que la procédure est complexe et constitue une contrainte plutôt qu'un outil permettant un meilleur suivi.

L'établissement tient une comptabilité d'engagement rigoureuse bien que la procédure comptable ne soit pas formalisée et ne soit pas centralisée au service des finances. La procédure comptable est entièrement dématérialisée depuis mai 2020.

2.1.3- Le système d'information financière

La communauté de communes a changé son logiciel de gestion financière le 25 mai 2020, avec une reprise des données financières de 2014 à 2020 par l'éditeur. Il est interfacé avec le logiciel ressources humaines du même éditeur pour le mandatement de la paye. Il comporte plusieurs modules qui permettent notamment d'effectuer la préparation budgétaire, de saisir et suivre les différentes étapes de la chaîne comptable et de suivre les marchés publics. Il est également interfacé avec les logiciels « marchés publics » et « dette ». Un module d'un autre éditeur permet aux hébergeurs d'effectuer les déclarations de la taxe de séjour en ligne.

2.2- La fiabilité des comptes

2.2.1- Les provisions

En application des dispositions combinées des articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance » ou « d'une procédure collective », en particulier au titre des garanties d'emprunts, et « lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public ». Une provision peut aussi être constituée lorsqu'une charge future est identifiée et évaluée, notamment pour les comptes épargne temps (CET) comme le prévoit l'instruction M14.

Durant la période, l'établissement n'a pas constitué de provision. Il n'a pas non plus réalisé de reprise de provision antérieure et n'a pas de provisions en cours, malgré l'existence d'un contentieux non-encore soldé. Bien qu'aucune condamnation pécuniaire n'ait été prononcée à ce jour, il n'est pas possible de conclure à l'absence de risque pour se dispenser de provisionner.

Il a également été constaté un état des CET comportant des volumes significatifs de jours épargnés justifiant la constitution de provisions, d'autant que le risque est ici certain. Des jours ont déjà été indemnisés. Il peut être également évalué sur la base des consommations antérieures et des stocks, tous les jours épargnés devant être provisionnés.

En outre, la CCVG s'expose au risque de devoir indemniser ses agents contractuels au titre de l'indemnité de précarité. Cette indemnité est explicitement prévue dans les contrats. Le risque ne peut être écarté, ce qui suffit pour constituer une provision.

La chambre recommande à l'établissement la mise en place d'un mécanisme de provisionnement pour risques et charges qui répond au principe comptable de prudence et permet de respecter les principes comptables d'indépendance des exercices et de sincérité qui ont valeur constitutionnelle, comme le rappelle le comité de fiabilité des comptes locaux²¹. Elle prend acte de la délibération du 19 octobre 2021 fixant le régime applicable aux provisions en son sein transmise par la communauté de communes en réponse à ses observations provisoires et l'invite à la mettre en œuvre.

2.2.2- Les opérations relatives aux immobilisations

2.2.2.1- Les comptes d'immobilisation et le suivi du patrimoine

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisation 20 (incorporelles) ou 21 (corporelles). Cette opération est essentielle pour la tenue de l'inventaire, ne pas retarder la constatation des amortissements des biens concernés et présenter des comptes de résultats annuels et des comptes de bilan exacts.

Les intégrations des travaux en cours de la communauté de communes se sont effectués avec un décalage de plusieurs années sur la période. La situation s'améliore à partir de 2019 mais le volume des travaux en cours reste significatif. A titre d'illustration l'amortissement du centre aquatique Aquagaron, achevé en 2016, n'a commencé qu'en 2019 après l'intégration tardive de l'équipement au compte d'imputation définitive. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCVG indique qu'elle a attendu d'avoir soldé le volet financier de ce dossier pour amortir l'équipement.

Or, l'apurement du compte 23 n'est pas conditionné par la perception de l'ensemble des subventions. De plus, l'instruction budgétaire et comptable M14 précise que l'amortissement « est calculé à partir du début de l'exercice suivant la date de mise en service » et non lorsque l'opération est clôturée d'un point de vue financier. En l'espèce, l'amortissement aurait dû être calculé à partir du 1^{er} janvier 2017. Elle ajoute que « la sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée ». La sincérité du bilan et du compte de résultat des exercices 2017 et 2018 en a ainsi été affectée.

Tableau 6 : Intégration des travaux achevés

Immobilisations en cours (en milliers d'€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immo. corporelles en cours - Solde	21 974	28 688	24 201	21 927	18 990	8 127	9 996
Immobilisations corporelles - Solde	19 960	20 107	33 516	38 009	42 995	61 309	62 003
Solde des immo corporelles en cours / solde des immo corporelles	110,1 %	142,7 %	72,2 %	57,7 %	44,2 %	13,3 %	16,1 %

Source : comptes de gestion

La chambre invite la communauté de communes à accélérer le rythme d'intégration de ses immobilisations en cours.

²¹ Guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges, CCFL, octobre 2015, page 3 notamment.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient un inventaire en fonction des entrées et des sorties de biens du patrimoine, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

L'état de l'actif et l'inventaire ne sont pas concordants. Au 31 décembre 2019, le montant inscrit à l'état de l'actif du comptable à l'appui du compte de gestion présente une différence de 700 194 € avec l'inventaire tenu par l'ordonnateur. Il présente également une différence avec le montant de l'actif immobilisé inscrit au bilan du compte de gestion. La chambre invite la CCVG à se rapprocher du comptable afin de vérifier les montants patrimoniaux inscrits dans la comptabilité de l'établissement.

2.2.2.2- *Les participations et autres immobilisations financières*

Constituent des participations, les droits détenus par une collectivité dans le capital d'établissements publics, semi-publics ou privés matérialisés, ou non par des titres. Les participations imputées au compte 26 (participations et créances) et autres immobilisations inscrites au compte 27 (autres immobilisations financières).

L'établissement a bien indiqué ses participations dans l'annexe C2 du compte administratif, « liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier », qui doit retracer ces participations ainsi que les engagements aux titres des délégations de service public, garantie ou cautionnement d'emprunt, subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

Elle a conservé une participation à l'Agence France Locale (AFL) de 19 000 € prise en 2015. Sur la période, une consignation de 240 000 € (compte 275) pour préemption de terrain a été immobilisée au profit de la société lyonnaise pour l'enfance et l'adolescence. Enregistré en 2014, ce cautionnement a été repris en 2018. Il n'apparaît pas dans l'annexe sur cette période.

2.2.2.3- *Les amortissements*

La CCVG a délibéré sur ses amortissements reprenant, dans la plupart des cas, les préconisations de l'instruction comptable. Les amortissements sont linéaires. Une délibération du 28 mars 2017 portant sur l'absence d'amortissement pour les biens de faible valeur a fixé à 762,25 € le seuil en dessous duquel un bien n'est pas amorti. Elle a remplacé une délibération de 1998 sans changer le seuil.

Le conseil communautaire a voté le 27 mars 2012 des durées d'amortissements des subventions d'équipements versées fixées à 30 ans lorsqu'elles financent des bâtiments et jusqu'à 40 ans, lorsqu'elles financent des installations ou des projets d'infrastructure d'intérêt national, conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT.

2.2.3- Les opérations de fin d'exercice

2.2.3.1- *Le rattachement à l'exercice des charges et des produits*

Le rattachement des charges et des produits ne concerne que la section de fonctionnement conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. Il consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits, c'est-à-dire livrés ou réalisés, et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception de la pièce justificative.

L'établissement procède au rattachement à l'exercice en dépense et en recettes. Les montants, peu significatifs, représentent en moyenne un peu plus de 2 % des charges de

gestion sur la période. En 2020 le montant des rattachements est plus important en dépenses et en recettes sans toutefois être suffisamment significatif pour avoir un effet sur le résultat. L'établissement indique que l'augmentation des rattachements en 2020 s'explique par le contexte de crise sanitaire qui a réduit l'activité des services.

2.2.3.2- Les restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR), tant en dépense qu'en recette²², contribue à la sincérité budgétaire. En fonctionnement, pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 3 500 habitants qui doivent procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice, ils ne concernent que les opérations n'ayant pas donné lieu à rattachement, en l'absence de service fait au 31 décembre de l'exercice, ou n'ayant pas d'incidence significative sur le résultat. En dépenses il s'agit des dépenses engagées au 31 décembre de l'exercice, non mandatées à l'issue de la journée complémentaire. Pour les recettes, il s'agit de celles qui sont certaines et n'ont pas été mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire²³.

En investissement, pour tous les établissements, les RAR correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre. Ils sont en outre pris en compte dans l'affectation du résultat²⁴.

La correcte détermination des RAR dépend de la bonne application de la comptabilité d'engagement.

La maquette règlementaire impose de faire figurer la liste des restes à réaliser (RAR) dans la partie I-B des comptes administratifs, ce qui n'a pas été respecté pour les exercices 2018 et 2019. La communauté de communes a toutefois produit des états détaillés distincts pour l'ensemble de la période.

Les restes à réaliser sont justifiés sur la période, y compris en 2020 où la CCVG a inscrit en restes à réaliser en recettes un montant d'un million d'euros correspondant à un emprunt. Les inscriptions des RAR évoluent globalement à la hausse sur la période. Ils sont particulièrement importants en 2019 et 2020 au regard des volumes d'investissement réalisés en recettes et en dépenses. Il conviendrait, au regard du nombre d'engagements d'un montant peu significatif, que l'établissement vérifie et apure régulièrement ses engagements de plus de deux ans.

2.2.4- Les opérations sous mandat

Les opérations budgétaires du compte 458 concernent notamment les travaux effectués d'office pour le compte de tiers et les opérations d'investissement sous mandat²⁵ effectués pour le compte des communes. Si, à leur terme, ces opérations doivent être soldées, elles peuvent présenter, en cours d'exécution, un solde débiteur ou créditeur.

²² Il s'agit de dépenses engagées mais non mandatées ou de recettes acquises qui n'ont pas pu être titrées.

²³ Instruction budgétaire et comptable M14 en vigueur au 1^{er} janvier 2021, tome 2, pages 156 et suivantes.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Instruction M14 en vigueur au 1^{er} janvier 2021, tome 1 page 58 : ce compte enregistre les opérations sous mandat notamment celles réalisées en application des dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage et celles réalisées dans le cadre des groupements de commandes en application de l'article 8 du code des marchés publics. Il est ouvert dans la comptabilité du mandataire qui exerce, en vertu d'une convention, tout ou partie des attributions de la maîtrise d'ouvrage pour le compte de la collectivité mandante.

Tableau 7 : Solde des opérations budgétaires au compte 458

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4581	293 086	30 976	84 673	0	36 985	120 759	489 958
4582	506 118	30 976	84 673	0	36 985	80 000	363 144
Immobilisations pour compte de tiers (solde)	213 032	0	0	0	0	- 40 759	- 126 814

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

En l'espèce et sur la période, le solde au compte 458 apparaît créditeur en 2014, puis s'équilibre et enfin devient débiteur en 2019 et 2020.

2.3- La qualité de l'information financière

2.3.1- Le rapport d'orientation budgétaire

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) vise à préparer l'examen du budget en donnant aux membres de l'organe délibérant, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget. La tenue de ce débat est une formalité substantielle, dont l'absence peut entraîner l'annulation du budget primitif voté ultérieurement. Afin de garantir la qualité du débat, les élus doivent être destinataires d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), dont le contenu conditionne la régularité du DOB.

L'article L. 2312-1 du CGCT²⁶, applicable à la communauté de communes, dispose à ce titre²⁷ que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (...) Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».

Alors qu'auparavant le contenu du rapport était pour l'essentiel déterminé par la jurisprudence, l'article D. 2312-3 du CGCT, relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire, précise le contenu obligatoire du rapport sur les orientations budgétaires. Ses dispositions, applicables à compter des DOB 2017, imposent entre autres « la présentation des engagements pluriannuels », notamment en matière de programmation des investissements, en dépenses et en recettes. Par ailleurs, l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 ajoute de nouvelles obligations en disposant que, lors du DOB, sont présentés les objectifs concernant :

- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

La CCVG met bien à disposition du public, les rapports et les budgets sur son site internet, avec une synthèse des principaux éléments financiers.

²⁶ Disposition s'appliquant aux établissements publics de coopération intercommunale par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

²⁷ Dans sa version en vigueur à la suite de l'adoption de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Néanmoins, les rapports d'orientation budgétaire présentés ne respectent que partiellement les obligations réglementaires. Ils devraient montrer une perspective pluriannuelle relative aux investissements, être plus détaillés sur la gestion de la dette ainsi que sur les éléments relatifs à l'état du personnel de l'établissement.

Au regard de la réponse de la communauté de communes à ses observations et du rapport d'orientation budgétaire 2022 transmis à l'appui, la chambre prend acte d'une présentation plus complète concernant la gestion de la dette et la structure des dépenses de personnel qui constitue une première évolution positive. Toutefois le rapport reste insuffisant en termes de perspective pluriannuelle des investissements, ce que la chambre lui recommande de corriger pour le rapport d'orientation budgétaire 2023.

2.3.2- La fiabilité des annexes budgétaires

Les documents budgétaires doivent comporter différentes annexes conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT applicable à la communauté de communes et à l'article R. 2313-3 du même code pris en son application, ainsi que de l'instruction comptable « M14 » qui en découle. Cette obligation n'est que partiellement remplie, certaines annexes n'étant pas renseignées, d'autres étant incomplètes ou erronées. Une dégradation de la présentation des annexes est même constatée en 2020.

Ainsi, la CCVG ne fait pas apparaître l'ensemble des ratios réglementaires, l'état de ventilation des dépenses et recettes des services assujettis à la TVA pour 2020 alors qu'il est présent sur les exercices précédents, l'état de répartition de la TEOM (IV A7.3) alors que la CCVG l'encaisse et la reverse au SITOM, l'état des charges transférées (IV A8), les aides en nature (annexe IV B1.7), les états de variation du patrimoine (IV A10.) en 2020, la liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budgets annexes (IV C3.4) en 2020 alors qu'elle est présente sur les autres exercices. L'identification des flux croisés (IV C3.6) est également absente de même que les taux de contributions directes.

Les engagements hors bilan apparaissent dans les annexes aux comptes administratifs. La CCVG garantit plusieurs emprunts. Cependant, elle ne fait pas apparaître ses participations.

La chambre recommande à la CCVG d'améliorer les données contenues dans ses annexes budgétaires afin de rendre plus fiables les informations financières et comptables soumises à l'approbation du conseil communautaire et communiquées aux citoyens.

2.3.3- Les taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement mandatées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. Cette dernière apparaît globalement cohérente sur la section de fonctionnement même si la qualité des prévisions en dépenses se dégrade à partir de 2019.

En revanche, elle est très aléatoire avec une surévaluation chronique pour les dépenses et recettes d'investissement. En moyenne, les dépenses et recettes effectivement réalisées ne représentent sur la période que la moitié des crédits votés. Les restes à réaliser, bien que sincères, ne permettent pas d'atteindre des taux d'exécution satisfaisants. En les incluant, les taux augmentent d'environ 11 points en moyenne mais restent insuffisants.

Tableau 8 : Taux d'exécution des deux sections par rapport aux crédits ouverts

Taux d'exécution	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2014-20
Dépenses réelles de fonctionnement	98,07 %	98,17 %	98,24 %	98,75 %	98,25 %	97,00 %	97,32 %	98,24 %
Recettes réelles de fonctionnement	103,62 %	102,92 %	100,82 %	102,05 %	101,67 %	104,13 %	101,81 %	102,43 %
Dépenses réelles d'inv. hors RAR	62,56 %	56,01 %	49,56 %	39,32 %	27,99 %	50,95 %	48,07 %	50,31 %
Dépenses réelles d'inv. y.c RAR	62,56 %	56,01 %	65,65 %	59,15 %	57,60 %	62,63 %	88,86 %	61,12 %
Recettes réelles d'inv. hors RAR	59,44 %	67,14 %	42,22 %	33,34 %	51,57 %	18,47 %	55,58 %	47,29 %
Recettes réelles d'inv. y.c RAR	59,44 %	67,14 %	57,28 %	55,72 %	70,41 %	39,75 %	82,19 %	58,44 %

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

La communauté de communes ne gère pas ses dépenses d'équipement en AP/CP. Dès lors les dépenses à engager ou restant à réaliser doivent être inscrites au budget en crédits dans leur totalité, induisant un taux d'exécution faible pour les grandes opérations et d'importants restes à réaliser. Cependant, même en incluant les restes à réaliser les écarts de réalisation et de prévision interrogent sur la sincérité du budget.

La chambre note l'engagement par la CCVG d'une démarche de formation de ses agents portant notamment sur l'utilisation des modules de son logiciel finances relatifs à la préparation budgétaire pluriannuelle, à la gestion du PPI et à la gestion en AP/CP, communiqué en réponse à ses observations provisoires. Elle lui recommande d'améliorer la prévision et le suivi de l'exécution budgétaire et de mettre en place la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement pour les opérations les plus importantes, dans la continuité de ces actions de formation.

2.4- Conclusion intermédiaire

La qualité de l'information budgétaire et comptable produite par la communauté de communes est convenable. La comptabilité d'engagement est rigoureuse, les rattachements et les restes à réaliser sont sincères, le nouveau système d'information financière est approprié et devrait faciliter l'affermissement du pilotage financier de l'établissement.

Des améliorations pourraient être apportées, notamment en matière d'intégration des immobilisations aux comptes d'imputations définitives et d'amortissement, de suivi des flux réciproques entre le budget de la communauté de communes et ceux des communes membres, de tenue des annexes des documents budgétaires.

La CCVG a par ailleurs précisé le régime applicable pour ses provisions. Il lui appartient désormais de le mettre en œuvre. Des améliorations sont également amorcées en matière de prévision et de suivi de l'exécution budgétaire et de qualité des éléments présentés au conseil communautaire lors du débat d'orientation budgétaire.

Un rapprochement avec le comptable est nécessaire afin de vérifier les montants inscrits en immobilisation dans les comptes de l'établissement et de mettre en concordance l'inventaire physique de la communauté de communes avec l'état de l'actif du comptable. La conclusion d'une convention de partenariat permettrait de mieux formaliser les procédures et le contrôle interne.

3- LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse financière de la communauté de communes repose sur son seul budget, le budget principal, dont les recettes de fonctionnement s'établissent en 2020 à 22,7 M€.

3.1- La formation de l'autofinancement

La chambre analyse la situation financière d'un établissement public de coopération intercommunale en particulier au regard de son excédent brut de fonctionnement²⁸ (EBF) et de sa capacité d'autofinancement brute²⁹ (CAF brute).

La communauté de communes a connu une forte augmentation (76 %) de ses charges de gestion tout au long de la période sous contrôle, soit une progression moyenne annuelle de 9,9 %. Ses produits de gestion ont aussi augmenté mais dans une bien moindre mesure, d'un peu plus de 22 %, soit une progression moyenne annuelle de 3,4 %. Plus précisément, après une baisse de plus de 2 M€ de 2014 à 2016, ils ont connu ensuite une hausse continue jusqu'en 2019 pour se stabiliser en 2020.

En conséquence l'EBF a connu une diminution significative de plus de 2,5 M€ de 2014 à 2016 pour se redresser ensuite, avant un léger tassement en 2020. Globalement sur la période il a régressé de 13,5 % et représente 42,5 % des produits de gestion en 2020, ce qui demeure important. La CAF très élevée en début de période connaît une évolution symétrique mais avec un peu plus d'ampleur. A 40 % des produits de gestion en 2020, elle se situe néanmoins à un niveau très confortable. La situation financière de la CCVG reste donc saine.

Tableau 9 : Formation de l'autofinancement de la CCVG

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2020/14
Produits de gestion (A)	6 605	6 259	4 500	5 560	6 787	8 065	8 081	22,3 %
-Charges de gestion (B)	2 630	2 887	3 117	3 255	3 925	4 295	4 643	76,5 %
= EBF (A-B)	3 975	3 372	1 383	2 305	2 861	3 770	3 438	- 13,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>60,2 %</i>	<i>53,9 %</i>	<i>30,7 %</i>	<i>41,5 %</i>	<i>42,2 %</i>	<i>46,7 %</i>	<i>42,5 %</i>	<i>- 29,3 %</i>
+/- Résultat financier	- 36	- 49	- 133	- 177	- 154	- 151	- 157	340,5 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	9	90	-10	46	97	42	- 45	- 608 %
= CAF brute	3 948	3 413	1 240	2 173	2 804	3 661	3 236	- 18 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>59,8 %</i>	<i>54,5 %</i>	<i>27,5 %</i>	<i>39,1 %</i>	<i>41,3 %</i>	<i>45,4 %</i>	<i>40 %</i>	<i>- 33 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

3.1.1- Les recettes de la section de fonctionnement

Les produits de gestion se composent essentiellement des ressources institutionnelles qui en représentent en moyenne sur la période 72,7 % du total mais régressent de 8,4 % sur la période, pour ne plus représenter que 57 % des produits de gestion en 2020. A l'inverse, les recettes nettes de la fiscalité qui constituaient 12,7 % des produits de gestion en 2014 voient leur part presque tripler pour atteindre le tiers des produits de gestion en 2020. Les ressources d'exploitation diminuent légèrement de 1,1 %. Au total, les produits de gestion nets des

²⁸ L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes, est la ressource fondamentale de la commune pour financer ses dépenses d'équipement, indépendamment des produits et charges financières et exceptionnelles.

²⁹ La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent du fonctionnement utilisable pour financer l'investissement après prise en compte des charges d'intérêt de la dette.

reversements augmentent, en moyenne annuelle, de 3,4 % grâce au dynamisme des ressources fiscales analysé infra.

La baisse des ressources provenant des institutions est principalement causée par la baisse des dotations de l'État. Celle-ci s'inscrit dans un mouvement général mais elle est en l'espèce également due à la prise en compte des écarts de richesse entre collectivités, en considération de leur potentiel fiscal par habitant³⁰. Tel est le cas pour la dotation de compensation des groupements de communes, en baisse régulière sur la période et dont le montant est un peu inférieur à 3,3 M€ en 2020. S'agissant de la dotation d'intercommunalité, la CCVG n'y est plus éligible depuis 2016. La diminution de ses ressources de 19,2 % est faiblement atténuée par la hausse de 12,2 % des compensations fiscales versées par l'État qui s'élèvent à 968 902 € en 2020.

Les ressources d'exploitation regroupent les revenus des immeubles provenant notamment de la pépinière d'entreprises, du loyer ou de la refacturation à l'État des charges pour la gendarmerie, du règlement des emplacements de l'aire d'accueil des gens du voyage, du remboursement des mises à disposition de personnel auprès des communes membres. La baisse globale de ces recettes est presque compensée en fin de période par la redevance versée par le délégataire du centre aquatique à partir de 2016.

Tableau 10 : Composition et évolution des produits de gestion 2014-2020

En k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020/14
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	470	1 035	185	- 306	1 003	2 215	2 098	346,4 %
+ Fiscalité reversée par l'État	372	- 109	- 840	615	746	743	649	74,7 %
= Fiscalité totale (nette) (a)	842	926	- 655	309	1 749	2 958	2 747	226,4 %
+ Ressources d'exploitation (b)	733	604	650	772	664	679	724	- 1,1 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations) (c)	5 031	4 728	4 506	4 479	4 374	4 428	4 610	- 8,4 %
= Produits de gestion (a+b+c+d)	6 605	6 259	4 500	5 560	6 787	8 065	8 081	22,3 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

3.1.1.1- Les ressources fiscales propres

Comme cela a été évoqué précédemment, les ressources fiscales nettes prennent une place croissante parmi les produits de gestion de la communauté de communes et, surtout, elles tirent la croissance de ces derniers en contrecarrant la décroissance des autres produits. Elles ont apporté plus de 2,7 M€ en 2020 alors qu'elles ne s'élevaient qu'à 841 515 € en 2014.

La contribution économique territoriale qui regroupe la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE), apporte la plus forte contribution aux produits des impôts locaux, 9 M€ sur 13,5 M€, soit un peu plus des deux tiers. Le tiers restant provient des « impôts ménages », qui progressent de 24,4 %, de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). La CCVG profite ainsi pleinement des dynamiques démographique et économique de son territoire.

³⁰ Dernier alinéa du III de l'article 107 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Tableau 11 : Évolution des produits de 2014 à 2020

Produit des taxes en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020/14
Cotisation foncière des entreprises	3 681	3 731	3 828	4 028	4 162	4 338	4 539	23,3 %
Taxe d'habitation (dont THLV)	3 313	3 411	3 422	3 474	3 587	3 750	3 861	16,5 %
Taxe foncière s/ propr bâties	0	227	235	241	247	254	263	15,9 %*
Taxe foncière s/ propr non bâties	7	6	6	7	7	7	7	0 %
TF s/ propr. non bâties additionnelle	21	20	21	23	23	24	24	14,3 %
Cotisation sur valeur ajoutée entrep.	3 301	3 242	3 392	3 333	3 659	4 201	4 478	35,7 %
Imposition forfaitaire entr. Réseaux	93	91	97	99	109	117	122	31,2 %
Taxe sur les surfaces commerciales	89	101	123	176	140	201	183	105,6 %
Total	10 505	10 829	11 124	11 381	11 934	12 892	13 477	28,3 %

Source : comptes individuels des collectivités (collectivités-locales.gouv.fr.) sauf 2020 : fiche AEF de la DGFIP.

* Évolution depuis 2015.

Les taux pour lesquels la communauté de communes est décisionnaire sont restés globalement constants sur la période, l'instauration de la taxe sur le foncier bâti en 2015 ayant été accompagnée par une baisse des taux des autres taxes. C'est donc l'évolution des bases qui explique la progression de leurs produits ainsi que le montre le tableau ci-dessous. Celles de la CFE et de la taxe d'habitation connaissent les plus fortes croissances avec respectivement 27,4 % et 20,4 %. C'est d'abord leur revalorisation physique qui en est à l'origine : 3 % par an en moyenne entre 2015 et 2020 pour la première, 2 % pour la seconde.

Le potentiel fiscal est plus important que la moyenne de la strate. En 2020 les impôts locaux représentent 472 € par habitant contre 341 € en moyenne régionale et 286 € en moyenne nationale.

Tableau 12 : Évolution des bases de 2014 à 2020

Bases en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020/14
Cotisation foncière des entreprises	15 010	15 701	16 113	16 951	17 468	18 289	19 128	27,4 %
Taxe d'habitation (dont THLV)	47 738	50 760	50 919	51 701	53 381	55 801	57 462	20,4 %
Taxe foncière s/ propr bâties	0	45 350	47 049	48 191	49 335	50 964	52 676	16,2 %*
Taxe foncière s/ propr non bâties	281	279	281	298	299	306	307	9,3 %
TF s/ propr non bâties additionnelle	123	120	121	137	138	142	141	14,6 %

Source : comptes individuels des collectivités (collectivités-locales.gouv.fr.) et pour 2020 fiche AEF de la DGFIP.

*Évolution depuis 2015.

Aux impôts locaux économiques et « ménages » s'ajoutent la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la taxe de séjour. La première génère un produit de plus de 2,1 M€ en 2020, en augmentation de 3,9 % sur la période, qui représente 67 € par habitant pour une moyenne de la strate de 63 € en région et de 58 € au niveau national. Pendant toute la période sous contrôle, la CCVG a délibéré pour exonérer de TEOM les entreprises qui n'utilisent pas le service mis en place par le SITOM Sud-Rhône sous réserve que le service de substitution soit de qualité équivalente et que leurs déchets ne soient pas déposés à la collecte publique. La seconde est une ressource mineure qui s'élevait par exemple à 14 850 € en 2020.

3.1.1.2- Les reversements de fiscalité

L'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire abordées supra dans la partie consacrée aux flux croisés avec les communes membres ne forment pas les seuls reversements de fiscalité d'un établissement public de coopération intercommunale. S'y ajoutent le cas échéant, ceux résultant du fonds de péréquation des ressources

intercommunales et communales (FPIC) qui constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale, c'est-à-dire entre collectivités de même niveau, pour le secteur communal.

Sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier moyen agrégé par habitant constaté au niveau national. Les autres ensembles intercommunaux bénéficient généralement de cette péréquation. Une répartition « *de droit commun* » entre l'EPCI et ses communes membres est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement, en fonction de leurs richesses respectives, mesurées par leur contribution au potentiel fiscal agrégé (PFIA). Toutefois, par dérogation, l'organe délibérant de l'EPCI peut procéder à une répartition alternative.

La communauté de communes a été contributrice au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales pendant toute la période sous contrôle. De 2014 à 2016 elle a même délibéré pour prendre en charge les contributions dues par les communes. Depuis 2017 c'est la contribution de droit commun qui s'applique. La part des communes n'étant dès lors plus acquittée par la communauté, la charge pesant sur cette dernière a été allégée de plus d'1,7 M€.

En dehors de ces reversements de fiscalité, la communauté de communes a perçu une contribution nette du fonds national de garantie individuelle des ressources de 1,4 M€ par an. L'ensemble est présenté dans le tableau ci-dessous avec le rappel des reversements aux communes membres.

Tableau 13 : Fiscalité reversée

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. 2020/14
Reversement d'attribution de compensation	- 6 717	- 6 667	- 8 599	- 8 599	- 8 345	- 8 363	- 8 224	22,4 %
+ Reversement de dotation de solidarité communautaire	- 3 480	- 3 500	- 2 505	- 3 301	- 2 679	- 2 912	- 3 123	- 10,3 %
= Total fiscalité reversée entre collectivités locales	- 10 197	- 10 167	- 11 104	- 11 901	- 11 024	- 11 274	- 11 346	11,3 %
+ Fonds de péréquation (FPIC)	- 1 034	- 1 514	- 2 246	- 791	- 658	- 662	- 756	- 26,9 %
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	1 406	1 406	1 406	1 406	1 404	1 405	1 405	- 0,03 %
= Total fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	372	- 109	- 840	614	746	743	649	75 %
= Total fiscalité reversée	- 9 826	- 10 275	- 11 944	- 11 286	- 10 278	- 10 531	- 10 697	8,9 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

3.1.2- Les dépenses de la section de fonctionnement

La progression de 76,5 % des charges de gestion évoquée supra qui représente plus de 2 M€, s'explique principalement par l'accroissement des actions menées dans le cadre des compétences existantes, notamment, pour plus du tiers, par la part « charges de gestion » du coût du centre aquatique AquaGaron à la charge de la communauté de communes (cf. infra, partie consacrée à la gestion de cet équipement).

Ce sont les subventions de fonctionnement qui prennent la plus grosse part à cette évolution haussière. Avec une augmentation de 793 780 €, elles font plus que quadrupler. La subvention à Aquagaron représente presque 55 % de cette croissance. Les autres charges connaissent une progression importante mais plus limitée, autour de 50 %.

Tableau 14 : Évolution des charges de gestion 2014 à 2020

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020/14
Charges à caractère général	1 143	1 256	1 241	1 076	1 362	1 507	1 744	52,7%
Charges de personnel	1 077	1 230	1 285	1 353	1 508	1 560	1 595	48,1 %
Subventions de fonctionnement	232	215	372	600	630	792	1 026	341,7 %
Autres charges de gestion	179	186	219	227	426	437	278	55,4 %
Total charges de gestion	2 630	2 887	3 117	3 255	3 925	4 295	4 643	76,5 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

3.1.2.1- Les charges à caractère général

Hormis une légère baisse en 2016 et une plus importante en 2017 (165 658 €), les charges à caractère général ont augmenté tout au long de la période avec une moyenne annuelle de 7,3 %. Cette hausse est presque exclusivement due aux dépenses d'entretien et de réparation qui ont crû de 126,4 %, soit 607 050 €, essentiellement à partir de 2018. Le détail des charges à caractère général est donné en annexe 1.

3.1.2.2- Les charges de personnel

La rémunération du personnel augmente de 85,5 % sur la période avec un pic en 2016 correspondant à une augmentation des effectifs de 10 agents, dont ceux du service commun de la commande publique et des affaires juridiques. Le mouvement se poursuit de façon soutenue jusqu'en 2018 et se tasse un peu ensuite.

En 2020, les charges de personnel, s'élèvent à près de 1,6 M€, soit 51 € par habitant, contre 112 € pour la strate en région, 125 € au plan national³¹. Elles constituent 32,68 % des charges de fonctionnement de l'établissement, ce qui est très inférieur à la moyenne nationale de 40,52 % et un peu moins à celle de la région qui se situe à 36,75 %. Leur faiblesse s'explique par le choix de déléguer l'essentiel des compétences de la CCVG, notamment à des syndicats auxquels elle adhère, ou à des prestataires privés. L'évolution annuelle moyenne sur la période est de 10,8 %.

Tableau 15 : Les charges de personnel 2014-2020

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020/14
Rémunérations du personnel titulaire	430	378	595	632	710	754	866	101,1 %
dont Rémunération principale	306	266	422	446	478	507	580	89,7 %
dont Régime indemnitaire voté par l'assemblée y compris IHTS	105	98	149	159	205	219	257	143,6 %
dont autres indemnités (dont SFT, NBI, indemnité de résidence)	19	14	24	27	27	29	29	50,1 %
Rémunérations du pers. non titulaire	145	182	223	260	274	287	249	71,1 %
Autres rémunérations	0	1	0	0	0	0	0	NS
Atténuations de charges	6	2	20	10	12	17	57	921,1 %
Rémunérations du personnel	570	559	798	882	973	1 024	1 058	85,5 %
Charges totales de personnel	1 077	1 230	1 285	1 353	1 508	1 560	1 595	48,1 %

Source, comptes de gestion, retraitement CRC.

³¹ Fiche financière AEF 2020 de la DGFIP.

3.1.2.3- Les subventions et participations versées

Le montant des subventions de fonctionnement est un peu supérieur à 1 M€ en 2020. Il a été multiplié par 4,4 sur la période. Le montant de celles attribuées à d'autres établissements publics décroît jusqu'en 2019 pour arriver à 7 612 € puis connaît en 2020 une augmentation conséquente de presque 338 000 €, dont 333 008 € au SMAGGA pour la participation GEMAPI. Une subvention a été versée à la commune de Brignais de 2014 à 2016 pour la prise en charge scolaire des enfants des gens du voyage. Elle s'élevait à 38 000 € en 2014 et à 18 000 € en 2015 et 2016. Celles destinées aux associations et autres personnes de droit privé comprennent notamment les subventions au délégataire du centre aquatique. Elles augmentent à partir de 2016, du fait de l'ouverture de l'établissement.

Tableau 16 : Les subventions de fonctionnement 2014-2020

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020 / 14
Subventions de fonctionnement	232	215	372	600	630	792	1 026	341,7 %
<i>Dont sub. autres établissements publics et communes membres de l'EPCI</i>	<i>41</i>	<i>22</i>	<i>37</i>	<i>9</i>	<i>14</i>	<i>8</i>	<i>346</i>	<i>737,6 %</i>
<i>Dont sub. aux personnes de droit privé</i>	<i>191</i>	<i>193</i>	<i>335</i>	<i>591</i>	<i>616</i>	<i>784</i>	<i>680</i>	<i>256,2 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

3.2- La politique d'investissement

3.2.1- Le financement propre disponible

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose l'établissement hors emprunt, une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la capacité d'autofinancement disponible (ou CAF nette) ainsi que les autres ressources d'investissement.

L'autofinancement est largement positif sur la période même s'il a connu un creux en 2016.

En dehors de l'autofinancement, le financement propre disponible hors emprunt est alimenté principalement par le FCTVA, 6 M€ au total sur la période soit 76,5 % des recettes d'investissement hors emprunt, et de façon subsidiaire par des subventions d'investissement, plus particulièrement en 2018 et 2019, et des produits de cession en 2017. Il est à noter pour les subventions, un montant négatif en 2016 dû au remboursement du fonds de concours versé par la commune de Montagny, évoqué supra, à hauteur de 215 987 €. Le financement propre disponible est élevé. Il représentait 73,5 % des dépenses d'équipement en moyenne sur la période, mais 147 % en 2018.

Tableau 17 : Financement propre disponible

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	3 948	3 413	1 240	2 173	2 804	3 661	3 236	20 474
- Annuité en capital de la dette	97	121	322	454	574	582	591	2 741
= CAF nette ou disponible (C)	3 851	3 291	918	1 720	2 229	3 079	2 645	17 733
+ Recettes d'inv. hors emprunt (D)	651	817	2 024	1 343	844	1 458	714	7 851
= Financement propre disponible (C+D)	4 501	4 109	2 942	3 063	3 074	4 536	3 359	25 584
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>96,3 %</i>	<i>59,9 %</i>	<i>30,9 %</i>	<i>103 %</i>	<i>147 %</i>	<i>74,5 %</i>	<i>128,7 %</i>	<i>73,5 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

3.2.2- Les dépenses de la section d'investissement

La communauté de communes a investi à hauteur de 34,8 M€ entre 2014 et 2020, près de 5 M€ par an. Le début de période est marqué par la construction du centre aquatique qui contribue fortement aux pics de 2015 (6,8 M€) et 2016 (9,5 M€). Il s'ensuit une décrue les deux années suivantes, puis une résurgence avec 6 M€ en 2019 consacrés notamment, à des travaux de voirie, aux voies douces, à la requalification des zones d'activités. En 2017 et 2018, les dépenses de voirie représentent près de la moitié des investissements.

Tableau 18 : Dépenses d'équipement

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement	4 673	6 860	9 506	2 974	2 091	6 086	2 609	34 799
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors AC	728	343	403	299	345	260	1 062	3 439

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

3.2.3- La programmation pluriannuelle

La communauté de communes déclare ne pas disposer de plans pluriannuels d'investissements pour les années 2014 à 2019. Ses services utilisent néanmoins des tableaux prévisionnels des dépenses d'investissements concernant la voirie et les bâtiments pour les périodes 2014 à 2020 et 2020 à 2025.

La chambre invite la communauté de communes à mettre en place, au-delà des supports techniques employés par ses services, un plan pluriannuel d'investissement, incluant les charges de fonctionnement induites. Cet outil de prospective lui permettrait de mettre en cohérence ses investissements et leur impact sur les charges de fonctionnement avec ses capacités financières tout en assurant un meilleur suivi de réalisation des opérations programmées. De plus, la présentation de ce plan au conseil communautaire assurerait une plus grande transparence auprès de l'ensemble des élus et des citoyens.

3.3- La situation bilancielle

3.3.1- La dette

3.3.1.1- L'encours de la dette

La communauté de communes s'est endettée de façon croissante sur la période pour financer son programme d'investissement. L'encours de sa dette s'élève à 9,9 M€ fin 2020 contre 1,1 M€ au 1^{er} janvier 2014. Eu égard à sa CAF brute (3,2 M€), sa capacité de désendettement théorique, à peine supérieure à trois ans, reste confortable, bien en deçà des seuils d'alerte qui se situent entre 8 et 12 ans.

Tableau 19 : Encours de la dette

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020 / 20
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	1 125	1 030	4 910	8 586	9 632	9 057	8 478	7 353
- Annuité en capital de la dette	97	121	322	454	574	582	591	494
- Var. des autres dettes non financières	-3	-1	3	0	1	-4	0	SO
+ Nouveaux emprunts	0	4 000	4 000	1 500	0	0	2 000	SO
= Encours de dette au 31/12	1 030	4 910	8 586	9 632	9 057	8 478	9 887	8 857
- Trésorerie nette	1 285	3 176	190	1 447	2 372	608	1 989	704
= Encours de dette net de la trésorerie	-255	1 735	8 396	8 185	6 684	7 870	7 898	8 152

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

3.3.1.2- Le coût de la dette

Les emprunts contractés par la CCVG restent modestes au regard de ses capacités financières. La plupart sont récents et ont été négociés à des taux compétitifs. Les charges financières représentent 157 266 € en 2020. Elles ont été multipliées par près de 4,4 sur la période. Le taux apparent de la dette s'établit à 1,6 % en 2020. Il a diminué entre 2014 et 2015 de 2,5 points et fluctue entre 1,5 % et 1,8 % depuis. La CCVG a étudié une renégociation de certains de ses emprunts. Après analyse du rapport entre les gains potentiels et les coûts de sortie des contrats elle a justement estimé qu'elle n'était pas judicieuse.

Tableau 20 : principaux ratios de la dette (en milliers d'euros)

Principaux ratios d'alerte	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. 2020/14
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	36	49	133	177	154	151	157	122
Taux d'intérêt apparent du budget	3,5 %	1 %	1,5 %	1,8 %	1,7 %	1,8 %	1,6 %	- 1,9 %
Encours de dettes net de la trésorerie hors comptes de rattachement	- 255	1 735	8 396	8 185	6 684	7 870	7 898	8 152
Capacité de désendettement, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie/CAF brute du BP)	- 0,1	0,5	6,8	3,8	2,4	2,2	2,4	2,5
Encours de dette du BP au 31/12	1 030	4 910	8 586	9 632	9 057	8 478	9 887	8 857
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	0,3	1,4	6,9	4,4	3,2	2,3	3,1	2,8

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

La dette de la communauté de communes est classée en A1 selon la charte Gissler³². Elle n'a pas évolué sur la période, ce qui signifie qu'elle est peu risquée. 82 % de ses contrats sont à taux fixes, 18 % sont à taux variables simples.

3.3.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement est constitué des réserves issues des résultats des exercices antérieurs³³. Il a baissé de 203 379 € sur l'ensemble de la période. Il est tout de même supérieur à 1,5 M€ en 2020, soit près de 121 jours de charges courantes, notamment parce que les excédents de fonctionnement cumulés se maintiennent à un niveau élevé.

Le besoin en fonds de roulement, qui correspond à un besoin de financement pour faire face au décalage entre les encaissements et les décaissements du cycle d'exploitation, est négatif de 2015 à 2020 de sorte que la communauté de communes n'est pas contrainte de solliciter ses excédents à long terme (fonds de roulement) pour financer son cycle d'exploitation. L'excédent de ressource à court terme permet de disposer d'une trésorerie en fin d'exercice 2020 de près de 2 M€ correspondant à cinq mois de charges courantes, ce qui est très supérieur au niveau de trésorerie généralement admis (30 à 60 jours de charges courantes).

Au regard du niveau élevé de son fonds de roulement en fin de période, la chambre invite la communauté de communes à ajuster ses recettes au niveau de ses dépenses afin de ne pas prélever plus de ressources que nécessaire pour financer son cycle d'exploitation et ses besoins de financement.

³² Charte de bonne conduite signée le 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires prêteurs et les collectivités territoriales définissant une classification de A1 à E5 des prêts. La catégorie A1 correspond aux emprunts les moins risqués, à taux fixe ou variable simple notamment, la catégorie E5 aux emprunts dit structurés présentant les risques les plus élevés.

³³ Plus précisément, le fonds de roulement est la différence entre les ressources stables (dotations, réserves et affectation, résultat de fonctionnement, subventions d'investissement, provisions pour risques et charges et dettes financières) et les emplois immobilisés (immobilisations propres nettes des amortissements).

3.4- L'impact de la crise sanitaire

La communauté de communes a adapté son fonctionnement et surtout ses interventions à la crise sanitaire. Elle indique avoir mis en place différentes mesures pour un coût global de 131 719 € en 2020. Elle ne déclare pas de pertes de recettes. Les coûts liés aux protocoles sanitaires n'ont pas été produits par la communauté de communes. Ses dépenses supplémentaires concernent presque exclusivement l'aide aux entreprises. Celle-ci revêt trois aspects : abondement au fonds de concours régional d'urgence pour les entreprises touchées par la crise (60 000 €), remise exceptionnelle sur les loyers dus par les occupants des locaux de la pépinière d'entreprises (14 252 €) et subvention exceptionnelle à l'entreprise délégataire gérante de l'Aquagaron (45 587 €).

Elle a par ailleurs commandé une analyse technique, juridique et financière de l'impact de la crise sur la gestion du délégataire au cabinet assurant l'assistance à maîtrise d'ouvrage du suivi de la délégation pour 11 880 €. Cette mesure apparaît pertinente pour permettre à la CCVG de s'assurer du bien-fondé des demandes du délégataire et éviter des aides exceptionnelles trop importantes. Son coût apparaît toutefois élevé sans qu'il n'apparaisse d'économie en résultant.

La deuxième période de confinement n'a induit aucune évolution par rapport aux dispositifs mis en œuvre au cours du premier semestre 2020. En outre, la CCVG n'a pas été conduite à mobiliser le compte d'étalement de charges mis en place par l'État. La dynamique des ressources fiscales ne s'est d'ailleurs pas infléchie avec une progression de 585 000 € par rapport à 2019, la contribution économique territoriale y participant à près de 82 %. À ce stade, l'analyse de l'impact de la crise sanitaire ne peut être que parcellaire, notamment sur le volet des recettes fiscales, la CVAE versée à une collectivité en année N correspondant par exemple à la CVAE encaissée par l'État en année N-1. L'analyse devra être affinée en fin d'exercice 2021.

3.5- Conclusion intermédiaire

Grâce notamment à ses recettes fiscales, la communauté de communes parvient à préserver une situation financière saine avec une CAF brute qui a baissé en cours de période tout en restant à un niveau satisfaisant. Elle redevient d'ailleurs confortable à partir de 2019.

Très peu endettée et profitant du fort dynamisme de ses recettes, la CCVG a pu lancer un important programme d'investissement, avec notamment la création d'un centre aquatique. Durant la période ce programme s'est traduit par des pics de dépenses d'équipement, en particulier en 2015, 2019 et plus encore en 2016.

Elle doit toutefois rester attentive à la croissance de ses charges de gestion et à l'adaptation de ses ressources à celles-ci, en les ajustant au fur et à mesure des charges transférés ou de la mise à la disposition des communes de services nouveaux, contrairement à ce qui a été fait pour la compétence GEMAPI, les services communs ou le service d'application du droit des sols. C'est un enjeu majeur pour la CCVG afin de préserver sa capacité d'action pour l'avenir.

4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1- L'organisation de la fonction ressources humaines

Au 31 décembre 2020, la communauté de communes employait 28 agents, dont 16 recrutés entre 2014 et 2020. Une agente de catégorie C, appartenant au pôle finances et ressources gère les ressources humaines qui sont pilotées par son supérieur hiérarchique direct, le

directeur des services, dont elle est par ailleurs l'assistante de direction. Il n'existe pas de procédure formalisée détaillant les opérations de recrutement et les tâches devant être accomplies ni de documentation sur les points de vigilance fonctionnels et informatiques. Consciente de cette situation, la présidente de la CCVG a affirmé faire de la gestion des ressources humaines une priorité du mandat en cours.

La tenue des dossiers est un marqueur de la bonne gestion d'un service des ressources humaines. L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *Le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.* »

Les dossiers des agents ont été examinés par la chambre. S'ils comportent des sous-dossiers (ex : formation, CET, situation administrative, recrutement, protection sociale) aucun élément n'est numéroté. La plupart des dossiers ne contiennent pas les photocopies de la pièce d'identité de l'agent, de son permis de conduire, de son RIB, de sa carte vitale, de son livret de famille et le cas échéant, de tout document relatif au service national. Peu de dossiers incluent les éléments relatifs aux évaluations des agents, les diplômes, les déclarations de vacances de poste et les certificats médicaux d'aptitude.

La chambre recommande à la communauté de communes de respecter les dispositions précitées. Il s'agit d'une garantie tant pour l'agent que pour les autorités de contrôle. L'absence de numérotation des pièces des dossiers, par exemple, ne permet pas d'affirmer qu'aucune pièce n'a été retirée ou ajoutée. C'est un facteur d'insécurité juridique pour l'agent comme pour l'employeur. Elle pourrait également simplifier sa gestion en saisissant la possibilité de dématérialiser le dossier, ouverte par le décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique.

Dans le prolongement des observations provisoires de la chambre, la CCVG a acquis le matériel pour assurer la numérotation des pièces et engagé une réflexion sur la dématérialisation totale des dossiers individuels, en lien avec les communes de Brignais et Chaponost.

Un autre indicateur de qualité du pilotage est le suivi de la masse salariale. Une comptabilité précise des rémunérations permet de la suivre grâce à un tableur depuis 2017. La chambre incite l'établissement à utiliser les possibilités offertes par son nouveau logiciel de gestion des ressources humaines, plus fiables et sécurisées qu'un simple tableur.

4.2- Les effectifs

4.2.1- La répartition des effectifs et ses évolutions

La communauté de communes n'a pu fournir de chiffres fiables concernant ses effectifs. La chambre a dû croiser les données de l'établissement avec l'annexe C1.1 des comptes administratifs et les bulletins de paye. Des discordances existant entre ces deux sources et avec les données de la CCVG, les chiffres présentés dans cette partie doivent donc être pris avec précaution.

A titre d'exemple, l'annexe C.1.1 de 2016 mentionne un effectif pourvu sur emplois budgétaires de 23,4 ETPT auquel s'ajoute un agent sur emploi non permanent, soit moins de 1 ETPT supplémentaires pour un total d'au maximum 24,4 ETPT. Une extraction à partir des bulletins de paye aboutit à 19,5 ETPT seulement. En outre, si les données de la communauté de communes concordent avec les bulletins de paye du 31 décembre pour un effectif physique de 26 agents dont 7 non titulaires, l'annexe C1.1 mentionne un effectif budgétaire autorisé de seulement 24 emplois.

L'acquisition d'un logiciel de gestion des ressources humaines en mai 2020 devrait permettre de corriger ces anomalies qui, malgré un effectif réduit, pénalisent le pilotage de la fonction ressources humaines.

Tableau 21 : Effectif par statut et catégorie

Statut / catégorie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution
Non titulaires	4	5	7	7	6	7	5	1
A	2	3	3	5	5	5	5	3
B	1	1	1	1	1	2		- 1
C	1	1		1				- 1
non catégorisé			3					NS
Titulaires	11	11	20	19	20	21	23	12
A	5	5	8	9	9	9	12	7
B	2	1	3	4	3	4	4	2
C	4	5	9	6	8	8	7	3
Total général :	15	16	27	26	26	28	28	13
<i>En ETP</i>	15	16	25	23,3	25,1	26,8	27,8	12,8
<i>En ETPT</i>	14,6	12,5	19,5	22,1	22,2	22,5	27,4	12,8

Source : communauté de communes, comptes administratifs et bulletins de paye.

L'examen de ces données permet tout de même de constater que le taux d'encadrement³⁴ de l'établissement est extrêmement élevé. En 2018, dernière année de disponibilité des données nationales³⁵, les effectifs des organismes intercommunaux font ressortir un taux de 16,1 %, alors que celui de la CCVG est de 117 %. Il correspond au choix d'externaliser majoritairement la gestion des services publics relevant des compétences de la CCVG. Dès lors cette dernière emploie principalement des personnels avec des qualifications élevées. La tendance se renforce d'ailleurs en 2020 où le taux s'élève à 155 %.

4.2.2- La procédure de recrutement

Il n'existe aucune procédure écrite en matière de recrutement à la CCVG. En outre, il n'y a pas de dossier de recrutement correctement archivé et organisé où l'on retrouverait systématiquement les avis de vacances auprès de la bourse de l'emploi du centre de gestion du Rhône et, le cas échéant, de la presse spécialisée, les fiches de postes, les candidatures reçues et les comptes rendus d'entretien avec les candidats auditionnés.

Cependant, l'établissement a pu fournir les publications d'avis de vacances auprès du centre de gestion ainsi que les candidatures et fiches de postes. L'ordonnateur a ensuite, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, indiqué avoir formalisé les jurys de recrutement. La chambre constate cette première avancée concrète mais souligne qu'elle doit s'insérer dans une procédure complète de recrutement permettant transparence et traçabilité.

En revanche, les entretiens de recrutement ne font jamais l'objet de comptes rendus écrits. La CCVG n'a produit aucun procès-verbal ou note de jury de recrutement. La chambre rappelle que l'article 2-9 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels, créé par le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 portant application de la loi de transformation de la fonction publique, impose une formalisation des appréciations portées sur les candidats présélectionnés à l'issue des entretiens de recrutement assortie d'une transmission à l'autorité territoriale.

³⁴ Taux d'encadrement : effectifs de catégorie A / (effectifs de catégorie B + effectifs de catégorie C) permanents.

³⁵ DGCL : « Les collectivités locales en chiffres 2020 », partie 8, page 87.

Pendant la période sous revue, huit agents ont été recrutés en qualité de non titulaires, trois agents de catégorie C (agents d'exécution) et un agent de catégorie B (catégorie intermédiaire) ont été titularisés. Par ailleurs, le directeur des services recruté en 2012 en tant que non titulaire bénéficie d'un CDI depuis 2018.

Concernant le recrutement des agents contractuels, la chambre a examiné, au regard de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de ses décrets d'application, pour les agents de catégorie A (cadres) ayant occupé un emploi permanent pendant la période sous revue :

- les contrats à durée déterminée en cours ;
- les contrats à durée indéterminée conclus.

La loi du 26 janvier 1984 autorise de manière dérogatoire le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents, notamment pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires (article 3-1) ou en cas de vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article 3-2). En outre, l'article 3-3 prévoit que « *des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels* » lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois (3-3-1°) ou lorsque, pour les emplois de catégorie A, les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (3-3-2°).

L'étude de ces recrutements de contractuels montre que si les vacances d'emploi sont publiées au centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône (CDG), conformément à l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, il n'existe aucune trace d'autres publications. Il n'est donc pas possible de vérifier si la CCVG a essayé d'étendre la publicité de ces emplois pour se donner toutes les chances de recevoir des candidatures d'agents titulaires de la fonction publique. Par ailleurs, les diplômes bien que mentionnés dans les contrats, ne sont pas systématiquement présents dans les dossiers.

Parmi les dossiers étudiés, la CCVG a titularisé deux agents recrutés par contrat, un après réussite à concours et un autre, de catégorie C, par recrutement direct. Ces titularisations n'appellent pas d'observation. Par ailleurs, elle renouvelle les contrats de la plupart de ses agents contractuels. Sans préjudice des observations qui précèdent, les dossiers étudiés ne soulèvent pas d'irrégularité sur ce point, hormis dans deux cas présentés ci-après.

Il s'agit tout d'abord d'un agent recruté par la CCVG sur un emploi de catégorie B par contrat du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2016 sur le fondement de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il travaillait auparavant comme contractuel sur un emploi de même niveau pour la ville de Brignais. Il est à nouveau engagé par la CCVG à compter du 1^{er} avril 2016 jusqu'au 31 mars 2017 toujours en catégorie B et sur le même fondement juridique. Son contrat est renouvelé une dernière fois du 1^{er} avril 2017 jusqu'au 31 mars 2018.

Comme pour les autres contrats, la communauté de communes n'établit pas avoir effectué des publications au-delà de la déclaration de vacances au CDG. Il apparaît que le premier et le deuxième contrat n'ont donné lieu qu'à une seule et même déclaration effectuée le 2 février 2015. Par ailleurs, l'agent a été placé en disponibilité par la commune de Brignais du 1^{er} février 2016 au 31 janvier 2017, soit neuf mois après le début de son premier contrat avec la CCVG. Après renouvellement, cette disponibilité a pris fin le 1^{er} février 2018, date à laquelle il est recruté par la commune de Brignais comme adjoint administratif titulaire, deux mois avant la fin de son contrat. Pourtant, son dossier ne contient aucun document attestant d'une fin anticipée de celui-ci. Enfin, il est recruté à nouveau par la CCVG le 1^{er} septembre 2018 par voie de mutation.

Cette procédure est doublement irrégulière. En premier lieu, la position en disponibilité prévue par l'article 12 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ne s'applique pas aux agents contractuels. Quand bien même l'acte concerné ne relève pas de sa responsabilité, la CCVG aurait pu se rapprocher de sa commune membre pour régulariser la situation. En second lieu, l'article 3-2 précité précise que « *le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. (...) 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.* » En l'espèce, le contrat a été prolongé par la CCVG jusqu'à atteindre une durée totale de trois années. En second lieu, le dossier de l'agent ne contient aucune pièce démontrant qu'une procédure de recrutement a été lancée à l'issue de la première année du contrat.

Par ailleurs, un cadre a été recruté en 2012 en tant qu'agent contractuel sur un grade d'attaché principal pour exercer les fonctions de directeur général des services, rémunérées en référence à l'indice majoré 783. Son contrat a été renouvelé en 2015 puis transformé en CDI en 2018 lui permettant d'accéder au 1^{er} janvier 2020 à l'indice majoré 806.

Toutefois, la personne occupant cet emploi n'est pas détachée dans un emploi fonctionnel et ne peut donc être qualifiée de directeur général des services (DGS). Pourtant, l'intitulé du poste figurant sur l'avis de vacances publié au centre de gestion le 26 juin 2018 est bien « *directeur général des services* ». Les contrats successifs précisent, en outre, que ses missions sont la direction de l'ensemble de la communauté de communes et le management des dossiers transversaux. Elles correspondent aux missions décrites par le décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés mais pas à celles qui figurent dans le décret du même jour relatif au cadre d'emplois des attachés territoriaux sur lequel l'agent a été référencé³⁶.

Au surplus, la délibération du 25 septembre 2012 visée par les contrats successifs indique que les missions afférentes à l'emploi d'attaché principal créé par la délibération du 2 octobre 2002, sont celles « *traditionnellement dévolues aux agents en charge de la direction générale d'une communauté de communes* » et notamment la direction de l'ensemble de la CCVG, le management des dossiers transversaux et la gestion administrative et technique de la CCVG en lien avec les services.

Dans les faits, cet agent contractuel occupe donc bien un emploi fonctionnel de DGS bien que les délibérations précitées ne créent pas celui-ci.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice s'appuie sur les dispositions de l'article 3-3 2° de la loi du 26 janvier 1984 pour estimer que la CCVG pouvait recruter un contractuel pour exercer les fonctions de directeur général des services. Or, la nomination dans les emplois de direction ne relève pas de l'article 3-3 2° mais de l'article 6-1 de la loi du 26 janvier 1984. Celui-ci renvoie à des décrets en Conseil d'Etat « *les conditions de nomination et d'avancement* » à ces emplois en précisant qu'ils sont pourvus par la **voie du détachement**. En l'espèce, c'est le décret du 30 décembre 1987 précité qui précise ces conditions.

En-dessous d'un seuil défini par l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 (40 000 habitants en fin de période de contrôle, 80 000 habitants jusqu'au 22 décembre 2019), les articles 4 et 7 de ce décret limitent le recrutement dans les emplois de direction, notamment ceux de directeur général des services des EPCI de plus de 2 000 et moins de 40 000 habitants, aux

³⁶ Les missions du directeur général d'un EPCI, selon l'article 3 du décret 87-1101, consistent à « (...) *diriger l'ensemble des services de l'établissement et d'en coordonner l'organisation* » alors que l'article 2 du décret n° 87-1099 décrit ainsi les fonctions managériales des attachés territoriaux : « *Ils exercent des fonctions d'encadrement et assurent la direction de bureau ou de service* ».

fonctionnaires de catégorie A « placés en position de détachement dans les conditions et suivant les règles statutaires prévues pour cette position dans leur cadre d'emplois, corps ou emploi d'origine ». Or la CCVG se situe sous le seuil légal permettant un recrutement direct d'un agent contractuel, pour occuper un tel emploi de direction. Il en résulte que les contrats précités successivement passés par l'établissement sont illégaux.

Au surplus, bien que la CCVG ait produit les avis de vacances pour les recrutements de 2015 et 2018, la chambre considère que pour un poste de nature stratégique, une annonce dans une publication professionnelle à plus large audience aurait dû être diffusée, d'autant qu'une procédure de recrutement a été mise en œuvre par trois fois. En outre, aucun procès-verbal des trois recrutements pour le poste de directeur général des services n'a été produit par la communauté de communes. L'EPCI n'est donc pas en mesure de justifier d'une recherche sérieuse de candidats fonctionnaires à l'emploi de directeur général des services lors des trois recrutements de 2012, 2015 et 2018 ni des raisons pour lesquelles ceux qui seraient parvenus à postuler malgré une publicité restreinte auraient été écartés.

Elle ne répond donc pas aux exigences du 2° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, sur lequel elle adosse pourtant son raisonnement, lequel indique précisément que, s'il est possible que des agents contractuels occupent un emploi permanent de manière permanente, c'est sous condition que « les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi. » Ainsi, quand bien même cet article s'appliquerait en l'espèce, ce qui n'est pas le cas comme démontré ci-dessus, ses dispositions ont été méconnues.

Pour l'avenir, l'assemblée délibérante devra se prononcer sur la création d'un emploi fonctionnel de directeur général des services pour clarifier la situation créée par les délibérations de 2002 et 2012 susmentionnées. Si elle décide de ne pas y procéder, elle devra alors préciser que c'est la présidente qui remplit elle-même, à titre gracieux ou au titre des indemnités d'élu, les fonctions correspondantes. En effet, aucun cadre d'emplois ne permet d'assurer les fonctions attachées aux emplois de direction telles que décrites ci-dessus tandis que la présidente est, en vertu de l'article L. 5211-9 du CGCT, la cheffe « (...) des services de l'établissement public de coopération intercommunale. » et seule en charge de son administration.

En revanche, si elle décide de créer l'emploi fonctionnel considéré, celui-ci devra être pourvu conformément aux dispositions légales et réglementaires rappelées par la chambre. Si l'agent qui assure aujourd'hui les fonctions correspondantes souhaite postuler, il devra préalablement réussir le concours d'attaché territorial. En toute hypothèse, il ne pourra être maintenu sur un poste qu'il ne peut statutairement occuper.

La chambre recommande à la communauté de communes de se mettre en conformité avec les textes statutaires relatifs aux recrutements des collectivités locales et de leurs établissements, notamment en régularisant l'organisation de la direction générale de ses services.

4.2.3- Les mutualisations de personnel

À défaut de définition juridique, une des principales définitions lexicographiques de la mutualisation est la mise en commun, de compétences ou de moyens, par exemple. En matière de coopération intercommunale, différentes formes de mutualisation sont possibles, notamment dans le cadre :

- des transferts de compétences encadrés par l'article L. 5211-4-1 du CGCT qui organise les transferts de personnels accompagnant les transferts de compétences ;
- de la création de services communs au titre de l'article L. 5211-4-2 du même code.

Pendant la période sous revue, des mutualisations de ce type ont été effectuées entre la CCVG et ses communes membres. Globalement, elles concernent des effectifs limités à 8,2 ETP, dont trois transférés, représentant un coût global de 303 441 €, compte non tenu des retenues sur attributions de compensation correspondantes.

Le dernier schéma de mutualisation approuvé par délibération du 27 juin 2017 n'a donc été mis en œuvre que partiellement. Il prévoyait notamment, en plus des réalisations décrites dans le présent rapport, la mise en place d'un service en charge du plan local d'urbanisme intercommunal en 2018, la mutualisation de la paye et de la comptabilité et la création d'une police intercommunale en 2020.

Seule la politique de la ville est concernée par les transferts de compétence, pour deux ETP et un volume financier de 57 600 €. La délibération du 2 décembre 2014 portant sur ce transfert n'a pas été produite par la communauté de communes. Toutefois, elle a transmis une délibération du 22 novembre 2016 sur l'intérêt communautaire qui reprend, à propos de cette compétence, les termes de l'article L. 5214-16 II 2° bis du CGCT. Par ailleurs, un arrêté préfectoral du 10 mars 2015, acte ce transfert et deux délibérations du 18 décembre 2014 de la commune de Brignais et du 22 janvier 2015 de la commune de Vourles approuvent respectivement le transfert de compétence et la modification statutaire en résultant.

La délibération de la commune de Brignais prévoyait le transfert de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale à la CCVG à compter du 1^{er} avril 2015. Une convention du 30 juin 2015 encadrait la mise à la disposition de la commune de Brignais par la CCVG de la cheffe de projet à 30 % de son temps pour la coordination de la plateforme emploi en contrepartie du reversement du coût correspondant. Une délibération de la CCVG du 26 juin 2018 confiait ensuite la gestion du service à la ville. En application de cette dernière, une convention du 25 juillet 2018 prévoyait le recrutement de ses deux agents par la commune (article 3.1). La CCVG rembourse donc à la commune le temps passé par l'équipe chargée de mettre en œuvre la politique de la ville pour le compte de la communauté.

La chambre relève que ces mouvements sont devenus effectifs avant la signature des conventions les organisant, ainsi qu'en attestent les fichiers de paye de mars et avril 2015 puis de février, mars et avril 2018, ce qui est irrégulier.

Elle rappelle que l'article L. 5211-4-1 dispose que *« le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. »* Elle estime en conséquence, que la convention de 2018, notamment son article 3.1, n'apparaît pas régulière en ce qu'elle revient sur le transfert du service intervenu de droit en 2015.

Le visa de l'article L. 5214-16-1 du CGCT, qui traite des conventions entre communauté et commune membre, par laquelle l'une confie à l'autre la création ou la gestion d'équipements ou services relevant de ses attributions, aurait dû conduire la CCVG à mettre à disposition de la commune le personnel.

4.3- Le temps de travail

4.3.1- La durée hebdomadaire

La durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1 607 heures. Elles correspondent aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 à compter du 1^{er} janvier 2002, auxquelles ont été ajoutées sept heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2005. La base légale hebdomadaire est fixée à 35 heures, mais la réglementation précise que le décompte du temps de travail s'effectue sur une base annuelle de 1 607 heures, ce qui introduit dans le

mode d'organisation du temps de travail dans la fonction publique la possibilité d'une annualisation du temps de travail.

La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond³⁷. L'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 impose la suppression des régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et l'alignement de la durée de travail des agents territoriaux sur celle fixée par l'article L. 3121-27 du code du travail. Les collectivités concernées par l'abrogation d'un régime dérogatoire disposent, pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents, d'un délai d'un an à compter du renouvellement de chacune des assemblées délibérantes.

La CCVG a d'abord délibéré le 19 décembre 2001. Selon cette délibération les agents travaillaient 37 heures et bénéficiaient de 12 jours d'ARTT sur l'année, soit 1 610 heures par an. Depuis le 1^{er} janvier 2015, un règlement intérieur, délibéré le 24 juin 2014, prévoit un cycle de travail de 39h hebdomadaires avec 24 jours de repos compensateur. Le règlement prévoit aussi que les heures supplémentaires seront compensées financièrement mais la CCVG ne pratique pas l'indemnisation des heures supplémentaires. Ainsi, c'est sur la base de 1 603 heures travaillées que le temps de travail est organisé sur l'année pour un cycle de 39 heures tel que le démontre le tableau ci-dessous :

Tableau 22 : Durée du temps de travail

	Régime légal	CCVG 37 h*	CCVG 39 h
Nombre de jours travaillés	229,6	229,6	229,6
Nombre d'heures travaillées avec jour de solidarité	1 607	1 699	1 791
RTT	0	12	24
Durée du travail	1 607	1 610	1 603

Source : CCVG, retraitement CRC - * Jusqu'au 1^{er} janvier 2015.

La CCVG ne respecte donc plus la durée de 1 607 heures depuis le 1^{er} janvier 2015. La chambre l'invite à régulariser cette situation par une délibération sans délai, celui fixé par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 rappelé ci-dessus étant dépassé depuis le 6 juillet 2021.

De plus, l'établissement envisage dans ses lignes directrices de gestion des jours au titre des autorisations spéciales d'absences (ASA) globalement généreux pour les agents³⁸. Dans l'attente de la publication d'un décret d'application de la loi du 6 août 2019 précitée relatif aux ASA dans la fonction publique, la chambre invite la CCVG à être vigilante sur ce point. Ces jours d'absence pourraient réduire d'autant la durée annuelle du travail des agents.

4.3.2- Le compte épargne-temps

Le dispositif du Compte Épargne Temps (CET), mis en place pour la fonction publique d'État en 2002, a été transposé au sein de la fonction publique territoriale par le décret du 26 août 2004³⁹. Le compte épargne-temps permet, dès lors, de stocker des jours de congé et de réduction du temps de travail (RTT) et, si la collectivité le prévoit, les jours de repos compensateur des heures supplémentaires ou de sujétions particulières. Un décret du 20 mai 2010⁴⁰ a réformé les CET en élargissant les possibilités d'utilisation des jours épargnés au-delà de la prise différée de congés. Il devient alors possible à l'agent, comme dans la fonction publique d'État, d'opter, au plus tard le 31 janvier de l'année suivante, également pour

³⁷ CE n° 238461, 9 octobre 2002 et CAA Versailles - 03VE01521, 23 juin 2005, commune d'Evry.

³⁸ Voir le tableau en annexe 2.

³⁹ Décret n°2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

⁴⁰ Décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

l'indemnisation des jours épargnés excédant vingt jours ou leur prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique. Il faut pour cela que l'organisme ait délibéré conformément à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984.

Tous les agents de la CCVG ont ouvert un CET. Peu de jours de congés déposés sur un CET sont pris. En revanche, les agents demandent l'indemnisation de leurs jours de CET, la CCVG comportant essentiellement des cadres A. Si les nombres de jours indemnifiés pour certains agents sont importants, ils respectent les conditions posées par la réglementation. Toutefois, en l'absence de système informatisé, la chambre n'a pu contrôler l'ensemble des dossiers.

Tableau 23 : CET 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL	VAM 2014/19	Évol. 2019/14
Jours posés	38,5	103	163,5	83,5	175,5	209,5	0	773,5	140,3 %	444,2 %
Jours pris	0,5	1	4	13,5	19	19	0	57	207,0 %	3 700,0 %
Jours indemnifiés	0	15,5	12	12	109	94,5	101	344	NC	NC

Source : CCVG.

4.4- Les règles de promotion et d'avancement

L'établissement comptant moins de 350 fonctionnaires à temps complet, est affilié pour la gestion de son personnel au centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône (CDG). Pendant la période sous revue, il dépendait donc de la commission administrative paritaire départementale mise en place par ce dernier pour l'avancement de grade et surtout pour la promotion interne, pour laquelle ses agents se trouvaient en concurrence avec les agents des autres collectivités affiliées.

Afin d'étayer ses propositions au centre de gestion, la CCVG n'a pourtant pas formalisé la procédure d'évaluation professionnelle annuelle imposée par le décret du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux. Elle indique cependant réaliser les entretiens et une fiche d'évaluation professionnelle a été instaurée mais elle n'est pas toujours correctement remplie. En outre, la tenue de cet entretien est prévue par sa délibération du 1^{er} juin 2021 instaurant des lignes directrices de gestion. Il est conduit par le supérieur hiérarchique à l'aide d'un support comportant une partie précisant les thèmes abordés et une fiche de synthèse de l'entretien qui n'est pas transmise au centre de gestion.

L'article 39 de la loi du 26 janvier 1984 dispose qu'en vue « de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration », inscrits sur une liste d'aptitude établie sur la base de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle. L'inscription sur la liste d'aptitude est effectuée par le centre départemental de gestion.

Par ailleurs, les articles 79 et 80 de la loi du 26 janvier 1984 énoncent que l'avancement de grade a lieu soit par concours, soit par sélection après examen professionnel, soit au choix par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle. L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 a introduit à l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 un dispositif substituant aux quotas d'avancement de grade, précédemment déterminés par les décrets portant statut particulier des cadres d'emplois, la notion de taux de promotion fixés par l'assemblée délibérante. L'autorité territoriale arrête le tableau d'avancement dans le respect de ces taux et des conditions fixées par les statuts particuliers. Les collectivités affiliées à un CDG lui communiquent ce tableau qui était, jusqu'au 1^{er} janvier 2021, soumis à la commission administrative paritaire départementale. Il est ensuite publié par le CDG.

Les avancements de grade sont intervenus dans le respect des dispositions précitées. Cependant la CCVG n'a pas délibéré sur le taux qui est resté à 100 %. En 2020, l'établissement n'a pas fait de proposition d'avancement même si quatre agents étaient promouvables.

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et le décret du 29 novembre 2019 susvisés ont modifié cette situation à partir du 1^{er} janvier 2021. Les décisions de promotion interne et d'avancement de grade ne sont plus soumises aux commissions administratives paritaires. Pour les premières, le président du CDG du Rhône, assisté du collège des représentants des employeurs des collectivités affiliées comme le permet l'alinéa 2 de l'article 30 de la loi du 26 janvier 1984, établit les listes d'aptitudes après un examen par ses services sur la base d'indicateurs fixés par l'arrêté⁴¹ définissant les lignes directrices de gestion en la matière. Les secondes doivent tenir compte des lignes directrices de gestion relatives à l'avancement de grade soumises à l'avis préalable obligatoire du comité technique, en attendant la mise en place du comité social territorial à l'issue des élections professionnelles dans la fonction publique prévues en 2022.

Les lignes directrices de gestion relatives à la promotion et la valorisation des parcours professionnels en matière d'avancement de grade ont été arrêtées par la délibération du 1^{er} juin 2021 précitée.

4.5- Les éléments de rémunération

4.5.1- Le régime indemnitaire

Durant la période sous revue, la CCVG a délibéré à quatre reprises sur le régime indemnitaire, notamment sous l'effet des évolutions réglementaires. En début de période, c'est une délibération du 24 juin 2014 qui a encadré ce régime en précisant la nature des primes, prévoyant une part fixe et une part variable et, le cas échéant, le coefficient multiplicateur par filière et par grade, ainsi que la prime de fonction et de résultat pour certains grades. Ce régime a été modifié par délibération du 15 décembre 2015 qui a changé les minorations de primes en fonction du nombre de jours d'absence. Le régime antérieur englobait la part fixe et la part variable, le nouveau régime ne concernant que la part variable. Cette délibération, plus favorable sur ce point, a repris l'ensemble des autres dispositions.

Par délibération du 15 juillet 2016, la communauté de communes a instauré un nouveau régime indemnitaire en application des dispositions du décret du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État et de son arrêté d'application⁴². Conformément à ces dispositions, la première délibération a bien institué les deux parts du RIFSEEP : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, ainsi qu'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent. Une nouvelle délibération du 21 juillet 2020 intègre les cadres d'emplois techniques dans le RIFSEEP.

La manière de servir de l'agent et son engagement présidant à l'attribution du CIA sont évalués selon quatre critères : les résultats professionnels et l'atteinte des objectifs, les compétences techniques, les qualités relationnelles et les capacités d'encadrement. Le régime indemnitaire versé est régulier cependant il reste très favorable aux agents. Les montants d'IFSE sont assez élevés notamment pour certains cadres et tout particulièrement pour le directeur des services qui perçoit le montant maximum d'IFSE possible.

⁴¹ Arrêté du président du conseil de gestion du Rhône du 23 décembre 2020.

⁴² Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État et arrêté du 27 août 2015 pris en application de son article 5.

Il en est de même pour le CIA. Le directeur perçoit de manière continue depuis 2018 le plafond du CIA autorisé pour son groupe de fonctions. Le responsable de communication perçoit un CIA très proche du plafond. Le CIA n'est pas modulé au fil des années pour plusieurs agents. À ce titre, les critères d'évaluation permettant d'établir le montant du versement du CIA apparaissent dans les fiches d'évaluation, mais ne sont pas toujours renseignés. C'est notamment le cas pour le directeur. Il en résulte que l'attribution du CIA dans ces conditions est dépourvu de fondement. La chambre invite la CCVG à régulariser désormais ces attributions en les fondant sur une évaluation, formalisée dans le compte rendu de l'entretien annuel d'évaluation, de l'engagement professionnel et de la manière de servir des agents.

4.5.2- La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) instituée par la loi du 18 janvier 1991 constitue un élément à part entière de la rémunération et vise à attribuer une majoration de celle-ci au bénéficiaire des fonctionnaires qui exercent des fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Deux décrets du 3 juillet 2006 définissent les cas et les conditions d'attribution de la NBI respectivement pour certaines fonctions et pour certains personnels exerçant dans des zones à caractère sensible⁴³. Pour les fonctionnaires occupant des emplois fonctionnels deux autres décrets complètent le dispositif dont l'un pour les collectivités de la taille de la CCVG⁴⁴.

Sept agents perçoivent la NBI. Trois agents de voirie de catégorie C perçoivent une NBI de 10 points. Quatre agents perçoivent une NBI de 25 points, parmi ces derniers deux attachés la perçoivent au titre de l'encadrement d'un service nécessitant une technicité particulière (marchés publics et finances). Il apparaît que deux agents titulaires perçoivent indûment une NBI de 25 points : un conseiller socio-éducatif depuis 2016 et un rédacteur principal depuis 2013.

Le conseiller socio-éducatif a occupé successivement les emplois de cadre social polyvalent puis de responsable de développement social, comprenant la politique de la ville, l'aire d'accueil des gens du voyage et le logement. La NBI lui est octroyée par arrêté au titre de l'exercice de la fonction « *d'adjoint à un conseiller technique en matière de politique sociale ou médico-sociale* ».

La fonction de conseiller technique est encadrée par le décret du 10 juin 2013 portant statut particulier du cadre d'emplois des conseillers territoriaux socio-éducatifs. Si ce décret prévoit bien dans son article 2 que les conseillers socio-éducatifs peuvent occuper les **emplois de conseiller technique**, il précise néanmoins que ces derniers **relèvent exclusivement de la compétence du département** afin de mettre en œuvre la politique sanitaire et sociale de celui-ci⁴⁵. La fonction de conseiller technique ne peut donc pas être créée dans un EPCI. Partant, il n'est pas non plus possible de créer une fonction d'adjoint à un conseiller technique.

⁴³ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale et décret n°2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

⁴⁴Décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés, régis par l'article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

⁴⁵Article 2 al 4 : « *Dans les départements, (les conseillers socio-éducatifs) peuvent occuper les emplois de responsable de circonscription et de conseiller technique* ». Alinéa 6 : « *Les conseillers techniques sont chargés, sous l'autorité du responsable de l'action sanitaire et sociale du département, de définir les besoins et de mettre en œuvre la politique du département dans les secteurs qui sont de sa compétence en matière sanitaire et sociale et d'encadrer, le cas échéant, l'action des responsables de circonscription.* »

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que c'est en raison d'une erreur matérielle que la NBI a été attribuée pour des fonctions d'adjoint, l'intéressé exerçant les fonctions de « *conseiller technique en matière de politique sociale* ». Ainsi, en prenant un arrêté le 2 décembre 2021 pour attribuer une NBI de 50 points à ce titre, au lieu de 25 points précédemment pour les fonctions d'adjoint, la CCVG a aggravé l'irrégularité.

Par ailleurs, l'agent titulaire du grade de rédacteur principal reçoit la NBI au titre de « *coordinateur de l'ensemble des marchés publics de la collectivité, et d'assistant administratif du pôle technique* ». Ces fonctions n'entrent pas dans la cadre réglementaire défini par le décret de 2006.

Les NBI de 25 points octroyées à ces deux agents, a fortiori celle de 50 points accordée désormais au premier, ne reposant sur aucune base réglementaire le sont donc de façon irrégulière. La chambre recommande en conséquence à l'établissement de mettre fin dès 2022 aux versements irréguliers signalés ci-dessus qui seraient encore effectués, de revoir l'ensemble des attributions de NBI et de procéder, le cas échéant, à la répétition des sommes indues au regard du délai de recouvrement de deux ans fixé par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

4.5.3- Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service dont le salarié devrait, sinon, supporter la charge. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés aux services fiscaux (article 82 du code général des impôts) et aux organismes de recouvrement des cotisations sociales (article L. 242-1 du code de la sécurité sociale).

S'agissant des véhicules, il y a avantage en nature quand la mise à disposition du véhicule est permanente et que l'agent n'est pas donc tenu de le restituer en dehors des périodes de travail. Leur attribution est encadrée par l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990⁴⁶. Il prévoit qu'un véhicule peut être attribué par nécessité absolue de service aux agents occupant un emploi de directeur des services d'une commune de plus de 5 000 habitants.

Le parc automobile de l'établissement est important par rapport au faible nombre d'agents (28 agents à la fin de l'année 2020). Il comprend onze véhicules légers dont trois véhicules électriques) et une fourgonnette.

La CCVG déclare n'avoir attribué aucun véhicule par nécessité absolue de service. Toutefois, le directeur des services admet qu'il utilise un véhicule pour certains trajets domicile-travail et qu'il le remise parfois à son domicile. Cette pratique n'est pas interdite pour les seuls trajets domicile-travail mais il conviendrait que l'établissement formalise une décision en ce sens en la justifiant, conformément aux dispositions de la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 applicable aux agents de l'État mais dont les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent s'inspirer.

Par ailleurs, il existe six cartes de carburant et de service commandées en 2012. Ces cartes ne sont pas attribuées spécifiquement à un véhicule alors que le contrat d'adhésion le prévoyait, en identifiant un nom de conducteur ou une immatriculation. Le service finances est censé contrôler les factures générées par l'utilisation de ces cartes mais la mise en œuvre pratique de ce contrôle paraît complexe, chaque carte pouvant être utilisée pour plusieurs véhicules et par plusieurs conducteurs. Il n'a cependant pas été constaté d'utilisation abusive

⁴⁶ Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

de ces cartes mais cette situation la rend toutefois possible. Aussi, la chambre invite-t-elle la CCVG à mettre en place une procédure plus rigoureuse d'affectation.

4.6- Conclusion intermédiaire

Dotée d'un effectif modeste, en raison de la délégation d'un grand nombre de ses compétences à des syndicats de communes, constituée majoritairement de cadres, la communauté de communes consacre des moyens limités à la gestion de ses ressources humaines. En conséquence, elle peine à assurer les missions de base que nécessite cette fonction : suivi rigoureux des dossiers des agents, formalisation des procédures, traçabilité des processus de recrutement, gestion du temps de travail...

En outre, elle ne respecte pas toujours la législation en vigueur. Il en est ainsi en matière de temps de travail ou de versement de la nouvelle bonification indiciaire qui apparaît irrégulière pour deux agents.

La chambre recommande à la communauté de communes de renforcer dès 2022 son organisation en matière de gestion des ressources humaines après avoir étudié les possibilités de mutualisation à l'échelle du territoire intercommunal.

5- LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1- L'organisation interne

Au début de la période de contrôle, les ressources humaines restreintes de la communauté de communes évoquées supra étaient complétées par une prestation de service qui lui permettait de bénéficier des compétences de la commune de Brignais en matière de gestion de marchés publics et d'expertise juridique. Cette prestation était encadrée par une convention du 2 octobre 2014 valable jusqu'au 31 décembre 2014, puis prolongée jusqu'au 31 décembre 2015.

Par délibération du 29 septembre 2015, la communauté de communes créait, à compter du 1^{er} janvier 2016, avec ses communes membres, le service commun de la commande publique et des affaires juridiques. Sur cette base et celle des délibérations concordantes des cinq communes membres, une convention à durée indéterminée du 18 décembre 2015 en précisait notamment les missions, le positionnement sous l'autorité du président de la CCVG et la composition : cinq agents, dont un acheteur. Elle détaillait les agents en poste concernés, dont trois issus respectivement des communes de Brignais, Chaponost et Vourles et un de la CCVG.

Les missions de ce service commun sont :

- la mise en place et le développement d'une stratégie d'achat ;
- le lancement et le suivi des procédures de marchés publics ;
- l'établissement d'outils juridiques d'aides à la décision.

La création d'un service commun a permis de structurer les procédures et la tenue des dossiers de marchés. Si, avant 2016, cette dernière est limitée, la chambre constate les progrès réalisés depuis. Les dossiers sont particulièrement précis à compter de 2019, une fiche de synthèse étant désormais systématiquement présentée à l'appui des dossiers de marchés publics. Cette même année, un guide de la commande publique détaillé, à l'usage des services de la communauté et des cinq communes membres, est publié. Il est également en ligne sur le site internet de la CCVG.

Le service commun a aussi favorisé la mise en place de 26 groupements de commande et six conventions de maîtrise d'ouvrage de 2016 à 2020, avec les communes membres et parfois leurs centres communaux d'action sociale. La chambre souligne la bonne structuration de ce service commun et son apport en matière de mutualisation des ressources et des procédures de commande publique au bénéfice des services internes et des communes membres. Toutefois, elle constate qu'un suivi des appels d'offres déclarés infructueux n'a pas encore été formalisé.

Un échantillon de neuf marchés, dont treize lots de celui relatif à la construction du centre nautique, a été plus particulièrement analysé, tant pour les procédures de passation que pour leur exécution. La liste est jointe en annexe 3. Une seule délégation de service public a été conclue pendant la période. Elle concerne le centre aquatique intercommunal Aquagaron et fait l'objet d'une partie dédiée.

5.2- La passation et l'attribution des marchés

Jusqu'au 1^{er} avril 2016, l'article 133 du code des marchés publics imposait au pouvoir adjudicateur la publication au premier trimestre de chaque année de la liste des marchés conclus l'année précédente mentionnant les noms des attributaires. L'article 107 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 a ensuite imposé aux acheteurs d'offrir sur leur « *profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles de ce marché public, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public* ». La mise en œuvre de cette obligation devait intervenir au plus tard le 1^{er} octobre 2018.

Depuis le 1^{er} avril 2019, l'article R. 2196-1 du code de la commande publique instaure une obligation de publication des données essentielles des marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est supérieure ou égale à 25 000 € HT, 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020. L'acheteur doit offrir sur son profil d'acheteur un accès libre, direct, et complet à ces données.

La communauté de communes indique avoir publié chaque année jusqu'en 2018 des tableaux correspondant aux exigences de l'article 133 précité sur son profil acheteur de l'époque et sur son site Internet. Elle n'a pu fournir les archives de ces tableaux qui ne sont plus accessibles depuis la refonte du site Internet. Elle propose, depuis le changement de profil acheteur en 2018, en accès libre sur son site Internet, une présentation pédagogique des marchés publics : définition, accès avec un lien vers la plateforme de dématérialisation et coordonnées du service pour les entreprises intéressées.

En accédant par ce biais à la plateforme de dématérialisation, la chambre a pu vérifier qu'il est possible pour l'internaute de prendre connaissance des données essentielles de 45 marchés notifiés entre le 12 octobre 2018 et le 19 avril 2021. Celles-ci correspondent aux exigences posées par l'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique pris en application notamment de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique. Néanmoins, si le caractère libre et complet de cet accès est avéré, celui-ci reste compliqué avec pas moins de dix étapes à franchir pour obtenir un fichier Excel contenant l'ensemble des données. La chambre relève à ce sujet l'engagement de la communauté de communes de mettre en place une procédure interne afin que l'ensemble des données essentielles soient publiées et en simplifier l'accès.

Le processus de passation et l'attribution des marchés font l'objet de fiches détaillées annexées au guide de la commande publique à destination des services. Elles décrivent toutes les étapes de la procédure. Le processus est appuyé par des modèles. La chambre note cette bonne pratique. En outre, la passation des marchés examinés n'appelle pas d'observation majeure. Un formalisme est mis en place y compris pour les marchés sans publicité ni concurrence préalable en raison de leur montant ou de leur objet conformément à l'article L. 2122-1 et aux articles R. 2122-1 à R. 2122-9 du code de la commande publique. Le critère

prix n'est, pour certains marchés de travaux, pas toujours prépondérant. Il est alors doté d'un poids équivalent aux autres critères : techniques, environnementaux, délais d'exécution.... Concernant le marché d'exploitation des installations de chauffage examiné par la chambre il est même ramené à 40 % contre 60 % pour la valeur technique.

La chambre appelle néanmoins la communauté de communes à maintenir le niveau de rigueur instauré avec la création du service commun, voire à la renforcer, notamment en respectant un délai minimal de 11 jours⁴⁷ entre la notification du rejet et la signature du contrat pour les marchés à procédure adaptée (MAPA) conformément aux recommandations de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance rappelées dans une de ses fiches techniques destinées aux acheteurs et autorités concédantes. Cette mesure permettrait d'éviter des recours inutiles⁴⁸.

En toute hypothèse, la chambre recommande à la communauté de communes de respecter les dispositions de l'article R. 2181-1 du code de la commande publique en matière d'information des candidats ou soumissionnaires évincés, applicable également aux MAPA. En effet, celles-ci n'ont pas été prises en compte pour les lots 1 et 2 du marché de travaux relatif à l'avenue Devienne à Chaponost, signé le 6 juillet 2020. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la CCVG précise qu'il s'agit d'une erreur isolée.

Enfin, la chambre invite la communauté de communes à porter une attention particulière au caractère réaliste des estimations préalables à ses futurs marchés, ce qui n'a pas été le cas pour le lot 1 du marché précité.

5.3- L'exécution des marchés

L'exécution des marchés est répartie entre les services acheteurs et le service financier qui assure la liquidation et le paiement. Le service de la commande publique et des affaires juridiques intervient à la demande des services pour les appuyer dans l'exécution technique et obligatoirement en binôme avec eux pour le suivi administratif et juridique de l'exécution. La chambre a constaté que le suivi était rigoureux, en particulier en fin de période, aidé en ce sens par la dématérialisation. Concernant les marchés exécutés en début de période, les pièces de suivi ont pu être fournies rapidement par le service de la commande publique ce qui dénote également un bon archivage papier.

L'exécution des marchés examinés est globalement régulière et performante. Toutefois, la chambre a constaté que les lots 1 et 2 du marché de travaux de l'avenue Devienne à Chaponost, ont chacun fait l'objet d'un ordre de service de démarrage de la préparation des travaux du 30 juillet 2020 signé par une personne qui ne disposait pas d'une délégation de signature pour ce faire. La chambre rappelle à la communauté de communes qu'un acte signé par une personne incompétente est irrégulier⁴⁹ et que dans le domaine de la commande publique le risque contentieux prégnant exige une vigilance particulière à ce sujet.

⁴⁷ Délai imposé par les articles R. 2181-1 et R. 2182-1 du code de la commande publique pour les marchés passé selon une procédure formalisée.

⁴⁸ Les acheteurs doivent envoyer au Journal officiel de l'Union européenne un avis relatif à l'intention de conclure le contrat et respecter un délai de 11 jours, entre la date de publication de cet avis et la signature du marché. En permettant ainsi l'exercice par le candidat évincé d'un référé précontractuel, ils lui ferment la possibilité d'un référé contractuel après la signature.

⁴⁹ Conseil d'État, 6 / 2 SSR, du 26 octobre 1994, n° 107084.

5.4- La stratégie d'achat de la communauté de communes

L'élaboration d'une stratégie d'achat constitue une étape centrale du processus général d'achat permettant de s'assurer de la performance technique et économique des marchés tout comme d'anticiper et de réduire les risques. L'objectif de performance économique ne se limite pas à réaliser des économies sur les prix d'achat. Il s'agit aussi d'apporter la juste réponse aux besoins des utilisateurs, de prendre en compte des objectifs de qualité, d'efficacité ou de sécurité et de réfléchir à la manière la plus efficiente d'utiliser les biens et équipements.

Une telle stratégie est mise en place depuis 2017 et repose, d'une part, sur un recensement annuel des besoins de la communauté et des communes membres et de leurs souhaits de planification ; d'autre part, sur l'élaboration d'une cartographie des achats pour trois ans, mise à jour en janvier 2020. Elle pourrait être complétée par un référentiel physique et comptable précis. La CCVG indique dans sa réponse que cette démarche s'inscrira dans une seconde phase de sa stratégie et reposera sur la définition d'unités fonctionnelles.

En outre, la CCVG a élaboré en décembre 2020 une politique d'achat définie pour trois ans à compter du 1^{er} janvier 2021. Elle est fondée sur trois orientations : contribuer à la dynamique de développement du territoire en rapprochant les entreprises de la commande publique ; s'engager vers des achats durables et responsables ; « *développer la création de richesse au niveau de l'acte d'achat en assurant la satisfaction du besoin, la maîtrise des coûts et des délais, la gestion du risque* » et créer de la richesse sociale, environnementale, économique et territoriale. Chaque orientation fait l'objet d'une fiche action qui en détaille les objectifs et les actions opérationnelles, une fiche action transversale leur apporte un socle méthodologique commun.

Très qualitatives ces démarches n'en restent pas moins centrées sur le processus d'achat en lui-même. Il n'apparaît pas clairement que les coûts de fonctionnement futurs soient réellement pris en compte dans les décisions d'investissements. Dans sa réponse, l'ordonnateur confirme la volonté de la CCVG d'intégrer dans ces décisions le raisonnement en coût complet d'un équipement, au sens des articles R. 2152-7 et R. 2152-9 du code de la commande publique, qui correspond d'ailleurs à un objectif affiché dans le guide de la commande publique. La chambre encourage la communauté de communes à poursuivre la construction de sa stratégie d'achat en lien avec ses communes membres.

5.5- Conclusion intermédiaire

La gestion de la commande publique est maîtrisée depuis la mise en place d'un service commun. La commande publique est particulièrement structurée depuis 2019 et la publication d'un guide appliqué par les services des communes et de l'intercommunalité. Il n'a pas été relevé d'anomalie majeure concernant la passation des marchés examinés. Les mises en concurrence paraissent être effectuées régulièrement.

Le suivi de l'exécution est globalement satisfaisant, surtout depuis 2019. Une stratégie d'achat claire et explicite a notamment été instaurée. Une politique d'achat a ensuite été définie en décembre 2020. Elles pourraient utilement être complétées par un référentiel physique et comptable précis et la mise en place d'une démarche « coût global » qui conforterait les orientations stratégiques de sa politique achat en matière d'achats durables et responsables.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnatrice annonce un plan d'action sur les trois prochaines années pour répondre aux recommandations de la chambre : suivi des appels d'offres infructueux, accès aux données essentielles facilité, mise en place d'un suivi des unités fonctionnelles via les outils financiers des collectivités si ceux-ci sont harmonisés, et participation à la diffusion de la culture du coût complet.

6- LA GESTION DU CENTRE AQUATIQUE AQUAGARON

Le centre aquatique AquaGaron, dont le coût de réalisation est de 15,6 M€⁵⁰, constitue la réalisation communautaire la plus importante de la communauté de communes de la vallée du Garon. Sa gestion a été déléguée à la société à responsabilité limitée « Persée » depuis le 16 août 2016, trois semaines avant son ouverture le 5 septembre 2016.

L'implantation d'un tel centre répond à des enjeux éducatifs, sportifs et sanitaires mais aussi d'attractivité. En effet, selon le baromètre national des pratiques sportives 2018⁵¹, avec un taux de pratique de 20 %, les activités aquatiques et nautiques constituaient en 2018 la troisième activité sportive et de loisirs la plus pratiquée en France.

6.1- Un équipement éducatif, sportif et de loisirs

Le centre aquatique est situé à Brignais, légèrement excentré dans la partie nord-est de la ville, à proximité du parc d'activités de Sacuny, où se situent le siège de la CCVG et la pépinière d'entreprises qu'elle a créée, dont il est physiquement disjoint par la route départementale D342. Deux kilomètres le séparent du centre-ville de Brignais, quatre de celui de Chaponost mais presque dix de ceux de Montagny et Millery.

Il doit répondre à trois objectifs, rappelés par le contrat de délégation au titre des missions confiées au délégataire : permettre l'apprentissage de la natation par les scolaires de son territoire ; favoriser la pratique sportive pour tous les publics ; offrir un lieu d'activité ludique, de détente et remise en forme intergénérationnel.

Depuis 2017, première année d'exploitation complète, sa fréquentation n'a cessé d'augmenter. De 122 457 passages en 2017, elle atteint 187 328 en 2018 et 194 672 en 2019. L'augmentation de 59 %, dont l'essentiel s'est produit entre les deux premiers exercices complets, est toutefois à pondérer au regard du rapport d'activité 2019 du délégataire qui précise que « *l'ensemble des fréquentations 2017 n'ont pas pu être comptabilisées au vu du contrôle d'accès défaillant.* ». En baisse de 55,9 % avec 85 839 passages, la fréquentation 2020 n'est pas significative en raison de la crise sanitaire et ne permet donc pas de comparaison utile. L'exploitant note toutefois une tendance à la hausse les deux premiers mois de l'année, avant la fermeture du centre⁵².

En 2019, les scolaires représentaient 15,7 % des passages, les clubs 10,1 %, l'apprentissage proposé dans le cadre de l'école de natation du centre 3,7 % et l'espace sport et bien être 5,8 %. Sans prendre en compte les abonnements ou les formules pass combinant différentes formes d'usage, l'essentiel de la fréquentation est porté par les entrées unitaires pour un usage de type loisir sportif qui constituait 41 % des passages⁵³.

Sur 130 394 entrées ayant permis d'identifier la provenance des utilisateurs, trois communes représentent plus des deux tiers de la fréquentation : Brignais 29,4 %, Saint-Genis-Laval 27,6 % et Chaponost 10,8 %. Hormis Oullins (7,9 %), les autres représentent moins de 3 % des entrées. La zone de chalandise de l'équipement ne correspond donc pas pleinement, ni même majoritairement, au périmètre de la communauté de communes.

⁵⁰ Compte administratif 2019, opération d'équipement n° 35, page 27.

⁵¹ Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire : les chiffres clefs du sport 2020.

⁵² Rapport d'activité 2020 du délégataire.

⁵³ Rapport d'activité 2019 du délégataire.

6.2- Une gestion déléguée

La communauté de communes a décidé de déléguer en affermage la gestion et l'exploitation du centre aquatique dans le cadre d'une délégation de service public. La procédure s'est déroulée en application des articles L. 1411-1 et suivants et R. 1411-1 et suivants du CGCT dans leur rédaction antérieure au 1^{er} avril 2016, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et de son décret d'application du 1^{er} février 2016. L'avis de concession a été envoyé à la publication le 12 mars 2015

La décision relative au mode de gestion a été prise par le conseil communautaire le 27 janvier 2015, après avis du comité technique paritaire du même jour. Un rapport établi par un assistant à maîtrise d'ouvrage, service public 2000⁵⁴, accompagnait la présentation aux deux instances.

Les arguments avancés pour retenir la délégation de service public en affermage tenaient à « *la technicité du métier, la nécessité de disposer d'un positionnement commercial adapté ainsi que les contraintes budgétaires, RH et réglementaires* ». Le rapport indiquait en conclusion que « *la collectivité ne souhaite pas prendre en charge les responsabilités juridiques, techniques et financières liées à l'exploitation, à l'entretien et à la maintenance de son centre aquatique.* » La chambre relève que la procédure est conforme aux dispositions de l'article L. 1411-4 du CGCT en vigueur et souligne que l'étude financière réalisée et présentée en commission « centre aquatique » en 2012, pour comparer les résultats des différents modes de gestion, est de surcroît une bonne pratique.

Créée par délibération du 3 mars 2015, la commission d'ouverture des plis s'est réunie le 20 mai 2015 pour établir la liste des candidats admis à présenter une offre. Elle a estimé que les cinq sociétés candidates répondaient aux conditions posées par l'article L. 1411-1 du CGCT et étaient en mesure de proposer une offre répondant aux attentes de la CCVG. Lors de sa réunion du 3 septembre 2015, elle proposait à son président de poursuivre les négociations avec trois des cinq candidats.

À l'issue de cette procédure, le président a présenté au conseil communautaire son rapport sur le choix du délégataire le 15 mars 2016. Le conseil a approuvé à l'unanimité le choix de l'offre de la SARL EQUALIA. Le contrat de délégation a été signé le 4 avril 2016 avec prise d'effet à compter de la date de mise à disposition effective de l'équipement par la communauté de communes au délégataire, soit le 16 août 2016, pour une durée de six ans. Il devait arriver à son terme le 16 août 2022, avant prolongation d'un an par avenant. Il prévoit que le délégataire s'engage à créer dans les trois mois à compter de la signature une société dédiée à la gestion de la délégation, ce qui sera fait avec la création de la société PERSEE, filiale à 96 % d'EQUALIA.

Les conditions économiques du contrat sont les suivantes :

- *le délégataire perçoit les tarifs acquittés par les usagers, la contribution des collectivités ou des établissements scolaires, une subvention forfaitaire d'exploitation versée par la CCVG qui comprend deux compensations : une pour sujétion de service public et une pour contraintes institutionnelles de service public ainsi que des recettes exceptionnelles ou accessoires ;*
- *la communauté de communes reçoit du délégataire une redevance de mise à disposition ;*

⁵⁴ Service public 2000 a été créé en 1995 par l'association des maires de France et la fédération nationale des collectivités concédantes et régies, devenu depuis « Espelia ». Cette dernière assure toujours sous ce nom l'accompagnement de la CCVG dans le suivi de la délégation.

- le délégataire est chargé de l'ensemble des opérations d'entretien courant et des opérations de maintenance des ouvrages et équipements mis à sa disposition précisées par le contrat et doit procéder aux grosses réparations et remplacer les installations et équipements à l'équivalent, hors travaux incombant au propriétaire ;
- la communauté de communes assure les autres opérations d'entretien courant et de maintenance ainsi que les grosses réparations et le renouvellement des installations et équipements relevant du clos et du couvert.

Les stipulations du contrat de délégation en affermage comme les conditions de sa passation paraissent conformes aux dispositions du CGCT précitées. En outre, les modalités de calcul des deux parts de la subvention forfaitaire d'exploitation répondent aux trois conditions requises pour une délégation de service public parmi les quatre dégagées par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003⁵⁵.

Ainsi, la première part destinée à compenser les sujétions de service public correspond à la somme du coût des investissements réalisés par le délégataire, de celui généré par les contraintes d'ouverture fixée par le délégant les dimanches et jours fériés et du déficit causé par la modération tarifaire imposée par ce dernier. La seconde part est fondée sur le coût des accueils imposés par le délégant : établissements scolaires du premier degré du territoire intercommunal, associations sportives de Brignais et deux associations brignairotes : « Espérance et Vaillante » et amicale laïque. Ces coûts ont été calculés et transmis avant la signature du contrat à la communauté de communes qui a pu vérifier leur adéquation avec les coûts occasionnés par les obligations de service public qu'elle a imposées à la société délégataire.

6.3- Les charges supportées par la communauté de communes

Les dépenses de fonctionnement restant à la charge de la communauté de communes, qui figuraient dans le rapport du président au conseil communautaire⁵⁶ à hauteur de 272 655 €, étaient calculées en retranchant du montant cumulé des deux compensations de la subvention forfaitaire d'exploitation celui de la redevance versée par le fermier.

La compensation pour sujétion de service public fixée par le contrat de délégation s'élève à 225 728 € HT la première année d'exploitation, 250 128 € HT les cinq années suivantes. La compensation pour contraintes institutionnelles de service public est arrêtée à 138 649 € HT pour les six ans.

La redevance est composée d'une part fixe de 100 000 € HT et d'une part variable égale à 1,5 % des produits hors contributions publiques compris entre 820 000 et 860 000 € HT, 2 % entre 860 000 et 900 000 € HT, 2,5 % au-delà.

Pour la simulation figurant dans le rapport, les montants retenus étaient :

- ♦ 251 762 € pour la première part de la subvention, un léger écart de 1 634 € par rapport au contrat ;

⁵⁵ CJUE, arrêt du 24 juillet 2003, affaire C-280/00 : les subventions aux entreprises qui représentent la contrepartie des prestations effectuées pour exécuter des obligations de service public doivent répondre aux conditions suivantes dont les trois premières s'appliquent à une DSP :

- 1/ l'entreprise a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies ;
- 2/ les paramètres du calcul de la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente ;
- 3/ la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts générés par l'exécution de ces obligations, en tenant compte des recettes y afférentes et d'un bénéfice raisonnable ;
- 4/ lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une mise en concurrence, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée, adéquatement équipée et disposant d'un bénéfice raisonnable.

⁵⁶ Rapport du président au conseil communautaire sur le choix du délégataire présenté lors de sa réunion du 15 mars 2016, pages 41 et 47.

- 138 649 € pour la seconde comme prévu au contrat ;
- 117 756 € pour la redevance, soit une part variable prévisionnelle de 17 756 €.

Ces chiffres concernent la première année d'exploitation, les suivantes donnant lieu à révision de la subvention et de la part fixe de la redevance selon une formule décrite à l'article 39 du contrat.

Toutefois, le coût total de l'équipement pour la communauté de communes comprend d'autres dépenses qu'il convient de prendre en compte : le coût des transports des scolaires, les taxes, l'annuité des emprunts, les dépenses d'entretien et de maintenance à la charge de la communauté de communes, l'amortissement du bâtiment et des subventions transférables reçues pour sa construction... Elles sont présentées par chapitre dans le tableau ci-dessous, sections de fonctionnement et d'investissement confondues :

Tableau 24 : Évolution du coût net total d'AquaGaron pour la CCVG

En €	2018	2019	2020
Charges à caractère général (transports, taxes FB...)	72 440	121 251	125 808
Subvention forfaitaire d'exploitation au délégataire	426 471	432 343	434 233
<i>dont compensation pour sujétions de service public</i>	<i>256 182</i>	<i>259 638</i>	<i>260 773</i>
<i>dont compensation pour contraintes institutionnelles de serv. pub.</i>	<i>170 289</i>	<i>172 705</i>	<i>173 460</i>
Intérêts de l'emprunt	32 341	30 743	29 116
Subvention exceptionnelle crise sanitaire mars à juin	0	0	45 587
Dotation aux amortissements (bâtiment et subventions)	2 525	608 879	608 879
Immobilisations corporelles	3 570	25 488	63 604
Immobilisations en cours	167 686	63 128	0
Remboursement en capital de l'emprunt *	87 186	88 784	90 411
Total dépenses :	792 218	1 370 615	1 397 637
Redevance versée par le fermier	115 004	104 363	118 113
Dédits et pénalités perçus	114 328	0	0
Total recettes :	229 332	104 363	118 113
Coût net	562 886	1 266 252	1 279 524

Source : communauté de communes, retraité CRC.

* Emprunt A0115066000 de 2M€ auprès de la Caisse d'épargne du 27avril 2015.

L'amortissement de l'équipement et des subventions transférables n'ayant débuté qu'au 1^{er} janvier 2019, comme cela est développé dans la partie relative aux comptes d'immobilisation, l'année 2018 n'est pas représentative en termes de coût net global. Il faut donc apprécier celui-ci au regard des données des exercices 2019 et 2020. Son montant réel est donc supérieur à 1,2 M€, soit trois fois le montant présenté au conseil communautaire. La communauté de communes en a convenu et a transmis à la chambre une estimation plus complète. Ce chiffre est au surplus sous-estimé car la communauté de communes n'a pu préciser le montant exact des emprunts mobilisés pour financer la construction de l'équipement⁵⁷ et le temps passé par le personnel pour assurer le suivi de la délégation n'est pas chiffré alors que de nombreux cadres sont concernés.

La chambre relève le manque de précision dans les informations financières données à l'assemblée délibérante lorsque le choix du délégataire a été soumis à son approbation et

⁵⁷ Un seul contrat pour un emprunt de 2 M€ contracté auprès de la Caisse d'épargne (A0115066000 du 27/04/2015) précise que son objet est le financement de la construction du centre aquatique. Or d'autres emprunts ayant pour objet le « financement des investissements » ont été contractés sur la même période : 2 M€ auprès de l'agence France locale (AFL) en 2015 puis 1 M€ en 2016, 2,5 M€ auprès de la Caisse d'Épargne en 2016 pour les investissements de l'année, 2 M€ auprès de la Banque postale en 2016. Une partie d'entre eux a pu contribuer au financement du centre aquatique.

invite la communauté de communes à plus de rigueur en la matière dans une optique de transparence et de sincérité des informations données aux conseillers communautaires.

Par ailleurs, la subvention forfaitaire constitue à elle seule près des deux tiers du total des subventions versées annuellement en moyenne de 2016 à 2020 par la communauté de communes comme le montre le tableau ci-dessous. Ramené aux dépenses réelles de fonctionnement, son montant n'en représente toutefois que 2,3 %.

Tableau 25 : Poids des subventions versées par la CCVG à la SARL Persée

En €	2016*	2017	2018	2019	2020	20/17	Moyenne**
6574 - Subventions de fonc. associations et autres personnes de droit privé (a)	335 075	590 690	615 569	766 541	667 194	13 %	659 998
dont subventions à la SARL Persée (b)	147 040	401 257	426 471	432 343	434 233	8,2 %	423 576
Total dépenses réelles de fonc. (c)	18 550 092	18 208 429	17 841 460	18 350 353	19 092 634	4,9 %	18 373 219
(b) / (a)	44 %	68 %	69 %	56 %	65 %	- 4,2 %	64,7 %
(b) / (c)	0,8 %	2,2 %	2,4 %	2,4 %	2,3 %	3,2 %	2,3 %

Sources : communauté de communes et comptes administratifs

* exploitation débutée le 16 août 2016 - ** moyenne des années pleines (2017 à 2020).

6.4- Le suivi de la délégation

Le suivi de la délégation repose sur une commission de suivi dont le principe, le rôle, la composition et les modalités de fonctionnement sont encadrés par l'article 47 du contrat de délégation. Les représentants⁵⁸ à cette commission sont ceux qui participaient à la commission de délégation de service public mise en place en amont du choix du délégataire. Une mission de suivi de l'exécution de la délégation, qui était une tranche optionnelle de la mission d'assistance à la mise en œuvre de la procédure de délégation de service public, a été confiée au cabinet Espelia. Il assure notamment la préparation des réunions de la commission, l'analyse des rapports du délégataire et l'organisation de visites inopinées de l'équipement. L'analyse des rapports sert de support à la réunion de la commission de suivi pour les représentants de la CCVG à celle-ci.

Conformément au contrat de délégation, la commission se réunit une fois par an mais d'autres réunions ont eu lieu, pour discuter des avenants⁵⁹ liés à la crise sanitaire en 2020 ou pour préparer la procédure de renouvellement en 2021. En outre, le délégataire produit des comptes rendus mensuels⁶⁰ pourvus d'indicateurs définis par l'article 46 du contrat. L'examen de comptes rendus du délégataire et de documents de présentation pour des réunions, notamment de la commission de suivi, ainsi que d'analyses des rapports d'activités du délégataire par Espelia a permis à la chambre d'apprécier ce suivi.

Il en ressort que la constance et le sérieux du suivi de la communauté de communes, épaulée par son assistance à maîtrise d'ouvrage, ont permis, après des débuts difficiles, que le fonctionnement d'AquaGaron soit progressivement amélioré.

⁵⁸ Les membres de la commission de suivi sont : le président, les vice-présidents aux finances et en charge des bâtiments, le directeur général, les responsables du pôle technique, des finances de la commande publique et des affaires juridiques.

⁵⁹ Trois avenants ont été pris : le premier pour préciser que la redevance n'est pas assujettie à la TVA, les deux autres liés à la crise sanitaire pour acter le versement de subventions exceptionnelles à l'entreprise délégataire : 45 587€ en 2020 puis 100 000 € en 2021 avec la prolongation du contrat de DSP d'un an.

⁶⁰ La CCVG a produit : 1 compte-rendu pour 2016, 2 pour 2017, 10 pour 2018, 6 pour 2019, 4 pour 2020 et 1 pour 2021.

Il n'en reste pas moins que, sans même tenir compte de son caractère partiel, le coût net prévisionnel à la charge de la CCVG tel que présenté par le président au conseil communautaire, a été dépassé de 45 867 € soit 16,8 %, en moyenne de 2018 à 2020. En outre, au regard des documents précités, le délégataire doit conserver une attention constante au respect des prévisions budgétaires et des tarifs, au maintien de la qualité des prestations et de l'accueil et à l'obtention de toutes les données contractuellement dues.

Par ailleurs, un audit technique réalisé en avril 2021 par un cabinet à la demande de la CCVG a établi une liste des travaux et actions à réaliser respectivement par la communauté de communes et le délégataire selon que les désordres sont structurels dans le champ des garanties décennales ou liés à l'entretien de l'équipement.

Enfin, comme cela a été évoqué plus haut, la durée de la délégation a été prolongée d'un an par l'avenant n° 3 du 6 juillet 2021, le nouveau terme étant fixé au 15 août 2023. Cette prolongation a été justifiée, sur la base de l'article R. 3135-5 du code de la commande publique, par la crise sanitaire. Celle-ci paraît, en effet, relever de « (...) circonstances qu'une autorité concédante diligente ne pouvait pas prévoir. » L'argumentaire qui figure à l'article 3 de l'avenant pour soutenir la nécessité de la modification du contrat repose sur les interruptions répétées du service et le besoin d'en relancer la dynamique et de rétablir l'équilibre du contrat.

La chambre invite la communauté de communes à conduire une réflexion approfondie sur le mode de gestion et, le cas échéant, les conditions de renouvellement de la délégation de service public, étayée par une étude financière actualisant les données de 2012, au regard du fonctionnement et des résultats constatés.

6.5- Conclusion intermédiaire

Confié à une société privée par délégation de service public en affermage, le centre aquatique AquaGaron est l'équipement phare de la communauté de communes de la vallée du Garon. Sa fréquentation, en hausse depuis l'ouverture, montre qu'il répond aux attentes des pratiquants des activités aquatiques et nautiques qu'elles soient sportives, sanitaires ou plus récréatives. Sa composition dénote une vocation dépassant les frontières intercommunales, en particulier au nord-est de son territoire.

La procédure de mise en concurrence a été conduite avec rigueur et le suivi de la délégation est réel. Le coût total restant à la charge de la communauté de communes n'a toutefois pas été évalué de façon exhaustive lors de la présentation du choix du délégataire au conseil communautaire. Il pèse aujourd'hui suffisamment sur le budget communautaire pour nécessiter le maintien d'une attention soutenue au suivi de la délégation. La communauté devra disposer de données fiables et complètes pour décider du mode de gestion du service à échéance du présent contrat.

7- **ANNEXES**7.1- **ANNEXE 1: Détail des charges à caractère général**

Tableau 26

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAM
Charges à caractère général	1 143	1 256	1 241	1 076	1 362	1 507	1 744	7,3 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	84	99	118	117	106	103	112	4,9 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	34	39	61	40	35	23	15	- 13,4 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	480	465	545	458	675	866	1 087	14,6 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	10	12	15	12	17	19	21	13,2 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	51	44	59	55	56	94	95	11 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	116	233	7	8	26	21	21	- 25 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	216	236	219	183	182	173	224	0,7 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	36	34	57	22	14	17	29	- 3,4 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	23	81	17	29	96	65	36	7,6 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	3	3	8	27	30	30	19	39,7 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	21	18	57	13	16	13	8	- 14,8 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	25	21	30	33	37	30	24	- 1 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	43	44	48	79	74	55	52	3,5 %

Source : comptes de gestion.

7.2- ANNEXE 2: autorisations spéciales d'absences (ASA)

Tableau 27 : ASA prévues dans les lignes directrices de gestion de la CCVG comparées à celles fixées dans la fonction publique de l'Etat

Évènements	Nombre de jours accordés à la CCVG	Observations	Fonction publique d'État
Mariage ou Pacte Civil de solidarité			
Agent	1 x les obligations hebdomadaires de service	+ délai de route dans la limite de 1 jour calendaire	5
Enfant de l'agent, de son conjoint, ou de son concubin	3 jours		0
Frères et sœurs de l'agent	1 jour		0
Décès			
Conjoint ou concubin de l'agent	1 x les obligations hebdo. de service	+ délai de route dans la limite de 1 jour calendaire	3
Enfant de l'agent, de son conjoint ou de son concubin	1 x les obligations hebdo. de service		5 ou 7
Parents de l'agent, de son conjoint ou de son concubin	1 x les obligations hebdomadaires de service		3
Gendres et belles-filles	3 jours		0
Grands-parents de l'agent	1 jour		0
Frères et sœurs de l'agent	1 jour		0
Petits enfants de l'agent	1 jour		0
Maladie grave ou accident nécessitant la présence d'une tierce personne			
Conjoint ou concubin de l'agent	1 x les obligations hebdo. de service	par évènement	0
Enfant de plus de 16 ans de l'agent, de son conjoint ou de son concubin (1)	1 x les obligations hebdo. de service		0
Parents de l'agent, de son conjoint ou de son concubin (1)	1 x les obligations hebdo. de service		0
Grands-parents, frères et sœurs de l'agent	2 jours		0
Autres évènements			
Déménagement	1 jour		1
Concours ou examen professionnel de la fonction publique territoriale	½ journée	par an	½ journée
Cas de force majeure	Laissé à l'appréciation de l'autorité		0
PMA	3 jours fractionnables	Par an : Pour l'agente ou l'agent public, conjoint de la femme qui reçoit une assistance médicale à la procréation, quel que soit le nombre de protocoles.	0

Source : CCVG

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr