

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES VAL-DE-DRÔME EN BIOVALLÉE (Département de la Drôme)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 février 2024.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| SYNTHÈSE | 3 |
| RECOMMANDATIONS | 6 |
| 1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES | 7 |
| 1.1 Un territoire à dominante rurale dont l'essentiel de la population se concentre à l'ouest..... | 7 |
| 1.2 Le découpage du territoire intercommunal n'apparaît pas optimal..... | 9 |
| 1.3 Les compétences..... | 12 |
| 1.3.1 Les compétences statutaires | 12 |
| 1.3.2 La définition de l'intérêt communautaire..... | 12 |
| 1.3.3 Une intégration fiscale élevée | 13 |
| 1.3.4 Un travail de préparation de la prise de compétence eau et assainissement | 14 |
| 2 LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET LES COMMUNES MEMBRES | 14 |
| 2.1 Une intercommunalité qui s'est dotée de documents stratégiques, qui structurent ses relations avec les communes membres | 14 |
| 2.1.1 Un projet de territoire opérationnel, qui doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation | 14 |
| 2.1.2 Le pacte financier et fiscal | 16 |
| 2.1.3 Une intercommunalité dotée des compétences stratégiques de planification..... | 16 |
| 2.2 Les équilibres territoriaux locaux..... | 18 |
| 2.2.1 La répartition des services intercommunaux à la population sur le territoire | 18 |
| 2.2.2 La mutualisation des services..... | 19 |
| 2.2.3 Les liens financiers au sein de l'ensemble intercommunal | 21 |
| 3 LA GOUVERNANCE | 24 |
| 3.1.1 Le pacte de gouvernance | 24 |
| 3.1.2 Le conseil communautaire et le bureau..... | 25 |
| 3.1.3 Les délégations de pouvoir et les délégations de signature..... | 25 |
| 3.1.4 Le comité exécutif..... | 26 |
| 3.1.5 Les indemnités accordées aux élus..... | 26 |
| 3.1.6 Les instances de concertation | 27 |
| 4 LA GESTION INTERNE | 28 |
| 4.1 L'organisation des services | 28 |
| 4.2 La gestion des ressources humaines..... | 29 |
| 4.2.1 Le pilotage des ressources humaines | 29 |
| 4.2.2 Le bilan social | 29 |
| 4.2.3 Les lignes directrices de gestion..... | 30 |
| 4.2.4 Les effectifs | 30 |

| | |
|--|----|
| 4.2.5 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)..... | 33 |
| 4.2.6 Les conditions de travail | 33 |
| 4.3 La fonction achats et la commande publique | 35 |
| 4.3.1 L'organisation de la commande publique | 35 |
| 4.3.2 Le recensement des besoins | 36 |
| 4.3.3 L'examen des dossiers de marchés | 37 |
| 5 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES | 38 |
| 5.1 La structuration budgétaire..... | 38 |
| 5.2 La préparation et l'exécution budgétaire..... | 38 |
| 5.3 L'information budgétaire | 39 |
| 5.3.1 Les rapports d'orientation budgétaire | 39 |
| 5.3.2 Les informations disponibles sur le site internet de la CCVD | 40 |
| 5.3.3 Les informations contenues dans les documents budgétaires | 40 |
| 5.4 La régularité budgétaire et la fiabilité comptable..... | 40 |
| 5.4.1 La fonction comptable..... | 40 |
| 5.4.2 Un budget qui doit gagner en sincérité en modifiant les modalités d'affectation du résultat..... | 41 |
| 5.4.3 Les restes à réaliser | 43 |
| 5.4.4 Les provisions | 44 |
| 5.4.5 Les discordances entre l'inventaire et l'état de l'actif..... | 45 |
| 6 LA SITUATION FINANCIÈRE | 46 |
| 6.1 La méthodologie retenue | 46 |
| 6.2 L'évolution des soldes d'épargne..... | 46 |
| 6.3 L'évolution des produits de gestion | 47 |
| 6.3.1 Composition et évolution globale | 47 |
| 6.3.2 Les ressources fiscales | 48 |
| 6.3.3 Les ressources institutionnelles..... | 50 |
| 6.4 Les charges de gestion..... | 51 |
| 6.4.1 Composition et évolution globale | 51 |
| 6.4.2 Les charges de personnel..... | 51 |
| 6.4.3 Les charges à caractère général | 52 |
| 6.4.4 Les subventions | 53 |
| 6.5 Les dépenses d'équipement..... | 54 |
| 6.5.1 Les dépenses d'équipement réalisées..... | 54 |
| 6.5.2 Les modalités de financement des dépenses d'équipement | 54 |
| 6.6 La situation bilancielle | 55 |
| 6.6.1 Le fonds de roulement et la trésorerie | 55 |
| 6.6.2 L'endettement..... | 56 |
| ANNEXES | 59 |
| Annexe n° 1. Représentativité communale au sein du conseil communautaire..... | 60 |
| Annexe n° 2. Armature territoriale du territoire du SCOT | 61 |

SYNTHÈSE

Créée en 2002, la communauté de communes Val-de-Drôme en Biovallée (CCVD) totalise près de 31 000 habitants et compte 29 communes, dont 23 communes de moins de 1 000 habitants. Le territoire présente une certaine hétérogénéité : les deux communes les plus peuplées, Livron-sur-Drôme et Loriol-sur-Drôme, sont implantées à l'extrémité ouest, tandis que la partie est du territoire est plus rurale et moins dense.

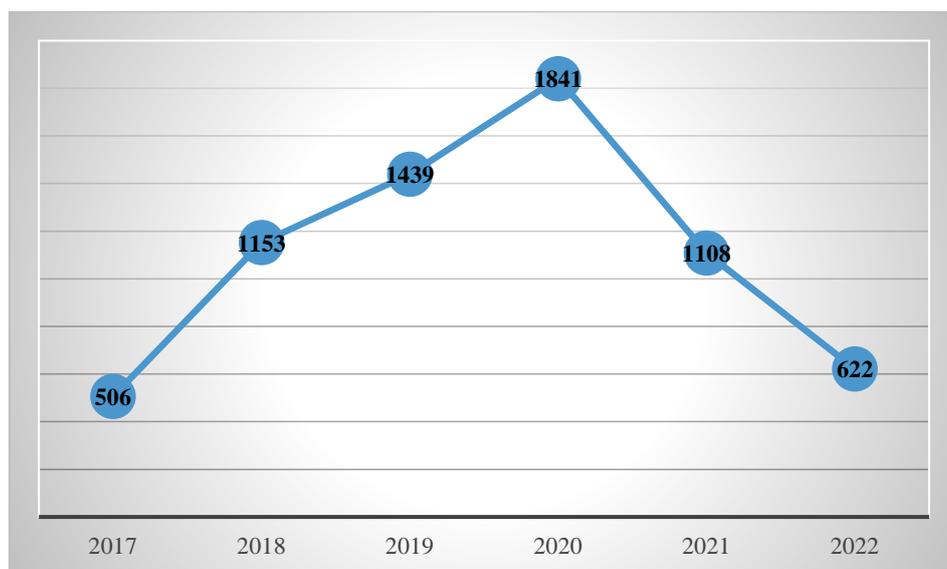
Le territoire communautaire n'apparaît pas optimal compte tenu de son étroite imbrication géographique avec celui de la communauté de communes du Crestois et du Pays de Saillans, dont la ville-centre, Crest, se situe au centre du territoire de la CCVD. Si un regroupement avec cette communauté de communes n'est pas aujourd'hui envisagé, de nombreuses coopérations sont mises en œuvre avec les intercommunalités voisines.

La gouvernance mise en place, formalisée en 2021 dans un pacte de gouvernance, s'attache à ce que les communes soient largement représentées aux instances décisionnaires. Les communes sont également associées à la prise de décision, avec la mise en place, d'une part, de la conférence des maires dès 2017, avant qu'elle ne soit rendue obligatoire et, d'autre part, de conférences territoriales chargées de représenter chaque bassin de vie.

Compte tenu de l'hétérogénéité du territoire intercommunal, l'accessibilité des services publics constitue un enjeu important. Cet équilibre est notamment recherché lors de l'implantation de nouveaux équipements. La CCVD compense par ailleurs les difficultés d'accès aux équipements intercommunaux dans les zones rurales par une politique de transport et par la mise en place de services publics itinérants.

La communauté doit désormais être vigilante sur l'évolution de sa situation financière. L'épargne nette s'est fortement contractée depuis 2020, en raison d'une augmentation des charges plus dynamique que celle des produits. Les charges de personnel ont en particulier connu une augmentation très soutenue, en moyenne de 7,9 % par an.

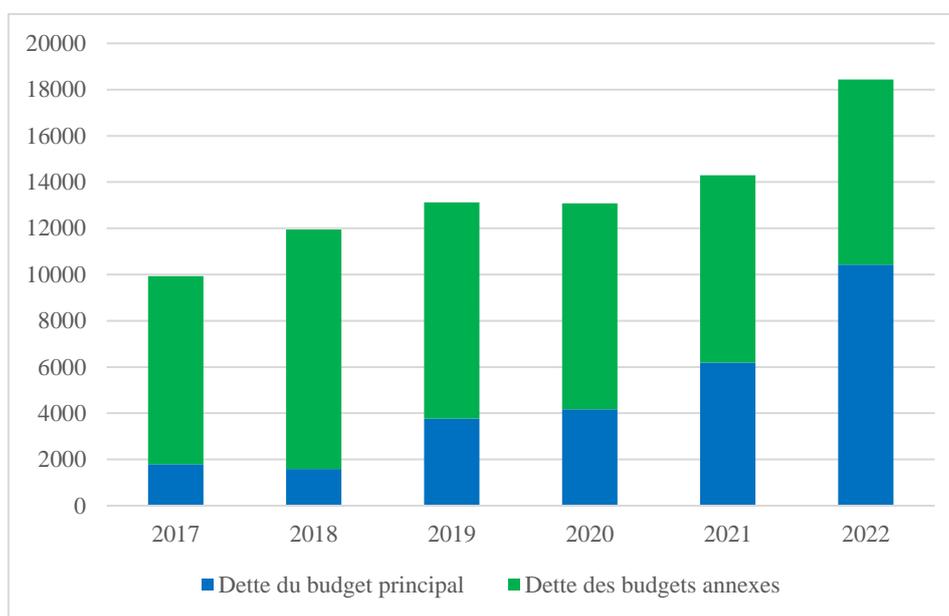
Évolution de l'épargne nette (CAF nette, en k€)



La communauté de communes a procédé à des investissements conséquents sur la période, qui s'élèvent à 21,8 M€. Une part importante de ces investissements concerne la construction de son siège, le déploiement de la fibre, la construction d'une salle de gymnastique-dojo à Loriol-sur-Drôme et d'une déchèterie à Livron-sur-Drôme. La dette consolidée, budget principal et budgets annexes, a augmenté de 89 % entre 2017 et 2022, pour atteindre 18,7 M€ en 2022. Cette augmentation est particulièrement marquée en ce qui concerne le budget principal dont l'endettement, très faible en 2017, a été multiplié par 5,8 sur la période et s'élève à 10,4 M€ en 2022.

Si l'endettement n'atteint pas aujourd'hui un niveau préoccupant, la CCVD devra désormais être vigilante tant sur l'évolution de son endettement que sur celle de sa capacité d'autofinancement.

Évolution de la dette (en k€)



La communauté de communes est gérée avec sérieux. Néanmoins, des marges de progrès existent.

En ce qui concerne la gouvernance, la CCVD devra remettre à plat les délégations de fonctions accordées aux vice-présidents.

En matière de gestion des ressources humaines, la CCVD devra s'attacher à rédiger systématiquement une appréciation générale sur la manière de servir des agents dans leur compte-rendu d'évaluation professionnelle et à conserver l'ensemble de ces comptes-rendus. La collectivité devra par ailleurs respecter la réglementation concernant le recrutement des agents contractuels. Enfin, elle ne peut légalement verser un complément de rémunération sous la forme d'heures supplémentaires indemnisées de manière forfaitaire.

En ce qui concerne la commande publique, la communauté de communes est invitée à prévoir un délai plus important entre l'avis d'appel à la concurrence et la réception des offres afin que les candidats puissent présenter des offres de qualité. La CCVD devra également définir avec précision, dans le règlement de consultation des marchés, les critères et les sous-critères de sélection qu'elle entend mettre en œuvre, et préciser systématiquement la pondération de chacun des sous-critères utilisés.

S'agissant de l'information budgétaire, la CCVD ne devra plus inscrire au budget des provisions et des charges exceptionnelles non justifiées, afin d'assurer la sincérité du budget. Son site internet devra être aménagé, afin que les informations budgétaires obligatoires soient facilement accessibles. Enfin, la collectivité devra poursuivre le travail de mise en jour de son inventaire qu'elle a entamé, en se rapprochant du comptable.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Mettre en place les modalités de suivi et d'évaluation du projet de territoire.

Recommandation n° 2. Présenter au conseil communautaire une évaluation globale des mutualisations mises en œuvre avec les communes (économies générées, impact sur les effectifs, éventuelles difficultés rencontrées).

Recommandation n° 3. Mettre en conformité les délégations de fonctions accordées aux vice-présidents.

Recommandation n° 4. Respecter la réglementation relative au recrutement d'agents non titulaires.

Recommandation n° 5. Définir avec précision, dans le règlement de la consultation, les critères et les sous-critères de sélection mis en œuvre, en précisant systématiquement la pondération de chacun des sous-critères.

Recommandation n° 6. Ne pas inscrire au budget des provisions et des charges exceptionnelles non justifiées, afin de respecter le principe sincérité budgétaire.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

1.1 Un territoire à dominante rurale dont l'essentiel de la population se concentre à l'ouest

La communauté de communes Val-de-Drôme en Biovallée (CCVD), située au sud-est de Valence et au nord-est de Montélimar, est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre créé en 2002. La CCVD est composée de 29 communes, toutes situées dans le département de la Drôme. Elle s'étend sur une superficie de 600 km² et compte 31 091 habitants¹. Son siège est fixé à Eurre. L'établissement est présidé par M. Jean Serret depuis sa création.

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

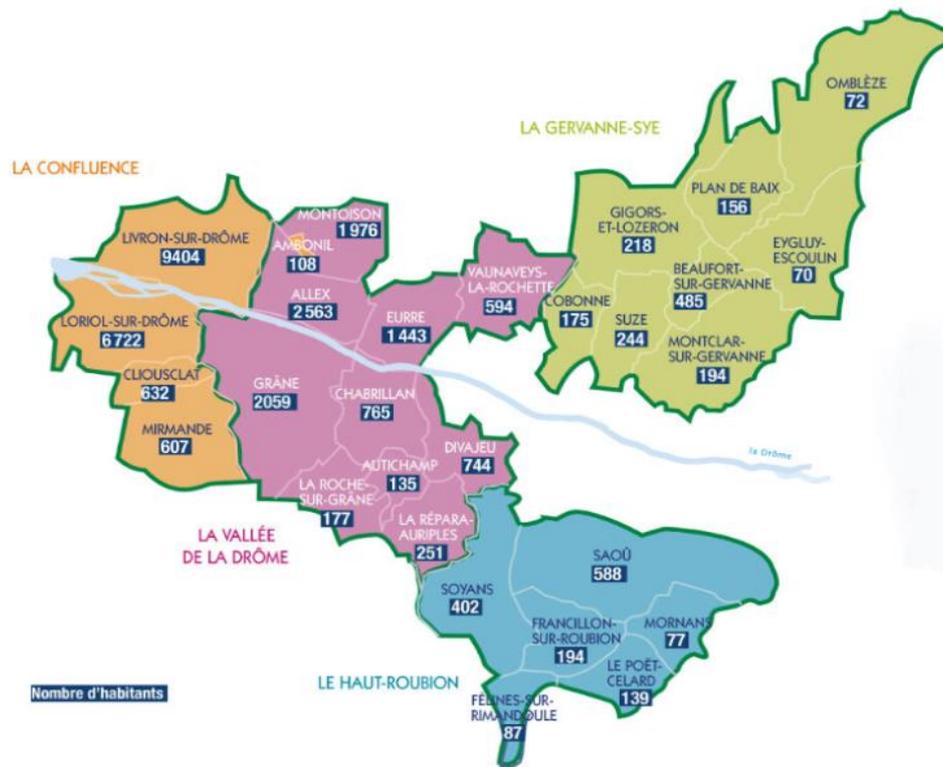


Son territoire est traversé d'ouest en est par la rivière Drôme et regroupe quatre bassins de vie : la Confluence, la Vallée de la Drôme, le Haut-Roubion et la Gervanne-Sye. Depuis sa création, en 2002, la communauté de communes a connu à deux reprises une évolution de son périmètre : six communes² sont sorties de la CCVD en 2014 pour rejoindre la communauté de communes Dieulefit-Bourdeaux ; en 2021, la commune de Puy-Saint-Martin en est sortie pour rejoindre la communauté d'agglomération Montélimar-Agglomération.

¹ Source : site internet de la CCVD. <https://www.valdedrome.com/6166-l-intercommunalite-du-val-de-drome.htm>

² Bourdeaux, Truinas, Bézaudun-sur-Bîne, Bouvières, Crupies, Les Tonils.

Carte n° 2 : Répartition de la population communautaire



Source : <https://www.valdedrome.com/5346-bassins-de-vie-communes.htm>

À périmètre constant, la CCVD connaît une évolution démographique favorable, de + 0,7 % par an de 2008 à 2019, qui correspond à l'évolution observée au niveau du département de la Drôme (+ 0,6 %). Sa population est au-dessus du nombre moyen d'habitants des communautés de communes, qui était de 21 649 en 2019³. C'est un territoire à dominante rurale, avec 23 communes qui comptent moins de 1 000 habitants, dont 15 communes de moins de 300 habitants. Les deux communes les plus importantes, Livron-sur-Drôme et Loriol-sur-Drôme, situées à l'ouest du territoire, comptent respectivement 9 404 habitants et 6 722 habitants, ce qui représente au total 52 % de la population de l'EPCI. La communauté de communes ne dispose pas d'une ville-centre, même si Livron-sur-Drôme et Loriol-sur-Drôme peuvent être regardés comme des pôles de centralité (notamment en termes d'emplois, de commerces, de services et d'équipements structurants).

Les communes de l'EPCI relèvent soit de l'aire d'attraction de Valence, située au nord, soit de l'aire de Crest, située à l'est, certaines communes n'appartenant à aucune aire d'attraction de ville.

La CCVD a constitué, avec les communautés de communes Crestois-Pays de Saillans et Pays de Diois, une association qui porte le projet « Biovallée ». Ce projet a pour objectif de mettre en valeur les initiatives visant à atteindre l'autonomie énergétique, à transformer les pratiques agricoles et alimentaires, les habitudes de consommation, à réduire les déchets et les déplacements, afin de développer une économie locale et durable, qui préserve les ressources naturelles et assure l'accès aux services essentiels pour tous les habitants.

³ Source : INSEE.

Le territoire communautaire est desservi par un réseau routier structuré d'une part selon un axe nord-sud, avec l'autoroute A7 et la nationale 7, et, d'autre part, selon un axe est-ouest avec des routes départementales qui relient les communes de Livron-sur-Drôme et Loriol-sur-Drôme à Crest.

Les indicateurs de revenu, d'activité et de pauvreté sont favorables par rapport à ceux du département.

Tableau n° 1 : Indicateurs de revenus et de pauvreté

| | CCVD | Drôme |
|--|--------|--------|
| Revenu disponible médian par unité de consommation € | 22 320 | 21 790 |
| Ménages imposables | 47,3 % | 46,8 % |
| Taux de chômage | 8,8 % | 10,3 % |
| Taux de pauvreté | 11,4 % | 14,4 % |

Source : INSEE (2020)

Alors que les retraités représentent 20,8 % de la population, les actifs occupant un emploi sont principalement des professions intermédiaires (20,8 %) et des ouvriers (20,3 %). Les employés (13,6 %), les cadres (10,3 %), les artisans et commerçants (8,6 %) et les agriculteurs (3,6 %) sont plus faiblement représentés.

Le tertiaire est le premier secteur pourvoyeur d'emploi, 63 % en 2020, bien que sa part soit en retrait par rapport au département (71,2 %), suivi de l'industrie à 19,2 %. L'agriculture occupe 9,4 % des emplois, un taux plus de deux fois supérieur à celui observé dans le département (4 %).

1.2 Le découpage du territoire intercommunal n'apparaît pas optimal

Le territoire de la CCVD relève pour l'essentiel de trois bassins de vie au sens de l'INSEE^{4 5} : les bassins de vie de Livron-sur-Drôme, de Dieulefit et de Crest. Le centre de ces deux derniers bassins de vie est situé à l'extérieur du territoire communautaire. Cette multiplicité de bassins de vie confère une nature « multipolarisée » à la CCVD, qui a des conséquences pour l'exercice des politiques publiques, dont l'exercice doit être coordonné.

La particularité du territoire communautaire est sa complémentarité géographique avec celui de la communauté de communes du Crestois et du Pays de Saillans (CCCPS), ces deux

⁴ Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en six grands domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports.

⁵ Montoisson appartient au bassin de vie de Beaumont-lès-Valence ; Soyans appartient au bassin de vie de Marsanne.

périmètres étant étroitement imbriqués. Les deux EPCI partagent le territoire central, le Crestois. Enfin, les deux communautés de communes présentent des atouts et des ambitions communs, de sorte qu'au niveau urbanistique, le projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT), document de référence pour les politiques publiques, regroupe les deux EPCI. Le projet de SCOT indique ainsi que l'axe central de la vallée constitue la colonne vertébrale du territoire, qui contribue au développement dans l'ensemble du territoire. Cet axe central s'organise autour de la rivière Drôme (cf. carte en annexe).

Cette imbrication forte est également illustrée par la délimitation des bassins de vie. D'une part, la CCVD compte deux fois plus de communes dans le bassin de vie de Crest (15 communes) que dans celui de Livron-sur-Drôme (7 communes). D'autre part, alors que le bassin de vie de Crest compte 26 communes, 15 d'entre elles sont situées sur le territoire de la CCVD. A titre d'illustration, l'analyse de l'offre de santé ne peut être effectuée de manière pertinente à l'échelon de la seule intercommunalité compte tenu de la proximité entre les bassins de Gervanne-Sye et du Haut-Roubion et la commune de Crest. De la même manière, les deux territoires sont complémentaires en ce qui concerne l'offre éducative : Crest compte deux lycées, alors que le territoire intercommunal n'en compte aucun. Par ailleurs, plusieurs établissements de formation professionnelle sont implantés sur le territoire de la CCVD⁶. La forte complémentarité des deux EPCI se retrouve en matière commerciale : le projet de PLU intercommunal indique que le territoire de Val-de-Drôme en Biovallée compte deux polarités majeures, une polarité Lorient/Livron-sur-Drôme et une polarité Crest/Aouste-sur-Sye. Enfin, il n'est pas anodin de relever que le siège de la CCVD a été implanté à Crest pendant 24 ans, de 1992 à fin 2016.

Si un regroupement des deux collectivités n'est pas actuellement envisagé, de nombreuses coopérations ont été mises en œuvre avec la CCCPS⁷. L'article 4.3 du projet de territoire prévoit la mise en place d'une conférence des exécutifs avec les collectivités voisines, afin d'organiser l'action publique de manière plus collective et cohérente. Cette conférence des exécutifs n'a pas encore été mise en place.

L'imbrication étroite des deux communautés de communes, la taille réduite de la CCCPS⁸, la circonstance que sa ville-centre, Crest, qui compte à elle seule plus de 50 % de la population de cet EPCI, se situe au cœur du territoire de la CCVD, et la logique des bassins de vie partagés rendraient une fusion des deux EPCI pertinente.

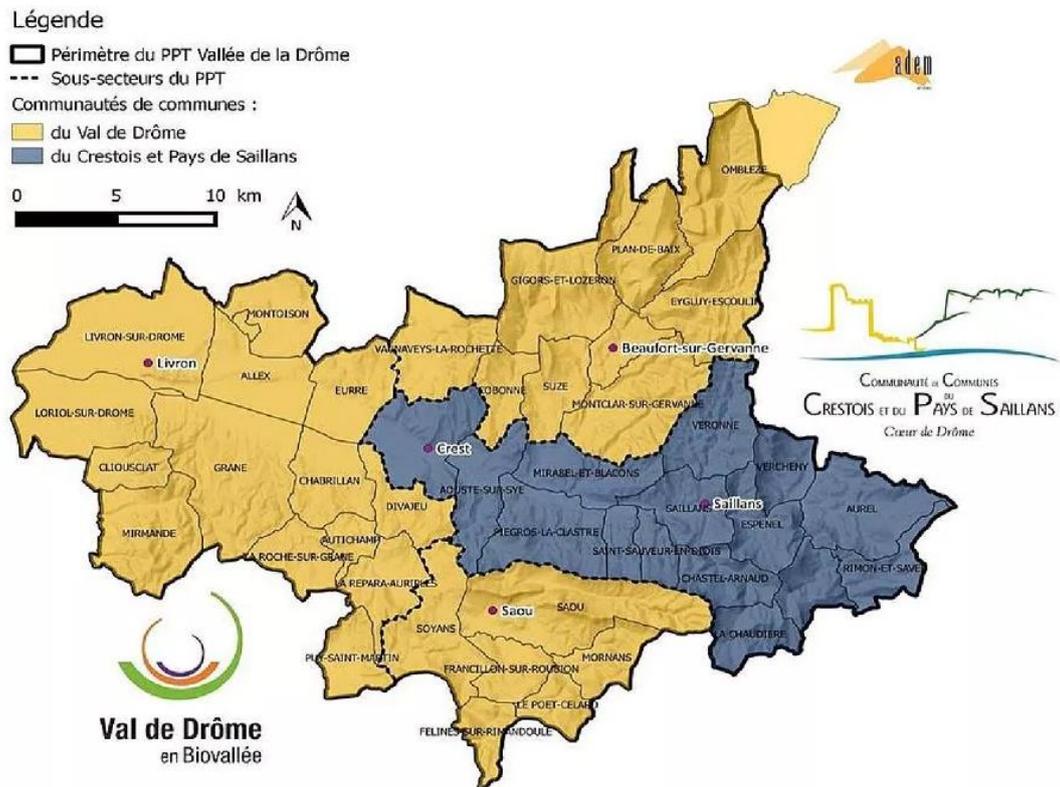
Dans ses observations, la CCVD indique que si le découpage n'apparaît pas optimal d'un point de vue géographique, ce découpage lui permet de conduire une action efficace, en portant un vrai projet politique.

⁶ La maison familiale rurale à Divajeu ; deux centres de formation d'apprentis (CFA) implantés à Livron-sur-Drôme.

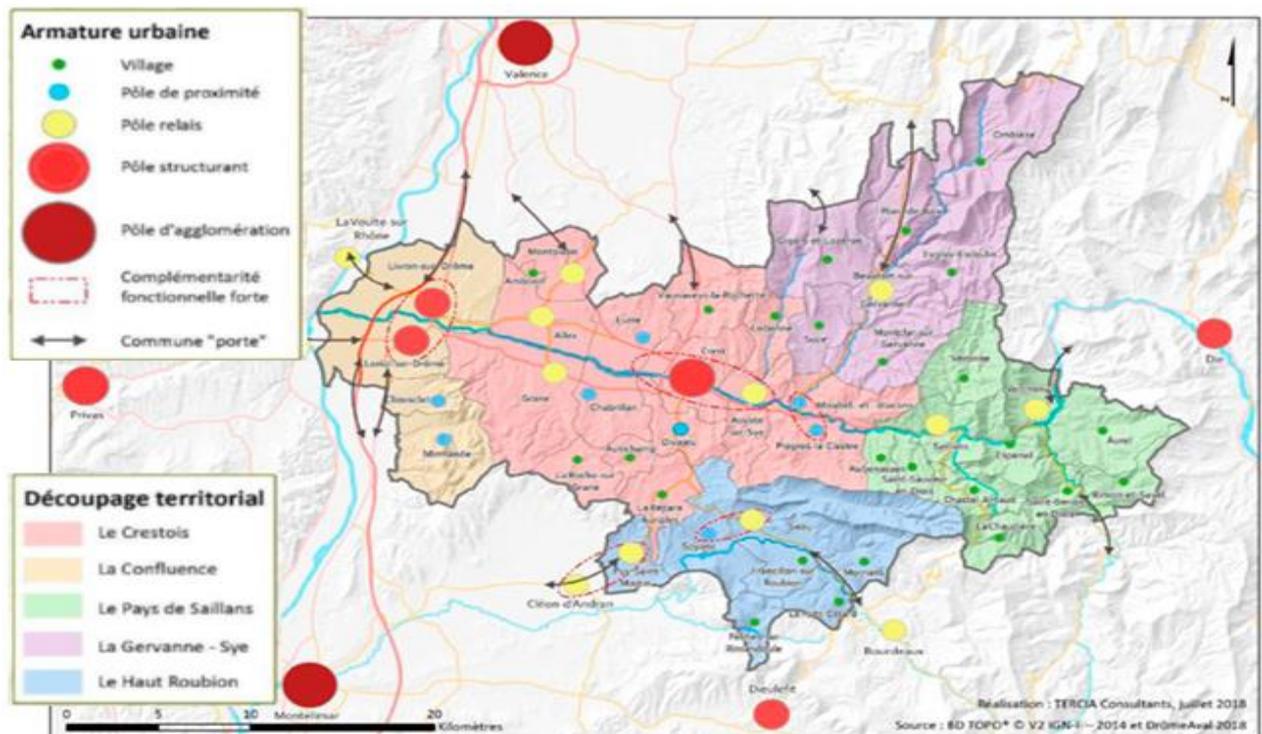
⁷ Plan vélo ; projet Leader ; programme « territoires d'innovation » ; contrat de chaleur renouvelable ; service public intercommunal de l'énergie ; plan pastoral territorial de la vallée de la Drôme, etc.

⁸ La CCCPS compte 15 communes et 15 863 habitants (2019).

Carte n° 3 : Imbrication de la CCVD et de la CCCPS



Carte n° 4 : Découpage du territoire du SCOT de la Vallée de la Drôme



Source : scot-valleedrome.fr

1.3 Les compétences

1.3.1 Les compétences statutaires

L'arrêté du préfet du 21 août 2017 approuvant les statuts de la CCVD liste les compétences suivantes :

- compétences obligatoires : aménagement de l'espace communautaire⁹ ; développement économique¹⁰ ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets des ménages ;
- compétences optionnelles : protection et mise en valeur de l'environnement¹¹ ; politique du logement et du cadre de vie¹² ; développement et aménagement sportif de l'espace communautaire¹³ ; action sociale d'intérêt communautaire ; politique de la ville¹⁴ ; création et gestion de maisons de services au public ;
- compétences facultatives : actions culturelles d'intérêt communautaire ; actions pour l'enfance et la jeunesse¹⁵ ; communications électroniques.

Par arrêté du 30 juin 2021, la CCVD a pris la compétence mobilité.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a mis fin à la distinction entre les compétences facultatives et les compétences optionnelles. L'établissement public procède actuellement à la mise à jour de ses statuts.

1.3.2 La définition de l'intérêt communautaire

Certaines compétences précisent que la CCVD intervient dans le champ de l'intérêt communautaire. L'intérêt communautaire est le moyen, pour certaines compétences, de laisser au niveau communal la conduite des opérations intéressant à titre principal une commune ou la mise en œuvre des actions de proximité et de remonter à l'échelon intercommunal les missions nécessitant d'être exercées sur un périmètre plus large. Il permet ainsi de tracer la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires.

Aux termes du IV de l'article L. 5214-16 du CGCT, l'intérêt communautaire est déterminé par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers de ses membres.

⁹ Élaboration des documents d'urbanisme.

¹⁰ Zones d'activités ; promotion du tourisme dont la création d'un office de tourisme.

¹¹ Actions d'intérêt communautaire pour la gestion de l'eau et des rivières ; participation et mise en œuvre du schéma d'aménagement général des eaux (SAGE) ; développement des énergies renouvelables ; réalisation d'un plan climat énergie territoriale.

¹² Politique du logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées.

¹³ Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire.

¹⁴ Diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

¹⁵ Petite enfance et jeunesse.

En l'espèce, l'intérêt communautaire a été défini et modifié par plusieurs délibérations. Il a fait l'objet d'une synthèse dans un document unique par une délibération du 5 avril 2012, ce qui constitue une bonne pratique.

La CCVD prévoit de définir à l'avenir l'intérêt communautaire dans ses statuts, afin de disposer d'un seul document qui retrace ses compétences et de permettre d'en avoir une lecture immédiate et complète. Le choix de définir l'intérêt communautaire dans les statuts n'est pas irrégulier. Toutefois, ce choix présente l'inconvénient d'en rigidifier la définition, compte tenu de la lourdeur de la procédure de modification des statuts. La CCVD gagnerait à continuer de définir l'intérêt communautaire par la voie de délibérations, ce qui lui permettrait de le faire évoluer de manière plus souple, sans passer par la procédure de modification des statuts. Elle pourrait adopter à intervalle régulier une délibération qui en ferait la synthèse, comme elle l'a déjà fait, dans un souci de lisibilité.

La CCVD a fait le choix d'une liste d'équipements, de zones ou d'actions communautaires, qui entrent dans sa compétence. La Cour des comptes¹⁶ recommande que la définition de l'intérêt communautaire repose sur l'établissement de critères objectifs permettant d'établir une ligne de partage stable. Selon la Cour, l'absence de critère peut avoir pour conséquence des transferts inévitables sur le territoire ou le maintien au niveau communal d'équipements à rayonnement supra-communal.

1.3.3 Une intégration fiscale élevée

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) a pour objet de mesurer le niveau d'intégration d'un EPCI. Il existe en effet une forte corrélation entre le volume des compétences exercées par un EPCI et les produits fiscaux que ce dernier perçoit et conserve. Cet indicateur est égal au rapport entre les produits fiscaux directement perçus par le groupement et la totalité des produits fiscaux perçus par lui-même, ses communes membres et les syndicats intercommunaux présents sur son territoire¹⁷.

Le CIF a progressé tout au long de la période : alors qu'il était de 0,374 en 2017, il atteint 0,434 en 2021 et 2022. Sur l'ensemble de la période, le CIF est supérieur à la moyenne observée pour les établissements de même nature, avec un écart à la moyenne qui augmente jusqu'en 2021. Ceci traduit un niveau d'intégration fiscale élevé.

Tableau n° 2 : Évolution du CIF par rapport à la moyenne des communautés comparables

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| CIF CCVD | 0,374 | 0,391 | 0,410 | 0,419 | 0,434 | 0,434 |
| CIF moyen de la catégorie | 0,357 | 0,367 | 0,373 | 0,381 | 0,388 | 0,390 |
| Ecart à la moyenne | + 5 % | + 7 % | + 10 % | + 10 % | + 12 % | + 11 % |

Source : fiches DGF

¹⁶ Cour des comptes, Les finances publiques locales 2022, fascicule 2, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements.

¹⁷ Pour mieux mesurer l'intégration fiscale effective des groupements, le CIF est minoré des dépenses de transfert versées par les EPCI aux communes membres.

1.3.4 Un travail de préparation de la prise de compétence eau et assainissement

Si ses communes membres ont décidé de reporter le transfert de compétence eau et assainissement au 1^{er} janvier 2026, conformément aux dispositions de la loi du 3 août 2018, la CCVD prépare activement ce transfert. Elle a ainsi obtenu un financement de l'Agence de l'eau pour conduire une étude prospective afin de disposer d'un état des lieux, étude qui a débuté en 2018. Le transfert de compétence a été régulièrement évoqué en conférence des maires : les comptes rendus témoignent d'un travail sérieux de préparation de la prise de compétence¹⁸.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée en 2002, la communauté de communes Val-de-Drôme en Biovallée totalise près de 31 000 habitants et compte 29 communes, dont 23 communes de moins de 1 000 habitants. Les deux communes les plus peuplées, Livron-sur-Drôme et Lorient-sur-Drôme, situées à l'ouest du territoire, représentent à elles seules 52 % de la population.

Le territoire communautaire n'apparaît pas optimal compte tenu d'une imbrication géographique étroite de son territoire avec celui de la communauté de communes du Crestois et du pays de Saillans, dont la ville-centre, Crest, est implantée au cœur du territoire de la CCVD. Si un regroupement des deux communautés de communes n'est pas aujourd'hui envisagé, de nombreuses coopérations sont mises en œuvre.

L'intercommunalité se caractérise par un fort degré d'intégration, comme l'illustre son coefficient d'intégration fiscale élevé.

2 LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET LES COMMUNES MEMBRES

2.1 Une intercommunalité qui s'est dotée de documents stratégiques, qui structurent ses relations avec les communes membres

2.1.1 Un projet de territoire opérationnel, qui doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation

Le projet de territoire constitue un document stratégique à visée fédératrice qui exprime la vision que l'EPCI a de son propre avenir. Il détermine les orientations que se fixe l'EPCI

¹⁸ Lors de ces conférences, ont été évoqués l'état des lieux et la diversité des situations sur le territoire, les enjeux d'une gestion collective, les modes de gestion de la compétence, le système de gouvernance à mettre en place, les mutualisations qui peuvent être envisagées, les investissements à réaliser et les financements pouvant être sollicités.

dans la conduite de ses politiques publiques (développement économique, aménagement, urbanisme, transports, logement, environnement, etc.) ainsi que les actions concrètes nécessaires à leur mise en œuvre.

Deux projets de territoire se sont succédé depuis la création de la CCVD.

Le premier, élaboré en 2016, s'articulait autour de trois enjeux principaux, intitulés « bien vivre en Val de Drôme », « vivre ensemble et s'impliquer » et « solidaires et entrepreneurs contre le chômage ».

Ce premier projet de territoire comportait des objectifs très généraux et demeurait lacunaire sur les actions concrètes à mettre en œuvre. A titre d'exemple, l'enjeu principal « Bien vivre en Val de Drôme » comportait un paragraphe intitulé « Des cœurs de villages et des bourgs vivants toutes l'année », qui mentionnait les items suivants : « Services, commerces, culture, accessibilité, mobilité, santé, logements » ainsi que qu'une proposition « Relancer des actions de types villages perchés ». Ce projet aurait gagné à être beaucoup plus précis et opérationnel, en précisant les actions concrètes à mettre en œuvre pour chacune des thématiques listées. La CCVD n'a pas procédé à l'évaluation de ce premier projet de territoire.

Adopté par délibération du 31 mai 2022, et fruit d'une concertation élargie, le nouveau projet de territoire s'appuie sur un diagnostic, qui comprend notamment un état des lieux global. A partir de ce diagnostic, la CCVD a défini les quatre grands enjeux suivants :

- mener une politique d'aménagement ambitieuse qui améliore le fonctionnement du territoire ;
- dépasser la logique de transition et maîtriser les ruptures pour répondre aux enjeux environnementaux et climatiques ;
- lutter contre les inégalités et renforcer la cohésion sociale pour permettre le maintien de l'équilibre social et générationnel du territoire ;
- organiser l'action publique au service du projet de territoire.

Ces enjeux sont déclinés en dix-huit orientations, qui sont ensuite traduites en actions.

Pour chacun des grands enjeux, la CCVD a identifié les actions à mettre en œuvre, en leur assignant un niveau de priorité (réglementaire, incontournable, prioritaire ou secondaire), et en procédant à une évaluation des dépenses, des recettes et du reste à charge.

La présentation au conseil communautaire du budget 2023 reprend les enjeux identifiés dans le projet de territoire, en précisant pour chacun des enjeux, le détail des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. De la même manière, le rapport d'orientations budgétaires comprend un chapitre « des orientations budgétaires au regard du projet de territoire », qui indique les actions prévues en 2023 pour chacun des grands enjeux.

Ce nouveau projet de territoire est beaucoup plus précis et opérationnel que le précédent. Certaines actions mériteraient néanmoins d'être définies de manière plus précise.

L'orientation 4.4 du projet de territoire prévoit que ce projet fera l'objet d'un suivi, ce qui constitue une bonne pratique. En revanche, la CCVD n'a pas défini les modalités de suivi et d'évaluation du projet de territoire, ce que la chambre l'invite à faire.

Le rapport annuel d'activités pourrait reprendre la trame du projet de territoire, et dresser le bilan annuel des actions mises en œuvre.

Recommandation n° 1. Mettre en place les modalités de suivi et d'évaluation du projet de territoire.

2.1.2 Le pacte financier et fiscal

Si le pacte financier et fiscal est obligatoire pour les intercommunalités signataires d'un contrat de ville, il demeure facultatif pour les autres intercommunalités.

Alors même qu'elle n'en avait pas l'obligation, la CCVD a rédigé un pacte financier et fiscal concernant la période 2022-2026, ce qui constitue une bonne pratique. Ce pacte présente dans une première partie l'analyse financière de la communauté de communes sur la période 2014-2020. Il définit dans une deuxième partie sa stratégie financière, en identifiant en particulier les leviers que la CCVD peut actionner pour sécuriser et faire progresser ses recettes, notamment fiscales. La troisième partie de ce document est consacrée aux relations financières avec les communes membres et présente de manière détaillée la dotation de solidarité communautaire, les attributions de compensation, le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), ainsi que les fonds de concours versés aux communes.

Le pacte dont s'est doté la CCVD répond aux finalités qui ont été assignées à cet outil de gestion, à savoir un document destiné à mieux connaître ses ressources, à identifier les leviers financiers et fiscaux mobilisables pour dégager de nouveaux moyens d'actions et à corriger les inégalités territoriales. Ce pacte, qui est étoffé, pourrait être enrichi en y intégrant une planification financière des projets d'investissement.

2.1.3 Une intercommunalité dotée des compétences stratégiques de planification

2.1.3.1 La compétence urbanisme est largement transférée à la communauté de communes

L'aménagement et le développement d'un territoire passe par l'élaboration de documents d'urbanisme et de planification. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT)¹⁹ fixe les orientations fondamentales en matière d'urbanisme. Les plans locaux d'urbanisme, qui fixent les règles opérationnelles encadrant l'aménagement, constituent les documents de

¹⁹ Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) a été instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000 et relève des articles L. et R. 141-1 et suivants du code de l'urbanisme. Le SCOT est un document stratégique d'aménagement du territoire qui détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres, les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux ainsi que les conditions d'un développement équilibré à l'échelle de tout le territoire. Le SCOT est aussi un document prospectif qui assure la cohérence des orientations retenues pour le territoire à l'horizon 20 ans. C'est un document de référence pour les politiques publiques qui aborde l'ensemble des stratégies sectorielles : logement, transports et déplacements, équipements structurants et services, développement économique, touristique et culturel, qualité paysagère et cadre de vie, protection et mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, préservation des ressources naturelles, etc. Le SCOT est un document d'urbanisme à valeur réglementaire qui prescrit des orientations opposables aux documents d'urbanisme locaux (PLU(i), cartes communales, etc.). L'élaboration du SCOT est généralement exercée dans un cadre intercommunautaire.

référence pour l'octroi des autorisations d'urbanisme. Ils doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale.

La CCVD adhère au syndicat mixte du SCOT de la Vallée de la Drôme Aval, qui élabore le schéma de cohérence territoriale (SCOT), ce schéma devant être achevé en 2024. Ce syndicat est uniquement constitué de la CCVD et de la communauté de communes du Crestois et Pays de Saillans. Chaque communauté de communes compte neuf délégués syndicaux sur les 18 qui composent le conseil syndical. Le président du syndicat est un élu de la CCVD. La CCVD est ainsi en mesure de peser sur le contenu du SCOT.

La CCVD a élaboré très tôt, dès 2003, un programme local de l'habitat (PLH). Le PLH en cours, qui couvre la période 2022-2028, est le troisième PLH, ce qui montre une implication de longue date sur les questions de planification et de logement.

La compétence en matière de plan local d'urbanisme a été transférée à la CCVD en 2017. La CCVD assure l'achèvement des PLU en cours des communes de son territoire²⁰. Par ailleurs, par délibération du 26 juin 2018, le conseil communautaire a décidé d'élaborer un PLU intercommunal, qui devrait être achevé en 2024, ce qui permettra de disposer d'un seul document d'urbanisme pour l'ensemble du territoire, et d'articuler les politiques d'aménagement en cohérence avec les grandes orientations de l'intercommunalité.

2.1.3.2 Les autres documents de référence

En application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, les EPCI à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants doivent adopter un plan climat-air-énergie territorial (PCAET) qui définit leurs objectifs stratégiques et opérationnels afin de d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter. Ce document s'impose aux plans locaux d'urbanisme. Le PCAET s'articule autour de plusieurs axes : la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique, l'amélioration de la qualité de l'air, le développement des énergies renouvelables. Il comprend²¹ un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation.

Le PCAET a été adopté le 28 septembre 2021, après un travail préparatoire engagé en 2018. Il est composé de six objectifs stratégiques²² qui se déclinent en 35 actions. Chaque action précise les principales étapes et le calendrier retenu ainsi que des indicateurs de suivi. Le document élaboré est complet et n'appelle pas d'observations.

Un observatoire du PCAET a été mis en place afin de mesurer annuellement les évolutions des données climat-air-énergie du territoire et la mise en œuvre du plan d'actions.

Une nouvelle forme de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales se déploie depuis 2020 sous la forme des contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

²⁰ En ce qui concerne les documents d'urbanisme, le territoire de l'EPCI est caractérisé par des situations contrastées : 10 communes sont soumises au règlement national d'urbanisme, 2 communes ont adopté une carte communale, les autres communes ont adopté ou sont en cours d'adoption d'un PLU (source : diagnostic et état initial de l'environnement du PLUi).

²¹ Article R. 229-51 du code de l'environnement.

²² Mobiliser le territoire ; réduire les consommations d'énergie, les émissions de polluants atmosphériques et améliorer la qualité de l'air ; produire et utiliser des énergies renouvelables et de récupération ; réduire les émissions de GES non énergétiques et séquestrer le carbone ; favoriser l'économie circulaire ; s'adapter au changement climatique.

Ils doivent traduire de manière transversale et opérationnelle les ambitions d'un territoire en matière de transition écologique, de développement économique et de cohésion territoriale. La CCVD a signé un CRTE le 17 décembre 2021 avec l'État et le département, qui s'appuie notamment sur le premier projet de territoire et le PCAET.

Au total, la communauté de communes s'est dotée des documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire prévus par la loi.

2.2 Les équilibres territoriaux locaux

2.2.1 La répartition des services intercommunaux à la population sur le territoire

La CCVD a la compétence petite enfance et gère plusieurs équipements à vocation intercommunale : les déchèteries ; les espaces France services ; une salle de gymnastique et un dojo implantés à Loriol-sur-Drôme. La plupart des équipements actuels ont été transférés par les communes, à l'exception de la salle de gymnastique et du dojo et de trois espaces France services, implantés à Loriol-sur-Drôme, à Beaufort-sur-Gervanne et à Eurre.

Concernant la petite enfance, la CCVD gère neuf structures d'accueil de jeunes enfants : une structure multi-accueil familial, deux lieux multi-accueil et six micro-crèches, qui permettent d'accueillir 346 enfants. La communauté de communes gère l'ensemble de ces structures en régie. Le bassin de vie de la Gervanne-Sye souffrant de capacité d'accueil insuffisantes, dans un contexte de baisse du nombre d'assistantes maternelles dans ce bassin de vie, la CCVD va ainsi ouvrir prochainement une micro-crèche de sept à dix places à Beaufort-sur-Gervanne. Si la CCVD dispose de données chiffrées, portant notamment sur la répartition des demandes selon le lieu de résidence des familles, la répartition des entrées selon le lieu des structures, la répartition des entrées selon le lieu de résidence des familles, ces données présentent un caractère disparate. La CCVD avait envisagé de procéder à une étude sur les besoins en matière de petite enfance par bassin de vie en vue de la création de nouvelles structures. Cette étude n'a finalement pas été conduite. Une telle étude, qui pourrait indiquer le nombre de places par naissance, serait de nature à objectiver les besoins sur le territoire et les prioriser, dans la perspective de l'ouverture de nouvelles structures d'accueil.

En ce qui concerne le sport, la CCVD a choisi d'implanter la salle de gymnastique et le dojo à Loriol-sur-Drôme, compte tenu du fait que les communes de Loriol-sur-Drôme et de Livron-sur-Drôme représentent plus de 50 % de la population du territoire. Afin que les élèves des communes plus éloignées aient également accès au matériel de gymnastique, la CCVD s'est dotée de deux remorques qui permettent de véhiculer ce matériel dans chaque commune, pour la durée d'un cycle gymnastique.

La CCVD finance également une activité cirque à destination de l'ensemble des élèves de CM2 du territoire, et prend en charge à ce titre le transport des élèves vers l'école de cirque.

S'agissant de la natation, le transfert de la piscine couverte de Loriol-sur-Drôme à la communauté de communes est en cours. La gestion de ce type d'équipement à un échelon intercommunal avait été recommandée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2018. Cette piscine étant située à l'ouest du territoire, la CCVD examine la possibilité de conclure une convention avec la communauté de communes du Crestois et du Pays de Saillans,

afin que les élèves situés à l'est du territoire puissent accéder à la piscine de Crest, et bénéficier ainsi d'un temps de transport réduit. Dans le cadre du programme d'apprentissage de la natation, la CCVD prendra en charge le transport des scolaires vers la piscine de Loriol-sur-Drôme et, le cas échéant, vers la piscine de Crest.

En matière culturelle, la CCVD s'est fixée comme objectif d'offrir à chaque habitant un accès à la culture à moins d'un quart d'heure de chez lui. Ainsi, la communauté de communes s'attache à développer des représentations culturelles itinérantes, « hors les murs », en les faisant circuler dans chacun des bassins de vie. Afin de veiller au bon équilibre sur le territoire des manifestations culturelles, la CCVD fait chaque année des appels à candidatures auprès des communes et retient les communes qui n'ont pas bénéficié d'une représentation sur leur territoire l'année précédente. Ainsi, le festival Fulgurance se produit chaque année dans cinq ou six communes. Selon la même logique de manifestation itinérante, la CCVD s'apprête à faire circuler dans les écoles du territoire le dispositif « micro folies »²³, mis en œuvre jusqu'à présent par la commune de Loriol-sur-Drôme.

La volonté de la CCVD de pallier les inégalités d'accès territoriales aux équipements intercommunaux s'illustre dans les domaines des déchets et des espaces France services. Ainsi, en matière de déchets, la CCVD a mis en place un service de déchèterie mobile, qui se déplace dans les secteurs dans lesquels les habitants sont les plus éloignés des déchèteries classiques. De même, en ce qui concerne les espaces France services, la CCVD a mis en place un bus France Services pour que les habitants se situant à plus de 20 kms et plus de 20 minutes d'une antenne France services²⁴ puissent avoir accès aux mêmes services.

Au total, la CCVD a développé certains services publics en équilibrant l'offre sur le territoire, comme pour les crèches ou par l'implantation d'une antenne France services à Beaufort-sur-Gervanne. Elle compense les difficultés d'accès aux équipements intercommunaux dans les zones rurales par une politique de transport volontariste ou de service public itinérant. Ainsi, la CCVD met en œuvre des solutions pour que ses services soient accessibles à l'ensemble des habitants du territoire.

2.2.2 La mutualisation des services

Par la mise en commun de ressources, la mutualisation des services doit permettre la réalisation d'économies d'échelle et une meilleure qualité du service rendu. Conformément aux dispositions législatives alors en vigueur²⁵, un schéma de mutualisation a été établi et adopté en 2015. Il a été élaboré à partir d'une enquête réalisée auprès des communes en 2014, permettant de définir leurs attentes en la matière.

Sa mise en œuvre s'est principalement traduite sous deux formes :

²³ Ce dispositif permet de découvrir, à l'aide de lunettes virtuelles, des monuments et des œuvres d'art.

²⁴ Les antennes France services sont situées à Livron-sur-Drôme, à Loriol-sur-Drôme, à Beaufort-sur-Gervanne et à Eurre.

²⁵ L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoyait l'élaboration d'un schéma de mutualisation à mettre en œuvre. En vertu de la loi NOTRe du 7 août 2015, le schéma devait être adopté au plus tard le 1^{er} décembre 2015. Depuis la loi du 27 décembre 2019, ce rapport est facultatif mais les enjeux de son adoption sont inchangés.

D'une part, des services communs²⁶ qui correspondent à un niveau d'intégration avancé²⁷, ont été créés. Ceux comptant le plus grand nombre de communes adhérentes sont le service d'instruction et de contrôle des autorisations de droit du sol (huit agents²⁸), le système d'information géographique (un agent), le secrétariat de mairie itinérant et le secrétariat de mairie permanent (dix agents au total), l'équipe technique mutualisée (cinq agents), le cantonnier intercommunal et les formations mutualisées. La CCVD vient de créer un service commun de fourrière animale dont l'activité débutera en 2024. Elle a également mis en place un service commun de restauration scolaire, en exploitant en régie une cuisine centrale qui produit les repas des restaurants scolaires des communes adhérentes. A ce jour, 15 communes bénéficient de ce service, notamment en milieu rural. Le recours aux services communs donne lieu à la conclusion d'une convention entre la CCVD et chaque commune intéressée.

D'autre part, plusieurs groupements de commandes ont été constitués²⁹, qui permettent aux communes de bénéficier de prix plus bas, de libérer du temps pour les services administratifs des communes et de bénéficier de l'appui administratif et technique de la CCVD.

De 2016 à 2019, le conseil communautaire a été informé sur la mise en œuvre du schéma de mutualisation au cours de l'année écoulée. Ces présentations dressent l'état d'avancement des actions engagées et font état des perspectives d'actions nouvelles. Par ailleurs, la CCVD a procédé pour les années 2017 à 2019³⁰ à une comparaison entre les salaires et les charges des agents mutualisés et les remboursements des communes. La CCVD n'a toutefois pas procédé à un bilan de son schéma de mutualisation et les informations présentées ne permettent pas d'appréhender de façon globale les aspects financiers des mutualisations, en termes notamment d'économies réalisées, pas plus les impacts sur les effectifs. Par ailleurs, la CCVD n'a pas conduit d'enquête sur les groupements de commande, qui aurait permis d'évaluer l'économie moyenne dont bénéficient les communes.

Le schéma de mutualisation, rendu facultatif par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, est arrivé à échéance en 2020 et la CCVD a fait le choix de ne pas adopter de nouveau schéma. Si le développement des mutualisations figure, de façon très générale, dans le projet de territoire³¹ et dans le pacte du gouvernance³², ces documents ne mentionnent aucune orientation ni action nouvelle en la matière.

La poursuite de la démarche de mutualisation gagnerait à s'appuyer sur une évaluation globale des actions mises en œuvre jusqu'à présent, qui serait de nature à objectiver l'utilité des mutualisations et à encourager leur développement. La CCVD pourrait s'attacher à se doter d'un nouveau schéma de mutualisation qui, même s'il n'est plus imposé par la loi, est un outil qui conserve toute son utilité, en ce qu'il permet notamment de formaliser les réflexions en cours et les axes de développement prioritaires.

²⁶ Article L. 5211-4-2 du CGCT.

²⁷ Les prestations de services, groupements de commande ou partages de matériels constituent des formes de mutualisation plus ponctuelles et donc, moins abouties.

²⁸ Rapport d'orientations budgétaires 2023 : nombre d'agents au 1^{er} janvier 2022.

²⁹ Selon l'article L. 2113-6 du code de la commande publique, « *Des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés (...)* ».

³⁰ Pour l'équipe technique, cette comparaison a été effectuée sur la période 2016-2021.

³¹ Point 4.1 du projet de territoire : « Mettre en lien l'action des communes et l'action intercommunale dans une logique de complémentarité » ; « Poursuivre et renforcer les mutualisations entre communes et intercommunalité en termes de moyens matériels et humains pour optimiser les ressources ».

³² Article 9 du titre I.

Recommandation n° 2. Présenter au conseil communautaire une évaluation globale des mutualisations mises en œuvre avec les communes (économies générées, impact sur les effectifs, éventuelles difficultés rencontrées).

2.2.3 Les liens financiers au sein de l'ensemble intercommunal

2.2.3.1 L'attribution de compensation

L'attribution de compensation (AC) a pour objet de compenser la différence entre la fiscalité économique transférée par les communes au profit de la communauté de communes et les charges transférées vers l'intercommunalité résultant des transferts de compétence.

L'AC a été révisée à plusieurs reprises suite aux transferts de compétence qui sont intervenus³³, après réunion de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) qui procède au chiffrage des charges transférées.

Conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la CCVD a présenté au conseil communautaire, le 28 juin 2022, un rapport quinquennal sur l'évolution du montant des attributions de compensation sur la période 2017-2021. Il ressort de ce rapport que les transferts opérés ont été très favorables aux communes dès lors que le coût des compétences transférées s'est élevé à 2 300 k€ tandis que les AC n'ont été réduites qu'à concurrence de 1 285 k€. Il en est donc résulté un coût net annuel pour la CCVD de 1 015 k€. L'essentiel de ce coût résulte du transfert à la CCVD des compétences tourisme³⁴ et politique de la ville, qui n'ont pas donné lieu à une retenue sur AC.

2.2.3.2 La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire (DSC) s'inscrit dans un objectif de réduction des inégalités économiques locales et de solidarité financière. Facultative pour les communautés de communes, le montant de la dotation de la DSC est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Les critères légaux de répartition de la DSC, modifiés par la loi de finances pour 2020, doivent notamment tenir compte de l'écart de revenu par habitant et du potentiel financier ou fiscal, ces deux critères étant pondérés par la population, et devant justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la DSC³⁵.

³³ Transfert du lieu multi-accueil familial de Livron-sur-Drôme le 1^{er} août 2016 ; transfert des aires d'accueil du gens du voyage le 1^{er} janvier 2017 ; transfert de la compétence PLU le 27 mars 2017 ; transfert de la maison de service public de Livron-sur-Drôme le 1^{er} octobre 2018 ; actualisation des AC suite au retrait de la commune de Puy-Saint-Martin.

³⁴ Promotion du tourisme et création d'un office de tourisme.

³⁵ Article L. 5211-28-4 du CGCT.

La CCVD a mis en place en 2007 une DSC. Le montant annuel à répartir s'est élevé à 489 k€ de 2017 à 2020, puis à 474 k€ en 2021 en raison de la sortie de l'EPCI de la commune de Puy-Saint-Martin. Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, par délibération du 23 novembre 2021, la CCVD a modifié les critères de répartition de la DSC³⁶ qui s'appliquent dorénavant à une première enveloppe, d'un montant identique au montant précédemment distribué. Par ailleurs, elle a institué une seconde enveloppe permettant de compenser intégralement les pertes subies par les communes en application des nouveaux critères de répartition. Cette enveloppe, qui s'élève à 53 k€, représente 10 % des sommes distribuées au titre de la DSC. Les modalités de répartition retenues respectent les conditions fixées par les dispositions précitées.

L'enveloppe de compensation des pertes présente un caractère limité. Elle conduit cependant, pour les communes qui en bénéficient de manière importante³⁷, à décorrélérer le montant perçu au titre de DSC des critères de répartition fixés. Ces communes ne voient donc pas leur DSC évoluer en cas d'évolution à la hausse³⁸ ou à la baisse de leurs critères de répartition.

Les nouvelles modalités de répartition, comme les précédentes, prévoient en définitive de figer le montant de la DSC attribué à chaque commune³⁹. Cette pratique n'apparaît pas conforme aux dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, dès lors que l'attribution chaque année d'un montant identique de DSC conduit à méconnaître les critères de répartition fixés, par nature évolutifs.

La chambre invite donc la CCVD à déterminer chaque année le montant à attribuer aux communes en application des critères de répartition qu'elle a fixés.

2.2.3.3 Le fonds de péréquation intercommunal et communal

Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) est un mécanisme national de péréquation horizontal. L'objectif est de prélever une partie des ressources des intercommunalités et communes considérées comme favorisées pour en effectuer le reversement aux intercommunalités et communes moins favorisées⁴⁰.

³⁶ Les critères de répartition de la DSC sont désormais les suivants : revenu par habitant (30 %) ; potentiel financier (25 %) ; longueur de voirie (10 %) ; logements sociaux (15 %) ; population DGF (20 %).

³⁷ A titre d'exemple, la commune de Soyans se verrait attribuer une DSC de 7 024 € en application des nouveaux critères, et perçoit un montant supplémentaire de 5 227 € au titre de l'enveloppe de garantie.

³⁸ Tout au moins, tant que la DSC calculée en application des nouveaux critères demeure inférieure à la DSC précédemment perçue.

³⁹ Ainsi, la délibération du n° 02/23-11-21/C du 23 novembre 2021 mentionne le montant à verser par commune « en 2022 et années suivantes ».

⁴⁰ Le FPIC s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composé d'un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre et de ses communes membres. Aux termes de l'article L. 2336-3 du CGCT, sont contributrices au FPIC les intercommunalités et communes dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier agrégé moyen par habitant. Le potentiel financier agrégé, qui agrège la richesse de l'EPCI et de ses communes membres, repose sur une assiette de ressources très large.

Une fois le prélèvement ou le reversement calculé au niveau de l'ensemble intercommunal, celui-ci est réparti entre l'EPCI et ses communes membres en fonction du CIF, puis entre les communes membres en fonction du potentiel financier par habitant de ces communes. Il est possible de déroger à cette répartition de droit commun par une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI.

L'ensemble composé de la CCVD et de ses communes est contributeur au FPIC. La répartition de cette contribution est faite selon les modalités de droit commun. La somme totale acquittée par l'ensemble intercommunal s'élève à 286,6 k€ en 2022, dont 124 k€ versé par la CCVD.

Tableau n° 3 : Somme versée par la CCVD au titre du FPIC (en k€)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| FPIC | 96 | 97 | 97 | 99 | 110 | 124 |

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

2.2.3.4 Les fonds de concours

Aux termes du V de l'article L. 5214-16 du CGCT, les EPCI ont la faculté de verser à leurs communes membres des fonds de concours qui ont vocation à financer la réalisation ou le fonctionnement⁴¹ d'un équipement.

La CCVD a enregistré des fonds de concours « vie locale » pour les années 2018, 2019 et 2020, à hauteur de 42 k€ par an. L'article 4 de la convention concernant ces fonds de concours stipule que la commune pourra affecter librement cette dotation à ses propres missions et actions d'animation locales à l'exclusion de tout autre objet. Dès lors que ces sommes ne sont pas destinées à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, l'attribution de ces fonds de concours est illégale.

La CCVD a institué d'autres fonds de concours, qui n'appellent pas d'observations : un fonds d'intervention « transition » a vocation à soutenir les projets d'investissement des communes dans les transitions environnementales, sociales, économiques ou numériques, contribuant à l'atteinte des objectifs du projet de territoire⁴². Un fonds de concours concerne l'agrandissement de la cuisine centrale de Livron-sur-Drôme (222 k€) qui fournit les repas des structures petite enfance des communes environnantes. Enfin, un fonds de concours vise à apporter un soutien financier aux communes pour leur adhésion à l'Agence France Locale, qui a vocation à financer les investissements des communes⁴³.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exercice des compétences de la CCVD s'inscrit dans un cadre stratégique bien défini, tracé par le deuxième projet de territoire, beaucoup plus complet et opérationnel que le premier projet élaboré en 2016. La communauté s'attachera à compléter ce projet de territoire en mettant en place les modalités de son suivi et de son évaluation. Alors qu'elle n'en avait pas

⁴¹ Les dépenses de fonctionnement d'un équipement s'entendent de celles qui sont exposées en vue de son entretien et de sa maintenance, les fonds de concours ne permettant pas de prendre en charge les autres dépenses liées à l'exercice d'une activité, même de service public, dans les équipements d'une commune membre. Voir notamment CAA de Lyon, 12 novembre 2009, Communauté de communes de Saône Vallée, n° 07LY01865.

⁴² Les règles d'attribution ont été précisées par une délibération du 14 décembre 2021. Six communes ont bénéficié de ce fonds en 2022 pour un montant de 47 k€.

⁴³ La délibération du conseil communautaire du 27 octobre 2020 fixe les modalités de calcul de la participation de la CCVD. Trois communes ont bénéficié de ce dispositif en 2022, pour un coût de 4 k€.

l'obligation, l'intercommunalité a adopté un pacte financier et fiscal pour la période 2022-2026, qui fixe le cadre de sa stratégie financière.

La CCVD se dote des compétences stratégiques de planification, tant au niveau de l'urbanisme, en élaborant un SCOT, un PLU intercommunal et un programme local de l'habitat, qu'en matière d'environnement, avec l'adoption d'un plan climat-air-énergie territorial et un contrat de relance et de transition écologique.

La CCVD veille à ce que les services publics soient accessibles sur l'ensemble du territoire : cet équilibre est recherché lors de l'implantation de nouveaux équipements. Elle compense par ailleurs les difficultés d'accès aux équipements intercommunaux dans les zones rurales par une politique de transport et par des services publics itinérants.

Une démarche active de mutualisation entre l'établissement et les communes a été mise en œuvre. La chambre recommande d'accompagner cette dynamique, en s'appuyant sur une évaluation globale des actions mises en œuvre.

La politique de redistribution envers les communes membres s'exprime à travers une dotation de solidarité communautaire, dont la CCVD devra déterminer le montant chaque année en fonction des critères fixés. La CCVD, qui a également mis en place des fonds de concours, devra réserver ces fonds au financement ou au fonctionnement d'un équipement.

3 LA GOUVERNANCE

3.1.1 Le pacte de gouvernance

En application des dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, introduites par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, le conseil communautaire doit se prononcer, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, sur l'intérêt d'élaborer, et le cas échéant d'adopter, un pacte de gouvernance.

Par délibération du 23 février 2021, la CCVD a adopté un pacte de gouvernance pour le mandat 2020-2026. Ce pacte décrit les modalités de fonctionnement de chacune des instances composant la communauté de communes. Il prévoit en particulier les modalités de fonctionnement de la conférence des maires, il institue des conférences territoriales pour piloter des projets d'intérêt locaux et rappelle l'existence de services mutualisés afin de soutenir les communes dans l'exercice de leurs compétences. Le pacte de gouvernance est exhaustif et précis.

3.1.2 Le conseil communautaire et le bureau

Le conseil communautaire comprend 60 conseillers titulaires et 23 suppléants⁴⁴ qui n'ont voix délibérative qu'en cas de remplacement du conseiller titulaire de leur commune.

En 2020, la représentativité par rapport à la taille de la population est au-dessus de la moyenne pour les 17 communes les moins peuplées, qui sont mécaniquement surreprésentées au vu de la nécessité d'avoir au moins un représentant par commune (cf. annexe sur la représentativité communale au sein du conseil communautaire). Il n'y a pas d'effet de seuil pour les communes disposant de plus d'un conseiller communautaire, dont le nombre de conseillers pour 100 habitants est sensiblement identique. Les deux communes les plus peuplées sont très légèrement sous-représentées.

Le nombre de réunion du conseil communautaire, 11 fois par an en moyenne, et le quorum pour les décisions n'appellent pas d'observation. Le taux de présence moyen aux conseils communautaires est de 68 %, ce qui est très satisfaisant.

La composition du bureau (31 membres actuellement) et nombre de vice-présidents (13) est sur la période conforme aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT. En 2020, quatre communes de moins de 200 habitants⁴⁵ n'ont pas demandé à intégrer le bureau et n'y sont donc pas représentées.

3.1.3 Les délégations de pouvoir et les délégations de signature

Par des délibérations du 15 mai 2014 et du 23 juillet 2020, complétée par une délibération du 28 février 2023, le conseil communautaire a délégué des pouvoirs au bureau. Les délibérations du 15 mai 2014 et du 23 juillet 2020 n'habilitaient pas le bureau à accorder des subventions aux organismes de droit privé. En l'absence d'habilitation en ce sens, les subventions ont été irrégulièrement accordées par le bureau. Si la délibération du 28 février 2023 prévoit que le bureau est habilité à « approuver les dossiers de demande/octroi de subventions auprès des organismes financeurs », cette disposition ne couvrirait pas l'octroi de subventions à des organismes de droit privé. Le conseil communautaire a adopté le 26 septembre 2023 une délibération qui autorise le bureau à accorder des subventions.

Par une délibération du 15 mai 2014, complétée par les délibérations du 24 mai 2016 et du 22 octobre 2019, puis par délibération du 23 juillet 2020, complétée par une délibération du 28 février 2023, le conseil communautaire a délégué des pouvoirs au président. Les délibérations du 15 mai 2014 et du 22 octobre 2019 se fondent à tort sur les dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, ces dispositions n'étant pas applicables aux délégations consenties au président d'un EPCI⁴⁶.

⁴⁴ Pour les communes qui ne disposent que d'un conseiller communautaire.

⁴⁵ Ambonil, Autichamp, Eygluy-Escoulin, Plan-de-Baix.

⁴⁶ CE, avis du 17 décembre 2003, Préfet du Nord, n° 258616 : « Les dispositions de l'article L. 2122-22 [du CGCT] doivent donc être regardées comme contraires, au sens de l'article L. 5211-2 précité, aux dispositions de l'article L. 5211-10 qui, dès lors, trouvent seules à s'appliquer aux délégations consenties aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale par les organes délibérants de ces établissements. »

En ce qui concerne les délégations de fonctions accordées par le président aux vice-présidents, celles-ci doivent définir avec une précision suffisante les limites de ces délégations⁴⁷.

Les délégations de fonctions accordées par le président aux vice-présidents pour le mandat 2014-2020 n'appellent pas d'observation. En revanche, sur le mandat 2020-2026, certaines délégations accordées aux vice-présidents ne sont pas définies avec suffisamment de précision : il en va ainsi des délégations de fonctions qui concernent, sans plus de précision, la « qualité de vie » et « l'innovation ». De même, en l'absence de précision, il existe un risque de chevauchement du champ des délégations de fonctions accordées, par exemple entre la délégation qui concerne « l'environnement » et celle concernant la « transition écologique ». La communauté de communes devra préciser les limites de ces délégations de fonctions.

Recommandation n° 3. Mettre en conformité les délégations de fonctions accordées aux vice-présidents.

3.1.4 Le comité exécutif

Le comité exécutif, prévu à l'article 4 du pacte de gouvernance, et dont le rôle est consultatif et d'expertise, est composé du président, des vice-présidents et des conseillers délégués. Le comité exécutif se réunit selon deux formats : il se réunit de manière hebdomadaire pour traiter des affaires courantes. Il se réunit également de manière exceptionnelle une dizaine de fois par an pour étudier à chaque séance un ou deux sujets inscrits à l'ordre du jour.

3.1.5 Les indemnités accordées aux élus

Les indemnités maximales des élus sont fixées par le CGCT⁴⁸ en fonction de la population de l'EPCI (telle qu'établie par le dernier recensement en date).

Le taux d'indemnité du président est de 47,2 % en 2014 et de 46,93 % en 2020, à un niveau significativement inférieur au taux maximum légal. Le taux était fixé au maximum pour les vice-présidents en 2014 et il a été très légèrement diminué en 2020. Quatre conseillers délégués se voient attribuer une indemnité au taux de 6 %, ce qui est légal dès lors que le total des indemnités versées ne dépasse pas le niveau maximal susceptible d'être alloué au président et aux vice-présidents⁴⁹.

Au total, les montants attribués au cours de la période sous revue sont conformes à la réglementation et n'appellent pas d'observations.

⁴⁷ CE, 27 mars 2015, Centre hospitalier Pierre Oudot, 367896 ; CE, 26 février 2014, Société Gestion Camping Caravaning, 351202.

⁴⁸ Articles L. 5211-12 et R. 5214-1 du CGCT.

⁴⁹ Application du II de l'article L. 2123-24-1 du CGCT, applicable aux communautés de communes en vertu de l'article L. 5214-8 du CGCT.

Tableau n° 4 : Indemnités de l'exécutif

| | 2014 | | 2020 | |
|---|-----------|----------------|-----------|----------------|
| | Président | Vice-président | Président | Vice-président |
| Taux maxi légal en % de l'indice terminal de la grille FP | 67,50 % | 24,73 % | 67,50 % | 24,73 % |
| Taux voté par le conseil communautaire | 47,20 % | 24,73 % | 46,93 % | 24,46 % |
| Indemnité brute mensuelle moyenne perçue (en €) | 1 794,30 | 940,1 | 1 825,30 | 951,35 |

Source : délibérations du conseil communautaire

L'ordonnateur n'a pas communiqué aux conseillers communautaires avant l'examen du budget en 2021 et 2022 l'état prévu à l'article L. 5211-12-1 du CGCT présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant au conseil communautaire, au titre de tout mandat et de toutes fonctions électives exercées.

3.1.6 Les instances de concertation

3.1.6.1 La conférence des maires

La conférence des maires a été mise en place dès 2017, avant qu'elle ne soit rendue obligatoire par l'article L. 5211-11-3 du CGCT. Elle est composée, sous l'égide du président de la CCVD, des maires des communes membres. Il s'agit d'une instance d'information, d'échange et de débats entre les maires sur les grandes orientations des politiques communautaires. Elle se réunit entre deux et sept fois par an. Ses réunions font l'objet de comptes rendus, qui témoignent de la diversité et de l'importance des questions qui lui sont soumises. Elles traitent de sujets variés tels que l'élaboration des documents structurants (PLU intercommunal, PCAET, PLH), la préparation de la prise de compétence eau et assainissement, l'implantation d'éoliennes ou la stratégie forestière. Le nombre de réunions de cette instance, la variété des sujets abordés et la circonstance qu'elle débattre sur les projets structurants témoignent de la vitalité de cette instance de concertation.

3.1.6.2 Les commissions thématiques

Les 14 commissions permanentes créées couvrent l'ensemble des compétences communautaires⁵⁰. Aux termes du pacte de gouvernance, les commissions permanentes ont un rôle d'initiative, de réflexion, de suivi et d'évaluation de projets ou de politiques relevant de leur secteur d'activité.

⁵⁰ Environnement transition ; Urbanisme et habitat ; Jeunesse ; Déchets ; Economie ; Culture ; Mobilité ; Maisons de services au public et mutualisations ; Conférences territoriales ; Finances ; Petite enfance ; Agriculture, alimentation et irrigation ; Rivières ; Fonds de transition.

Si la plupart de ces commissions se sont réunies régulièrement entre 2020 et 2022, deux commissions⁵¹ ne se sont pas réunies au cours de cette période et une autre⁵² ne s'est réunie qu'une seule fois, ce qui peut poser la question de leur maintien.

3.1.6.3 Les conférences territoriales

La CCVD a décidé de constituer des instances représentatives des quatre bassins de vie. Ces conférences territoriales ont été mises en place en 2022. Elles sont constituées de conseillers municipaux issus des communes appartenant au périmètre concerné. Leur vocation est de permettre aux communes d'un bassin de vie de créer du lien avec les autres communes de ce bassin ainsi qu'avec la communauté de communes, de faire remonter les besoins du territoire à la CCVD et de permettre à cette dernière d'informer les communes concernées sur les actions qu'elle conduit. Elles débattent des problématiques présentes sur leur territoire respectif.

Les conférences territoriales ont été réunies à trois reprises en 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance mise en place, formalisée en 2021 dans un pacte de gouvernance, s'attache à ce que les communes soient le plus largement représentées aux instances décisionnaires. Les communes sont également associées à la prise de décision, avec la mise en place, d'une part, d'une conférence des maires dès 2017, avant qu'elle ne soit rendue obligatoire et, d'autre part, de conférences territoriales, chargées de représenter chaque bassin de vie.

La CCVD devra remettre à plat les délégations de fonctions accordées aux vice-présidents.

4 LA GESTION INTERNE

4.1 L'organisation des services

L'organigramme de la CCVD en vigueur en 2022 fait apparaître que la collectivité, qui compte 294 personnes en 2022, est organisée en deux directions générales adjointe : l'une en charge des services à la population, l'autre de l'aménagement. Les services supports sont rattachés à quatre directions : direction de la communication, direction des ressources humaines, direction des finances et direction juridique.

⁵¹ Urbanisme et habitat ; Rivières.

⁵² Maisons de services au public et mutualisations.

4.2 La gestion des ressources humaines

4.2.1 Le pilotage des ressources humaines

Au sein du service des ressources humaines, trois personnes sont en charge d'un portefeuille d'agents, deux d'entre elles se consacrant à un service (service petite enfance et service technique). Les responsables de portefeuille appréhendent l'ensemble de la carrière des agents, depuis leur arrivée jusqu'à leur départ de la structure. Le choix qui a été fait de ne pas spécialiser les agents sur certains actes présente deux avantages. Il permet d'une part d'introduire de la diversité dans leur mission. Il offre d'autre part une flexibilité au sein de l'équipe, ces agents étant en capacité de se remplacer en cas de nécessité. Un quatrième agent, chargé à titre principal du recrutement, réalise le suivi d'une quinzaine d'agents. Une personne s'occupe de la formation, de la santé, de la gestion des emplois et des compétences. Enfin, une assistante de prévention complète l'équipe.

Le centre de gestion de la Drôme (CDG) apporte un appui juridique, tant pour la rédaction d'actes se rapportant à la carrière des agents (arrêtés d'avancement d'échelon et de grade) que pour des questions juridiques ponctuelles. Parmi les autres missions réalisées, le CDG accompagne la communauté de communes sur les dossiers de retraite, qu'il instruit avant de les transmettre à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL).

Afin d'assurer la continuité du service, des fiches de procédure ont été élaborées. Elles détaillent de façon claire l'ensemble des missions du service.

Les dossiers des agents sont entreposés dans un local sécurisé. En ce qui concerne la tenue des dossiers, la CCVD a constitué des pochettes thématiques, dans lesquelles sont classés les documents relatifs à la carrière des agents. La plupart des pochettes sont très bien tenues, en particulier la pochette concernant la situation administrative des agents, chacun des arrêtés étant numéroté et classé par ordre chronologique. En revanche, la CCVD devra améliorer la tenue de la pochette relative à l'évaluation des agents dans la mesure où, d'une part, certains comptes-rendus d'évaluation professionnelle (CREP) sont manquants et, d'autre part, ces comptes rendus comportent rarement une appréciation générale sur la manière de servir de l'agent. Si cette appréciation générale figure sur un autre document, la fiche de synthèse du CREP, cette fiche de synthèse n'est pas toujours classée au dossier.

4.2.2 Le bilan social

La communauté de communes a rédigé un bilan social en 2017 et 2019, conformément à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Elle a également confectionné un rapport social unique au titre des années 2020 et 2021.

4.2.3 Les lignes directrices de gestion

Les lignes directrices de gestion, instituées la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, permettent à la collectivité de formaliser sa politique de gestion des ressources humaines, autour de deux axes : la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels.

Les lignes directrices de gestion ont été instituées par une délibération du conseil communautaire du 20 juillet 2021. Elles n'appellent pas d'observations.

4.2.4 Les effectifs

4.2.4.1 Évolution des effectifs

Alors que la communauté de communes employait 215 personnes en 2017, 294 personnes y travaillent en 2022 (soit une augmentation de 37 % sur la période). Exprimé en équivalent temps plein (ETP), la CCVD employait 197 ETP en 2017 et 251 en 2022, soit une augmentation moyenne de 5 % par an.

La hausse des effectifs s'explique par la prise de compétences nouvelles (implantation de nouveaux espaces France services, compétence mobilité, préfiguration de la prise de compétence eau et assainissement), par le développement de nouveaux projets (système alimentaire innovant, expérimentation territoire zéro chômeur de longue durée, mise en place d'une stratégie forestière, participation au projet européen « moving »), par la nécessité d'étoffer certains services en raison d'une demande croissante (conseillers sociaux intercommunaux, mise à disposition d'agents aux communes dans le cadre des mutualisations, établissements d'accueil de jeunes enfants), par la structuration de services (direction de la communication, pôle ressources techniques, direction de la petite enfance, direction des affaires juridiques et achats) et par l'exploitation d'équipements nouveaux (cuisine centrale du lieu multi-accueil de Livron-sur-Drôme, gymnase-dojos de Loriol-sur-Drôme). La CCVD indique que la hausse des effectifs constatée s'explique notamment par le développement des services à la population⁵³.

Le nombre d'agents non titulaires (+ 15,5 % par an⁵⁴) augmente beaucoup plus rapidement que le nombre d'agents titulaires (+3 % par an). Ainsi, alors que les agents non-titulaires représentaient 20 % des effectifs en 2017, ils représentent 32,5 % en 2022. Cette structure est atypique, dès lors que le taux moyen dans la fonction publique territoriale s'élève à 22,5 % en 2021⁵⁵. Selon la CCVD, plusieurs facteurs expliquent cette situation : les difficultés

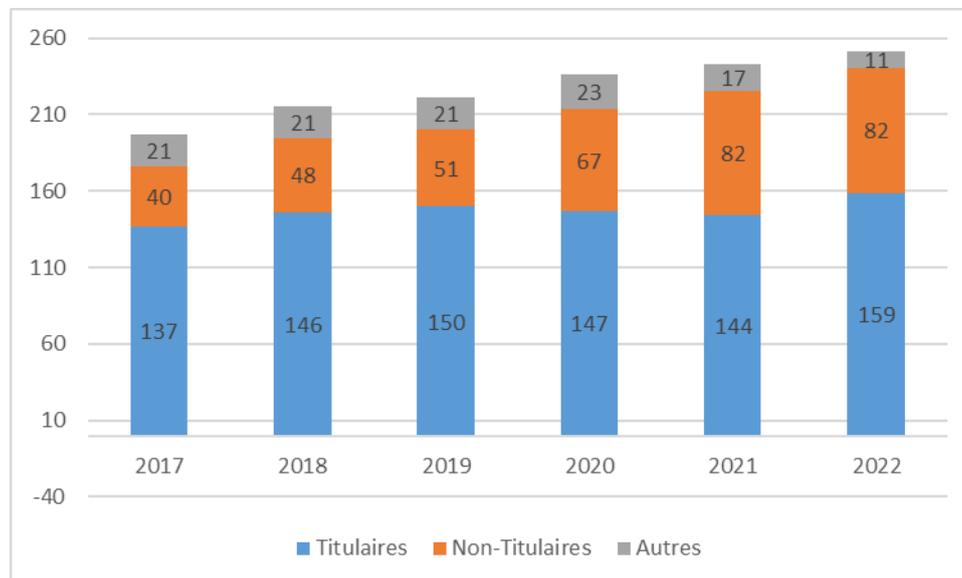
⁵³ Service petite enfance : 24 agents supplémentaires sur la période contrôlée ; secrétaires de mairie mutualisées : 3 agents supplémentaires ; Espace France service : 10 agents supplémentaires ; travailleurs sociaux : 2 agents supplémentaires sur la période contrôlée.

⁵⁴ Exprimé en ETP.

⁵⁵ DGCL : les chiffres clés des collectivités locales 2023.

pour recruter des agents titulaires, l'existence de postes nécessitant des profils très spécifiques, la nécessité de pourvoir des emplois en tension⁵⁶.

Graphique n° 1 : Effectif (en ETP)⁵⁷



Source : données de la communauté de communes

La part des agents de catégorie A (cadres) a augmenté de 84 % sur la période, passant de 16 % de l'effectif total en 2017 à 29 % en 2022. Selon la CCVD, une partie de cette augmentation résulte de l'évolution du statut des éducateurs de jeunes enfants, qui ont bénéficié en 2019 d'un reclassement en catégorie A. Sur la même période, la part des agents de catégorie B (fonctions intermédiaires) et C (agents d'exécution) a baissé respectivement de 19 % et 15 %. En 2022, les agents de catégorie C représentent 58 % de l'effectif.

4.2.4.2 Les agents non-titulaires

La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dont les dispositions sont désormais reprises au code général de la fonction publique (CGFP), encadre le recours aux contractuels dans la fonction publique territoriale, qui est une dérogation au principe selon lequel les emplois permanents des collectivités locales sont occupés par des fonctionnaires.

Des agents non-titulaires peuvent ainsi être recrutés notamment lorsqu'il s'agit d'assurer le remplacement momentané d'agents titulaires occupant un emploi permanent⁵⁸. La collectivité peut également recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face soit à un accroissement temporaire d'activité, pour une durée

⁵⁶ Emplois dans le service de la petite enfance, la cuisine et les secrétaires de mairie.

⁵⁷ La catégorie « autres » regroupe les apprentis, les contrats d'accompagnement dans l'emploi, les étudiants en stage, les agents employés dans le cadre du service civique et les assistantes maternelles.

⁵⁸ Article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 ; article L. 332-13 du code général de la fonction publique.

maximale de douze mois, soit à un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois⁵⁹.

L'examen d'un échantillon des contrats de travail des agents recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) a révélé des irrégularités. En premier lieu, la CCVD a recruté des agents « *pour assurer le remplacement des indisponibilités des assistantes d'accueil petites enfance et accroissement temporaire d'activité des micro crèches et multi accueil de la CCVD* ». Ces stipulations, utilisées de manière stéréotypée à de nombreuses reprises, sont critiquables à plusieurs titres : d'abord, elles énoncent deux motifs de recrutement, sans qu'il soit possible de savoir si le motif réel du recrutement est le remplacement d'un agent indisponible ou un accroissement temporaire d'activité, ce qui est irrégulier. Ensuite, en l'absence d'indication du motif du recrutement, il n'est pas possible de s'assurer que les contrats conclus n'ont pas excédé les durées légales. Enfin, le remplacement d'un agent indisponible doit concerner un agent particulier, identifié précisément dans le contrat de travail, et non pas de manière générale les indisponibilités des agents d'une structure donnée.

En deuxième lieu, la CCVD a recruté des agents en CDD en se fondant sur un accroissement temporaire d'activité, pour une durée totale d'un an, ce qui correspond à la durée maximale prévue par la loi. Puis, l'EPCI a renouvelé le contrat de ces agents, en se fondant alors sur un accroissement saisonnier d'activité, à nouveau pour la durée maximale prévue par la loi, soit six mois. Pour certains de ces agents, la collectivité a encore renouvelé leur contrat en se prévalant à nouveau d'un accroissement temporaire d'activité. Cette succession de contrats, conclus à chaque fois pour la durée maximale prévue par la loi, qui a pu être observée pour plusieurs agents, révèle que la collectivité a utilisé de manière artificielle les motifs de recrutement prévus par la loi, ce qui a conduit à maintenir certains agents en CDD, alors qu'ils occupaient en réalité un emploi permanent. Cette pratique a permis à la CCVD de s'affranchir des règles applicables en matière de recrutement d'un agent sur un emploi permanent, telles que la déclaration de vacance de poste et la transmission des contrats de travail au contrôle de légalité. La CCVD doit mettre fin à cette pratique, qui pourrait être regardée comme abusive.

Enfin, il est rappelé à la CCVD que les emplois non permanents doivent faire l'objet d'une délibération qui crée l'emploi de manière ponctuelle pour répondre à un besoin temporaire ou saisonnier.

Dans ses observations, la CCVD rappelle que l'accueil de jeunes enfants en établissement d'accueil du jeune enfant doit répondre à des taux d'encadrement. Elle indique que face aux situations d'urgence, il ne lui est pas possible d'anticiper qui devra être remplacé, quand et pour combien de jours, ce qui la conduit, afin d'apprécier le niveau du besoin de ses sept structures, à employer des agents en contrat à durée déterminée. Cependant, aucune des circonstances qu'elle allègue ne l'autorisent à s'affranchir des règles juridiques relatives au recrutement d'agents non-titulaires. La CCVD indique enfin qu'elle a titularisé 14 agents en 2022 et 2023.

Recommandation n° 4. Respecter la réglementation relative au recrutement d'agents non titulaires.

⁵⁹ Article 3 de la loi du 26 janvier 1984 ; article L. 332-23 du code général de la fonction publique.

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

Le conseil communautaire a approuvé par délibération du 28 juin 2016, la mise en place du RIFSEEP, avec l'instauration concomitante de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et du complément indemnitaire annuel (CIA). La délibération du 27 octobre 2020 actualise et uniformise le régime indemnitaire des agents. Cette délibération n'opère plus de distinction entre les différents cadres d'emplois et adopte comme référence unique la grille de la filière administrative.

Pour la mise en œuvre du RIFSEEP, la collectivité est tenue de respecter le principe de parité posé par l'article 88 de la loi du statutaire du 26 janvier 1984 et le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour son application. Ce principe prévoit que le régime indemnitaire ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes. La grille indemnitaire doit donc distinguer, d'une part, les cadres d'emplois des agents et, d'autre part, les groupes de fonctions associés à chaque cadre d'emplois.

Or la collectivité n'a pas respecté ce principe dans sa délibération du 27 octobre 2020 dès lors qu'elle procède à l'uniformisation des régimes indemnitaires, sans distinction des différents cadres d'emplois, ce qui est irrégulier.

Dans ses observations, la CCVD indique que la délibération du 27 octobre 2020, qui supprime la référence au grade, permet désormais d'attribuer le même niveau de prime pour un même niveau de responsabilité, quelle que soit la filière de l'agent. Toutefois, cette délibération, en ce qu'elle ne fait plus référence aux cadres d'emplois, conduit à fixer pour certains cadres d'emplois des plafonds supérieurs aux plafonds légaux.

La CCVD devra donc adopter une nouvelle délibération, qui institue une grille indemnitaire définissant les groupes de fonctions, pour chaque cadre d'emplois.

4.2.6 Les conditions de travail

4.2.6.1 La durée légale du travail

Le décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale a institué une durée légale de travail annuelle, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures. Depuis l'instauration d'une journée supplémentaire travaillée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, la durée annuelle du temps de travail est de 1 607 heures. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique rappelle⁶⁰, pour les collectivités territoriales, la durée légale de travail (1 607 heures annuelles) et l'obligation de s'y conformer au plus tard au 1^{er} janvier 2022.

Le conseil communautaire a adopté une délibération le 30 mars 2021 confirmant son organisation du temps de travail, qui respecte la durée légale de 1 607 heures.

⁶⁰ Article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

4.2.6.2 Les heures supplémentaires

L'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est encadrée par le décret du 14 janvier 2002⁶¹. Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires⁶² et à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures accomplies⁶³. Le décret précité prévoit la récupération des heures supplémentaires ou, à défaut, leur indemnisation.

Une délibération du conseil communautaire du 25 juin 2008 relative au régime indemnitaire applicable aux personnels de la CCVD prévoit au paragraphe 6 le régime applicable aux IHTS. Toutefois, ces dispositions ne mentionnent pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, prévue à l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991. Une nouvelle délibération conforme aux dispositions réglementaires précitées devra être adoptée.

La communauté de communes a opté pour un système déclaratif des heures supplémentaires réalisées, l'agent les déclarant sur un formulaire remis à son supérieur hiérarchique. La chambre l'invite à mettre en place un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail.

Un agent a perçu pendant 24 mois des IHTS correspondant, tous les mois, à 8 heures supplémentaires déclarées. La circonstance que le nombre d'heures supplémentaires n'a jamais fluctué au cours de cette période, y compris pendant la période estivale lorsque cet agent était en congés, conduit à considérer que cette indemnité est constitutive d'un complément de rémunération irrégulier. La CCVD devra mettre fin à ce type de pratique.

Les heures supplémentaires indemnisées ont représenté un coût total d'environ 130 k€ sur l'ensemble de la période étudiée et ont concerné chaque année environ 49 agents.

4.2.6.3 La prévention des risques professionnels

La CCVD a élaboré le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) prévu à l'article R. 4121-1 du code du travail. Ce document procède à une analyse détaillée des risques et des actions de prévention à mettre en place, pour les différents services.

⁶¹ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁶² Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

⁶³ Aux termes de l'article 2 du décret du 14 janvier 2002, il ne peut y être dérogé que pour les agents exerçant leur activité en dehors de leurs locaux de rattachement ou travaillant sur un site de moins de dix personnes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines pourra être améliorée sur les points suivants :

La CCVD devra compléter les comptes rendus d'entretien professionnel des agents en y portant une appréciation générale sur leur manière de servir. Par ailleurs, l'ensemble des comptes rendus devra figurer dans les dossiers individuels des agents.

La collectivité devra respecter la réglementation concernant le recrutement des agents contractuels. En particulier, le remplacement d'un agent indisponible doit nécessairement concerner un agent particulier, précisément identifié dans le contrat de travail. Par ailleurs, si le recrutement d'un agent contractuel est possible en cas d'accroissement temporaire d'activité ou d'accroissement saisonnier d'activité, la collectivité ne peut pas maintenir un agent en contrat à durée déterminée en utilisant alternativement ces motifs de recrutement, à chaque fois pour la durée maximale prévue par la loi.

Enfin, la CCVD ne peut légalement verser un complément de rémunération sous la forme d'heures supplémentaires indemnisées de manière forfaitaire.

4.3 La fonction achats et la commande publique

La commande publique de la CCVD représente 242 marchés conclus⁶⁴ entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2022 et près de 27,7 M€ de dépenses cumulées. 72 % des marchés ont été passés selon la procédure adaptée, 10 % selon la procédure d'appel d'offres et 18 % sans publicité ni mise en concurrence.

La commission d'appel d'offres a été désignée par les délibérations des 15 mai 2014 et 15 juillet 2020. Pour les marchés passés selon la procédure adaptée, la CCVD a institué une commission des prix sur le modèle de la commission d'appel d'offres. L'institution de cette commission, chargée de sélectionner l'entreprise attributaire, est constitutive d'une bonne pratique.

4.3.1 L'organisation de la commande publique

Le service en charge de la commande publique a été renforcé depuis le 1^{er} mars 2022. Il est désormais composé de trois agents : la directrice juridique, qui est également en charge du conseil aux communes et des questions juridiques, une personne en charge de la commande publique, qui travaille en lien avec les services et avec les communes dans le cadre du service commun, et d'une assistante, qui gère notamment le portefeuille des assurances et s'occupe du secrétariat.

Avant cette réorganisation, les services acheteurs rédigeaient l'ensemble des pièces de procédure des marchés. Ils disposaient pour ce faire d'un guide interne de la commande publique, rédigé à leur usage en octobre 2019. Depuis le 1^{er} mars 2022, le service de la

⁶⁴ Pour les marchés allotis, chaque lot a été compté comme une unité.

commande publique rédige l'ensemble des pièces de procédure des marchés, le suivi de l'exécution des marchés étant effectué au niveau des services. Cette réorganisation est pertinente, dès lors que la spécialisation d'un agent sur la passation des marchés permet de sécuriser la communauté de communes dans un domaine exigeant juridiquement.

Outre le guide interne cité ci-dessus, la CCVD s'est dotée en 2021 d'un règlement intérieur de la commande publique.

4.3.2 Le recensement des besoins

Au-delà d'un certain seuil, les règles de la commande publique imposent une publicité et une mise en concurrence. Ce seuil était fixé à 25 000 € HT à partir de 2016. Il a été relevé à 40 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020. Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision.

La communauté de communes s'est dotée le 1^{er} janvier 2023 d'une nomenclature des achats. Avant cette date, en l'absence d'une telle nomenclature, la communauté de communes ne disposait pas d'un outil permettant de regrouper les achats en catégories homogènes, ce qui ne lui permettait pas s'assurer de manière fiable que les achats réalisés par l'ensemble de ses services demeuraient sous le seuil de publicité et de mise en concurrence.

La CCVD a réalisé quelques achats supérieurs à ce seuil, listés dans le tableau ci-dessous, sans avoir procédé aux mesures de publicité et de mise en concurrence. Il s'agissait dans plusieurs cas de réparations de véhicules qui devaient être réalisées rapidement afin d'assurer la continuité du service. Si ce type de situation peut être regardé comme une urgence simple, permettant de réduire les délais de réception des offres dans le cadre d'un marché public, il ne constitue pas une « urgence impérieuse » au sens de l'article R. 2122-1 du code de la commande publique, permettant à l'acheteur de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence⁶⁵. Afin de pouvoir réaliser ces réparations dans les meilleurs délais tout en respectant les obligations du code de la commande publique, la CCVD est invitée à conclure en amont un accord-cadre portant sur l'entretien et la réparation de son parc de véhicules.

Tableau n° 5 : Achats effectués sans publicité ni mise en concurrence (en k€)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| AVENIR BUREAU SYSTEMES | 30,5 | 32,8 | 29,8 | | | |
| PEILLET SA | 34,9 | | | | | |
| SARL CVIA | | | | 95,4 | 73,2 | 89,2 |
| SARL GARAGE BANC | | 40,1 | | | | |
| SAS CARROSSERIE VINCENT ET FILS | | | | | | 50,8 |
| SAS TRUCKS CARS SERVICES | 45,3 | 70,8 | | | | |
| SAS VALORSOL | 55,5 | 76,2 | 80,8 | | | |

Source : grand-livre

⁶⁵ Article R. 2122-1 du code de la commande publique : « L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées. (...) ».

4.3.3 L'examen des dossiers de marchés

Les modalités de passation et d'attribution de 22 marchés, répartis sur la période, ont été examinés.

Les marchés pouvant être allotés l'ont été, selon la nature du besoin.

En matière de procédure adaptée, bien qu'aucun délai entre la publication et la date limite de réponse n'est imposé par le code de la commande publique, l'article R. 2143-1 du code de la commande publique prévoit que l'acheteur fixe les délais de réception en tenant compte de la complexité du marché et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leur candidature. Ainsi, les délais doivent être suffisants pour permettre à la concurrence de jouer et aux entreprises intéressées de répondre.

Un marché passé en 2018 pour le développement d'une application mobile et un marché passé en 2019 pour la fourniture d'un compacteur mobile ont prévu des délais de réponse inférieurs à trois semaines, ce qui était insuffisant. D'ailleurs, pour chacun de ces marchés, une seule entreprise a présenté une offre. Un marché passé en 2022 pour la création d'une unité de production centralisée sur le site d'un restaurant a prévu un délai de réponse de 11 jours seulement, ce qui est insuffisant. Plusieurs marchés examinés prévoient des délais de réponse de trois semaines. Afin que les entreprises candidates puissent présenter des dossiers de qualité, la chambre invite la communauté de communes à fixer, pour les marchés à procédure adaptée, des délais de réponse plus importants.

Le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, implique une information appropriée des candidats sur les critères d'attribution d'un marché public et sur les conditions de leur mise en œuvre dès l'engagement de la procédure d'attribution du marché. Ainsi, les informations données aux candidats dans le règlement de consultation sur les critères de sélection et leurs modalités de mise en œuvre doivent présenter un caractère suffisamment clair et précis.

En l'espèce, plusieurs marchés comportent des sous-critères de sélection portant sur la valeur technique qui ne sont pas définis dans le règlement de la consultation et qui sont précisés dans un autre document du dossier de consultation (CCTP ou cadre du mémoire technique), sans que le règlement de la consultation ne renvoie à ce document. La chambre invite la CCVD à définir de manière explicite les critères et les sous-critères utilisés dans le règlement de la consultation.

Pour d'autres marchés, le règlement de la consultation se borne à mentionner un critère ou des sous-critères, sans qu'une définition de ce critère ou de ces sous-critères ne soit donnée dans aucun des documents du dossier de consultation. Enfin, un marché, qui prévoit que la valeur technique est décomposée en trois sous-critères, se borne à indiquer la pondération globale de la valeur technique, sans préciser la pondération de chacun de ces sous-critères⁶⁶.

⁶⁶ Sur l'obligation de mentionner la pondération de chacun des sous-critères, voir CE, 18 juin 2020, Commune de Saint Pal de Mons, n° 337377 : « *que si le pouvoir adjudicateur décide, pour mettre en œuvre ces critères de sélection des offres, de faire usage de sous-critères également pondérés ou hiérarchisés, il doit porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation de ces sous-critères dès lors que, eu égard à leur nature et à l'importance de cette pondération ou hiérarchisation, ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection et doivent en conséquence être eux-mêmes regardés comme des critères de sélection ;* ».

La CCVD devra définir avec précision, dans le règlement de la consultation, les critères et les sous-critères de sélection qu'elle entend mettre en œuvre, en précisant la pondération de chacun des sous-critères.

Recommandation n° 5. Définir avec précision, dans le règlement de la consultation, les critères et les sous-critères de sélection mis en œuvre, en précisant systématiquement la pondération de chacun des sous-critères.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service de la commande publique présentait une fragilité en raison d'un sous-effectif du service, qui conduisait à confier aux services acheteurs la rédaction des pièces de procédure des marchés. Le service, qui a été étoffé en mars 2022, prend désormais en charge la rédaction des pièces de procédure, ce qui apparaît pertinent.

Pour les marchés à procédure adaptée, la communauté de communes est invitée à prévoir un délai plus important entre l'avis d'appel à la concurrence et la réception des offres afin que suffisamment de candidats puissent présenter des offres de qualité.

Enfin, la CCVD devra définir précisément, dans le règlement de consultation, les critères et les sous-critères de sélection qu'elle met en œuvre. Elle devra préciser systématiquement la pondération de chacun des sous-critères utilisés.

5 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

5.1 La structuration budgétaire

La CCVD présente en 2022 un budget principal et deux budgets annexes (BA zones d'activités et BA immobilier d'entreprise-locations de bâtiments), qui relèvent de l'instruction comptable M14. Depuis le 1^{er} janvier 2023, ces budgets relèvent de l'instruction M57.

Un troisième budget annexe est relatif à la production d'énergie photovoltaïque. Cette activité, qui constitue un service public industriel et commercial, relève de l'instruction M4.

5.2 La préparation et l'exécution budgétaire

Les opérations budgétaires commencent au mois de septembre et s'achèvent à la mi-décembre.

Au mois de septembre, une réunion se tient avec la direction et chaque vice-président. Cette réunion a pour objectif d'arrêter les grandes orientations budgétaires, de définir les lignes directrices, en s'appuyant sur les enjeux et les orientations du projet de territoire : chaque vice-président présente les projets pour l'année à venir, qui sont déclinés en actions.

Au début du mois d'octobre, une commission des finances arbitre les projets qui sont retenus. Des réunions techniques se tiennent ensuite avec chaque direction, qui soumettent des propositions chiffrées au titre de la section de fonctionnement et de la section d'investissement. Ces chiffrages sont achevés à la fin du mois d'octobre.

En ce qui concerne la prévision de la masse salariale, une extraction des charges de personnel est faite sur le mois d'octobre, qui donne lieu à une extrapolation sur douze mois. Le chiffrage obtenu est majoré du complément indemnitaire annuel des agents. Ce chiffrage est ensuite affiné, avec le directeur des ressources humaines, en tenant compte notamment des créations et des suppressions de postes prévues dans chaque direction.

Au début de mois de novembre, les arbitrages budgétaires sont arrêtés lors de deux commissions des finances, l'une portant sur la section de fonctionnement et l'autre sur la section d'investissement. Le budget de l'année suivante est adopté à la mi-décembre.

La CCVD vote un budget supplémentaire en début d'année suivante, qui intègre l'affectation du résultat.

5.3 L'information budgétaire

5.3.1 Les rapports d'orientation budgétaire

En application des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, applicables aux EPCI en vertu de l'article D. 5211-18-1 du même code, le président présente au conseil communautaire, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB).

Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) des années 2017 et 2018 présentent de nombreuses lacunes, dès lors que ces rapports ne mentionnent pas la structure et l'évolution des dépenses, la structure et l'évolution des effectifs, l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel et les engagements pluriannuels de la collectivité.

Les ROB ont connu une amélioration très nette à compter de 2019 : outre le fait qu'ils intègrent désormais les éléments précités, ils présentent de manière détaillée les nouveaux dispositifs fiscaux et financiers qui sont susceptibles de concerner la communauté de communes. Ils ne sont pas pour autant complets dans la mesure où ils ne comportent pas les éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées, les avantages en nature ainsi que les éléments sur la durée effective du travail⁶⁷. Par ailleurs, la présentation des engagements pluriannuels pourrait être améliorée en indiquant le montant des autorisations de programme et des crédits de paiement.

⁶⁷ La présentation de ces éléments dans les ROB est prévue au B de l'article D. 2312-3 du CGCT.

5.3.2 Les informations disponibles sur le site internet de la CCVD

La publication des données budgétaires est une garantie de la transparence de gestion des collectivités publiques. Elle est prévue par les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT.

La CCVD a mis en ligne les présentations claires et synthétiques retraçant les informations essentielles. En revanche, elle n'a pas publié sur son site les notes explicatives de synthèse concernant les actes budgétaires prévues à l'article L. 2121-12 du CGCT.

Par ailleurs, si la CCVD a publié sur son site les délibérations en annexe desquelles se trouvent les rapports d'orientation budgétaire (ROB), ces délibérations, publiées par ordre chronologique avec les autres délibérations, et dont rien n'indique qu'elles contiennent les ROB, sont difficilement accessibles pour le citoyen. Ces délibérations pourraient utilement trouver leur place sur la page internet consacrée au budget, qui présente notamment la fonction du rapport d'orientation budgétaire.

La communauté de communes devra créer sur son site internet une rubrique dédiée à ces documents afin d'en faciliter l'accès pour le grand public.

5.3.3 Les informations contenues dans les documents budgétaires

Les budgets primitifs, les budgets supplémentaires et les comptes administratifs sont globalement conformes à la maquette de l'instruction M14.

Toutefois, certains états n'ont pas été servis. Ainsi, l'état du personnel (annexe C1) n'a pas été renseigné sur plusieurs documents budgétaires⁶⁸.

S'agissant des comptes administratifs, l'état des provisions (annexe A4) n'a pas été servi pour les années 2018, 2019 et 2020, alors que la CCVD avait comptabilisé des provisions. En ce qui concerne l'année 2017, le montant des provisions figurant en annexe A4 ne correspond pas aux provisions constatées au compte de gestion.

5.4 La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

5.4.1 La fonction comptable

Le service des finances est composé de sept personnes : la directrice des finances, des assistantes de gestion comptable (2,8 ETP) et des assistantes de service (1,2 ETP) qui assurent une partie de la gestion comptable de ces services.

⁶⁸ En ce qui concerne le budget principal, l'état C1 n'a été renseigné que pour les budgets primitifs des années 2017, 2018, 2019 et 2021, les budgets supplémentaires 2018 et 2020 et les comptes administratifs des années 2017 et 2022.

La CCVD dispose d'un règlement budgétaire, financier et comptable, qui présente notamment les modalités de préparation du budget, l'exécution annuelle du budget, la gestion des opérations pluriannuelles et les opérations de clôture de l'exercice.

La communauté de communes dispose d'une comptabilité analytique, qui lui permet d'isoler les dépenses et les recettes d'un service fonctionnel. Lors de la comptabilisation d'une opération dans le grand livre, un code analytique est saisi pour affecter la dépense ou la recette aux différents services analytiques. Chaque assistante de direction a accès à la comptabilité analytique de sa direction.

5.4.2 Un budget qui doit gagner en sincérité en modifiant les modalités d'affectation du résultat

Les taux d'exécution budgétaire se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante. La précision des prévisions budgétaires est un élément important de transparence, des taux d'exécution faibles révélant une décision prise par l'assemblée délibérante sur la base de données imprécises.

5.4.2.1 Budget principal

La qualité des prévisions des recettes de fonctionnement est excellente, avec un taux moyen d'exécution sur la période de 100 %.

La qualité des prévisions des dépenses de fonctionnement est globalement très faible, avec un taux moyen d'exécution de 79 % sur la période. Une analyse détaillée sur les exercices 2020, 2021 et 2022 révèle une situation contrastée selon les chapitres : le taux d'exécution est très bon en ce qui concerne les chapitres 012 – Charges de personnel, 014 – Atténuations de produits et 65 – Autres charges de gestion courante, avec un taux supérieur à 95 %. En revanche, les prévisions de dépenses du chapitre 011 – Charges à caractère général ne sont pas satisfaisantes, avec un taux d'exécution qui s'élève en moyenne à 82 % seulement sur ces trois exercices.

La faible qualité des prévisions des dépenses de fonctionnement s'explique également par la pratique consistant à équilibrer artificiellement la section de fonctionnement lors de l'affectation du résultat, dans un budget supplémentaire. Chaque année, lors de l'affectation du résultat, la CCVD reporte en section de fonctionnement (R002) une somme conséquente, qui s'élève en moyenne à 5,2 M€. La CCVD inscrit alors au budget des provisions (chapitre 68) et des charges exceptionnelles (chapitre 67) dont la seule finalité est d'équilibrer la section de fonctionnement. Ces crédits sont annulés pour l'essentiel en fin d'exercice⁶⁹. Cette pratique, qui consiste à équilibrer artificiellement le budget en inscrivant des crédits qui ne correspondent pas à des charges attendues, doit cesser en ce qu'elle conduit à méconnaître le principe de

⁶⁹ Ainsi, en 2022, alors que le résultat reporté en section de fonctionnement s'est élevé à 6 040 k€, la CCVD a ouvert des crédits supplémentaires en charges exceptionnelles (445 k€) et en provisions (4 872 k€). En fin d'exercice, la CCVD a annulé les crédits ouverts en charges exceptionnelles à hauteur de 361 k€ et la totalité des crédits supplémentaires ouverts en provisions.

sincérité du budget. Afin d'équilibrer la section de fonctionnement, la CCVD pourrait utiliser les chapitres « 023 -Virement à la section d'investissement » et « 021 – Virement de la section de fonctionnement », qui correspondent à des virements prévisionnels, qui ne donnent pas lieu à réalisation.

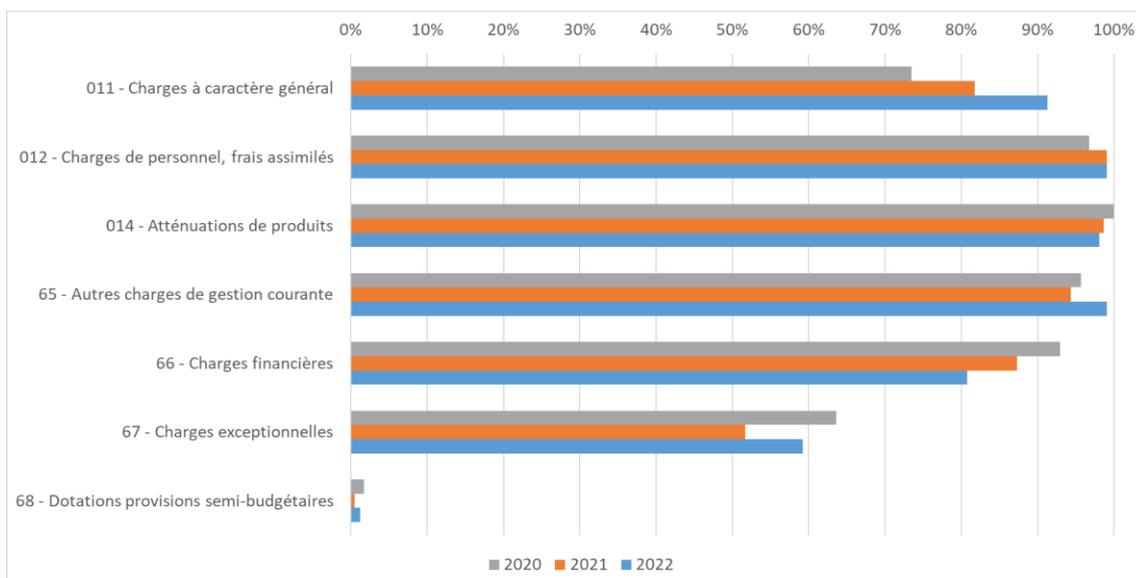
En ce qui concerne la section d'investissement, le taux d'exécution des dépenses d'investissement s'élève à 34 %, tandis que le taux concernant les recettes d'investissement s'établit à 31 %⁷⁰. La qualité des prévisions est ainsi très faible. La CCVD pourrait améliorer la qualité de ces prévisions en ayant davantage recours, pour ses opérations pluriannuelles, au mécanisme des autorisations de programme-crédits de paiement, et en affinant le montant des crédits de paiement ouverts au budget d'une année donnée. La faiblesse du taux d'exécution s'explique également par des crédits ouverts correspondant à des projets qui ne se concrétisent pas au cours de l'exercice.

Tableau n° 6 : Exécution budgétaire 2017-2022

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Moyenne 2017-2022 |
|------------------------------------|------|------|-------|-------|------|-------|-------------------|
| Dépenses réelles de fonctionnement | 75 % | 76 % | 79 % | 83 % | 80 % | 80 % | 79 % |
| Recettes réelles de fonctionnement | 97 % | 99 % | 100 % | 101 % | 99 % | 101 % | 100 % |
| Dépenses d'équipement | 38 % | 33 % | 25 % | 15 % | 41 % | 52 % | 34 % |
| Recettes d'équipement | 36 % | 8 % | 29 % | 25 % | 40 % | 49 % | 31 % |

Source : comptes administratifs

Graphique n° 2 : Évolution des taux d'exécution des dépenses de fonctionnement 2020-2022



Source : comptes administratifs du budget principal

⁷⁰ Ces taux d'exécution sont calculés sans prise en compte des restes à réaliser.

5.4.2.2 Les budgets annexes

En ce qui concerne le budget annexe zones d'activité, les taux d'exécution sont très faibles, tant en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement (28 %) que les recettes de fonctionnement (45 %).

Tableau n° 7 : Exécution budgétaire du BA zones d'activité

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Moyenne 2017-2022 |
|------------------------------------|-------|------|-------|------|-------|-------|----------------------|
| Dépenses réelles de fonctionnement | 20 % | 67 % | 41 % | 15 % | 5 % | 22 % | 28 % |
| Recettes réelles de fonctionnement | 12 % | 11 % | 82 % | 13 % | 31 % | 122 % | 45 % |
| Dépenses d'équipement | 100 % | 75 % | 100 % | 79 % | 100 % | 98 % | 92 % |
| Recettes d'équipement | 31 % | 69 % | 105 % | - | 0 % | 6 % | - |

Source : comptes administratifs du budget annexe zones d'activités

En ce qui concerne le budget Immobilier d'entreprise, les taux d'exécution sont globalement faibles.

Tableau n° 8 : Exécution budgétaire du BA Immobilier d'entreprises

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Moyenne 2017-2022 |
|------------------------------------|------|------|------|-------|------|------|----------------------|
| Dépenses réelles de fonctionnement | 92 % | 99 % | 97 % | 83 % | 81 % | 85 % | 89 % |
| Recettes réelles de fonctionnement | 84 % | 32 % | 22 % | 59 % | 44 % | 70 % | 52 % |
| Dépenses d'équipement | 40 % | 13 % | 44 % | 63 % | 27 % | 13 % | 33 % |
| Recettes d'équipement | 47 % | 1 % | 52 % | 148 % | 16 % | 4 % | 45 % |

Source : comptes administratifs du budget annexe Immobilier d'entreprises

Recommandation n° 6. Ne pas inscrire au budget des provisions et des charges exceptionnelles non justifiées, afin de respecter le principe sincérité budgétaire.

5.4.3 Les restes à réaliser

Aux termes de l'instruction M14, « pour la section d'investissement, et pour les communes de toute catégorie démographique, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. ». Les restes à réaliser en dépenses sont des engagements juridiques donnés à des tiers qui découlent de la signature de

marchés, de contrats ou de conventions et qui n'ont pas encore fait l'objet d'un mandatement sur l'exercice qui s'achève mais qui donneront lieu à un début de paiement sur le prochain exercice.

Un contrôle des restes à réaliser (RAR) a été effectué sur l'exercice 2022. Deux opérations, d'un montant respectif de 6 000 € et 22 513,20 € ont donné lieu à la constatation de RAR en dépenses d'investissement, sans justification pertinente. A l'exception de ces deux erreurs, peu significatives⁷¹, les RAR comptabilisés étaient justifiés.

5.4.4 Les provisions

La CCVD enregistre des provisions de trois natures distinctes.

Elle comptabilise d'abord, depuis 2020, des provisions pour dépréciation des créances clients. Ces provisions s'élèvent à 36,7 k€ à la clôture de l'exercice 2022 et font l'objet d'un suivi annuel.

Elle comptabilise également des provisions pour risques, concernant notamment les charges liées à l'entretien des parcs d'activité et à la fibre optique. Ces provisions s'élèvent à 519 k€ à l'exercice de la clôture 2022.

Elle comptabilise enfin des provisions pour litige. La provision constatée, d'un montant de 232 k€ en 2022, est relative à un contentieux portant sur les coûts engendrés par le retrait de six communes du périmètre intercommunal. La CCVD a comptabilisé en 2014 une provision de 313 347,73 €, correspondant, d'une part, à une somme de 232 241,28 € réclamée par le syndicat de traitement des déchets (SYTRAD) et, d'autre part, à la somme de 81 106,45 € fixée par arrêté du préfet de la Drôme au titre des conditions financières de retrait de l'EPCI. Le conseil communautaire a procédé, par une délibération du 28 janvier 2020, à une reprise de la provision de 81 106,45 €, suite à l'arrêt rendu par la CAA de Lyon le 13 novembre 2018 confirmant la légalité de l'arrêt du préfet de la Drôme. S'agissant de la provision concernant le SYTRAD, la CCVD a maintenu cette provision à la levée du risque, au motif qu'elle anticipe une augmentation de la cotisation appelée par ce syndicat, en lien avec une augmentation générale du coût du traitement des déchets. Cependant, un tel motif n'est pas de nature à justifier le maintien de cette provision.

Tableau n° 9 : Provisions (en k€)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| 15111 - Provisions pour litige | 313 | 313 | 313 | 232 | 232 | 232 |
| 15181 - Autre provisions pour risque | 519 | 519 | 519 | 519 | 519 | 519 |
| 4911 - Provision pour dépréciation des comptes de redevables | - | - | - | 31 | 34 | 37 |

Source : balance des comptes

⁷¹ En 2022, les RAR s'élèvent respectivement à 1 187 k€ en dépenses d'investissement et à 785 k€ en recettes d'investissement.

5.4.5 Les discordances entre l'inventaire et l'état de l'actif

Le suivi des immobilisations constitue un élément essentiel de la qualité de l'information comptable visant à donner une image fidèle et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. Ce suivi incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient l'inventaire physique et comptable, et au comptable, qui établit l'état de l'actif, ces deux états devant être concordants.

Le rapprochement entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable révèle des discordances importantes.

A titre d'exemple, certaines subventions d'équipement aux organismes publics (compte 2041) au titre « d'aides à la pierre » sont incluses dans l'inventaire tenu par l'ordonnateur et ne figurent pas dans l'état de l'actif. De même, certains bâtiments (compte 2131) figurent uniquement dans l'inventaire tenu par l'ordonnateur. Certains bâtiments, tels que la pépinière de l'Ecosite, font l'objet d'un amortissement uniquement enregistré chez le comptable.

La CCVD se rapprochera du comptable afin de régulariser les écarts observés.

La CCVD indique dans ses observations qu'elle a réalisé un travail de mise à jour de son inventaire en 2021 et 2022, qu'elle poursuivra en 2024.

Tableau n° 10 : Comparaison des inventaires €

| | Valeur brute | | Valeur nette | |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | Ordonnateur | Comptable | Ordonnateur | Comptable |
| Comptes 20 | 7 443 480 € | 5 708 978 € | 5 342 812 € | 4 609 797 € |
| Comptes 21 | 29 543 585 € | 27 955 614 € | 21 038 934 € | 18 697 301 € |
| Comptes 23 | 8 194 985 € | 8 725 221 € | 8 194 985 € | 8 725 221 € |
| Comptes 26 | 559 400 € | 559 400 € | 559 400 € | 559 400 € |
| Comptes 27 | 1 577 591 € | 604 542 € | 1 533 366 € | 604 542 € |
| Total | 47 319 042 € | 43 553 755 € | 36 669 497 € | 33 196 261 € |

Source : inventaire tenu par l'ordonnateur ; état de l'actif du comptable

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire et la fiabilité des comptes sont satisfaisantes. Des progrès importants ont été réalisés dans la présentation des rapports d'orientation budgétaire.

La communauté de communes ne devra plus inscrire au budget des provisions et des charges exceptionnelles non justifiées, en vue d'assurer la sincérité du budget.

La CCVD devra par ailleurs aménager son site internet afin que les informations budgétaires obligatoires soient facilement accessibles.

Enfin, l'ordonnateur est invité à se rapprocher du comptable afin de régulariser les écarts constatés entre son inventaire et l'état de l'actif.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 La méthodologie retenue

La méthodologie pour l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières.

Le périmètre retenu est celui du budget principal, qui représente 83 % des recettes réelles de fonctionnement consolidées en 2022 (91 % en 2021). Toutefois, certains agrégats, tels que la dette et la capacité de désendettement, ont été appréhendés sur un périmètre regroupant l'ensemble des budgets relevant de l'instruction M14, eu égard à l'importance de la dette portée par les budgets annexes.

6.2 L'évolution des soldes d'épargne

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) baisse de 3,8 % par an, entre 2017 et 2022, en raison d'une augmentation des charges de gestion (+ 7,6 % par an) plus dynamique que celle des produits de gestion (+ 6,4 % par an). L'EBF, qui oscille entre 11,8 % et 13 % des produits de gestion de 2017 à 2019 et en 2021, connaît un pic en 2020 (18,8 % des produits de gestion) et un point bas en 2022, où il ne représente que 7,7 % de ces produits.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute exprime la capacité de la communauté de communes à financer le remboursement de ses emprunts ainsi que ses investissements. La CAF brute, qui est largement déterminée par l'EBF, connaît les mêmes évolutions que cet agrégat.

La CAF nette est calculée à partir de la CAF brute minorée de l'annuité en capital de la dette, ce qui permet d'identifier l'autofinancement réellement disponible pour les dépenses d'investissement. L'année 2017 présente un profil atypique en ce que la CCVD a remboursé un prêt relais d'un montant de 715 k€⁷², ce qui a lourdement obéré sa CAF nette. La CAF nette a augmenté entre 2018 et 2020, en lien avec l'augmentation de l'EBF, avant de diminuer fortement jusqu'en 2022, sous le double effet de la baisse de l'EBF et de l'augmentation des annuités en capital de la dette : alors que la CAF nette représentait 10,9 % des produits de gestion en 2020, elle représente seulement 3,3 % des produits en 2022. Ainsi, entre 2020 et 2022, la capacité de la CCVD à autofinancer ses investissements s'est contractée de manière significative.

La CCVD fait valoir dans ses observations qu'une subvention d'équilibre exceptionnelle de 200 k€ a été versée en 2022 au budget annexe immobilier d'entreprise. Le versement de cette subvention exceptionnelle a conduit à minorer d'autant la CAF brute et la CAF nette.

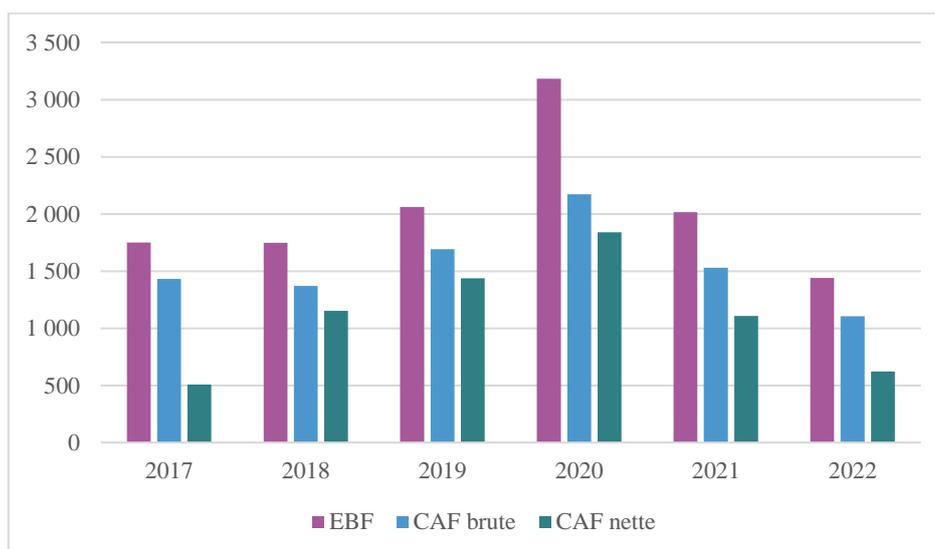
⁷² Ce prêt relais a été souscrit dans le cadre d'une opération liée au fonds d'intervention foncière, qui a pour objet de faciliter la réalisation de projets d'habitats des communes.

Tableau n° 11 : Évolution des soldes de gestion

| en k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Var annuelle moyenne |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| Produits de gestion (A) | 13 768 | 14 634 | 15 828 | 16 955 | 17 064 | 18 769 | + 6,4 % |
| Charges de gestion (B) | 12 019 | 12 886 | 13 767 | 13 773 | 15 050 | 17 328 | + 7,6 % |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 1 749 | 1 747 | 2 061 | 3 182 | 2 014 | 1 441 | - 3,8 % |
| en % des produits de gestion | 12,7 % | 11,9 % | 13,0 % | 18,8 % | 11,8 % | 7,7 % | - 9,6 % |
| CAF brute | 1 431 | 1 369 | 1 693 | 2 171 | 1 529 | 1 105 | - 5,0 % |
| en % des produits de gestion | 10,4 % | 9,4 % | 10,7 % | 12,8 % | 9,0 % | 5,9 % | - 10,7 % |
| CAF nette | 506 | 1 153 | 1 439 | 1 841 | 1 108 | 622 | + 4,2 % |
| en % des produits de gestion | 3,7 % | 7,9 % | 9,1 % | 10,9 % | 6,5 % | 3,3 % | |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Graphique n° 3 : Évolution des soldes de gestion (en k€)



Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.3 L'évolution des produits de gestion

6.3.1 Composition et évolution globale

Les produits de gestion, qui s'élèvent à près de 18,8 M€ en 2022, connaissent une progression régulière et particulièrement soutenue sur la période (+ 6,4 % en moyenne).

Les ressources de la communauté de communes reposent principalement sur les ressources fiscales nettes⁷³, qui représentent 64 % des produits de gestion en 2022, et connaissent une progression de 6,1 % par an. Les ressources institutionnelles (dotations et participations) représentent 28 % des produits de gestion et progressent de 6 % par an. Enfin, les ressources d'exploitation, liées notamment aux services petite enfance, aux déchèteries et à la mise à disposition de personnel, présentent un caractère plus marginal (8 % des ressources).

Tableau n° 12 : Évolution des produits de gestion

| en k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Var. annuelle moyenne |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Ressources fiscales nettes | 8 910 | 9 879 | 10 397 | 11 109 | 10 864 | 12 003 | + 6,1 % |
| + Ressources d'exploitation | 939 | 1 142 | 1 136 | 1 166 | 1 341 | 1 510 | + 10,0 % |
| + Dotations et participations | 3 919 | 3 613 | 4 295 | 4 680 | 4 859 | 5 256 | + 6,0 % |
| = Produits de gestion | 13 768 | 14 634 | 15 828 | 16 955 | 17 064 | 18 769 | + 6,4 % |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.3.2 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales connaissent une augmentation dynamique sur la période (+ 3,7 % par an), et s'élèvent à 17,1 M€ en 2022, portées par la hausse des impôts locaux (+ 3,5 % par an).

La structure des impôts locaux a été profondément modifiée au cours de la période avec la mise en œuvre en 2021 de deux réformes : en premier lieu, à compter du 1^{er} janvier 2021, un nouveau schéma de financement des EPCI à fiscalité propre a été mis en œuvre avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales : la perte de recettes fiscales pour les EPCI est compensée par l'attribution d'une fraction de la TVA nationale. La CCVD a ainsi perçu 5,56 M€ en 2022. En deuxième lieu, à compter de 2021, la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et de la CFE des établissements industriels a été réduite de moitié. Afin de neutraliser la perte du produit de ces deux taxes, l'État verse désormais une compensation égale au produit de la perte de base, résultant de la réduction de moitié de la valeur locative cadastrale des locaux industriels, par le taux d'imposition 2020.

Ces réformes ont diminué de manière très significative l'importance des ressources fiscales pour lesquelles la communauté de communes dispose d'un pouvoir de taux : alors que la taxe d'habitation, la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises représentaient 10,3 M€ en 2020, ces impositions s'élèvent seulement à 4,5 M€ en 2021. La communauté perçoit en 2021 5,8 M€ au titre de la fraction de TVA nationale perçue et de l'allocation de compensation mise en place, sur lesquelles elle ne dispose d'aucun pouvoir de taux.

Compte tenu de ces réformes et afin de pouvoir apprécier l'évolution des ressources fiscales liées à valeur locative des locaux (taxe d'habitation, taxe foncière et cotisation foncière des entreprises), ces ressources fiscales ont été reconstituées à compter de 2021 en y intégrant la fraction de TVA nationale perçue et la compensation liée à la réduction de moitié de valeur

⁷³ Les ressources fiscales nettes correspondent aux ressources fiscales propres (analysées au paragraphe 6.3.2) diminuées de la fiscalité reversée (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et FNGIR).

locative des établissements industriels. Il en ressort que les impositions assises sur la valeur locative des locaux ont connu une évolution très dynamique sur la période (+ 4,8 % par an).

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises connaît également une évolution très dynamique, avec une augmentation de 4,8 % par an sur la période.

Tableau n° 13 : Évolution du produit des impôts locaux

| (en k€) | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Var ann. moyenne |
|---|-------|-------|-------|--------|--------|--------|------------------|
| TF, TH et CFE recalculées ⁷⁴ | 8 811 | 9 427 | 9 661 | 10 268 | 10 381 | 11 146 | + 4,8 % |
| Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) | 1 218 | 1 174 | 1 342 | 1 354 | 1 407 | 1 541 | + 4,8 % |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La taxe sur le foncier bâti (TFB) est très dynamique sur la période, ce qui s'explique pour l'essentiel par une hausse du taux d'imposition, qui est passé de 2,32 % en 2019 à 3,32 % en 2020, alors que les bases d'imposition ont connu une hausse modérée. Le taux de TFB est supérieur de 0,71 points à la moyenne des taux des EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) de la Drôme.

Le dynamisme de la CFE, qui augmente de 1,4 % par an de 2017 à 2020 et de 4,6 % entre 2021 et 2022, résulte uniquement de l'augmentation des bases d'imposition, le taux d'imposition étant demeuré constant sur la période. Le taux de cette cotisation est supérieur de 0,71 points à la moyenne des taux des EPCI à FPU de la Drôme.

Seul le taux de la taxe sur le foncier bâti a augmenté au cours de la période : cette hausse de taux explique l'essentiel de l'augmentation du produit de cette taxe. Pour les autres impôts locaux, l'évolution des recettes fiscales provient de l'évolution des bases d'imposition, qui résulte pour l'essentiel des revalorisations fixées par les lois de finances successives.

Tableau n° 14 : Évolution de la fiscalité avec pouvoir de taux

| en k€ | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------------------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Taxe d'habitation | Bases | 42 028 | 46 749 | 48 060 | 48 699 | | |
| | Taux | 10,89 % | 10,89 % | 10,89 % | 10,89 % | | |
| | Produits | 4 577 | 5 091 | 5 234 | 5 303 | | |
| Taxe sur le foncier bâti | Bases | 35 228 | 35 843 | 37 033 | 38 204 | 35 726 | 37 434 |
| | Taux | 2,21 % | 2,32 % | 2,32 % | 3,32 % | 3,32 % | 3,32 % |
| | Produits | 779 | 832 | 859 | 1 268 | 1 186 | 1 243 |
| Taxe sur le foncier non bâti | Bases | 1 378 | 1 398 | 1 425 | 1 440 | 1 409 | 1 455 |
| | Taux | 4,83 % | 4,83 % | 4,83 % | 4,83 % | 4,83 % | 4,83 % |
| | Produits | 67 | 68 | 69 | 70 | 68 | 70 |
| Cotisation foncière des entreprises | Bases | 11 963 | 12 187 | 12 321 | 12 800 | 10 530 | 11 019 |
| | Taux | 26,81 % | 26,81 % | 26,81 % | 26,81 % | 26,81 % | 26,81 % |
| | Produits | 3 207 | 3 267 | 3 303 | 3 432 | 2 823 | 2 954 |

Source : État fiscaux n° 1259

⁷⁴ A compter de 2021, ces produits ont été majorés de la fraction de TVA et de l'allocation compensatrice perçues.

Tableau n° 15 : Comparaison des taux d'imposition locale 2022

| | Taxe sur le foncier bâti (TFB) | Taxe sur le foncier non bâti (TFNB) | Cotisation foncière des entreprises |
|---|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| CCVD | 3,32 % | 4,83 % | 26,81 % |
| Moyenne des taxes votées par les EPCI à FPU de la Drôme | 2,61 % | 7,19 % | 26,10 % |
| Ecart à la moyenne | 0,71 | -2,36 | 0,71 |

Source : DGFIP – Fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale 2022

La CCVD perçoit d'autres ressources fiscales, dont les principales sont la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,1 M€ en 2022), la taxe pour la gestion des milieux aquatiques (469 k€ en 2022), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (366 k€), la taxe de séjour (175 k€) et la taxe sur les surfaces commerciales (174 k€).

6.3.3 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles sont constituées des dotations de l'État, des compensations fiscales et des participations des partenaires publics. Ces ressources progressent de 6 % entre 2017 et 2022, portées par l'augmentation des allocations de compensation. Celles-ci augmentent fortement en 2021 en raison de la compensation liée à la réduction de moitié de la valeur locative des établissements industriels⁷⁵. Il ne s'agit cependant pas d'une ressource nouvelle puisque cette allocation vient compenser la perte de produit de TFB et de CFE.

La dotation globale de fonctionnement versée par l'État, qui s'élève à près de 1,2 M€ en 2022, progresse légèrement sur l'ensemble de la période (+ 0,4 % par an).

La caisse d'allocation familiale est un contributeur institutionnel important, celle-ci ayant versé 1,4 M€ en 2022 au titre de sa participation au financement des crèches.

Enfin, la CCVD a perçu en 2022 727 k€ au titre de la valorisation de déchets.

Tableau n° 16 : Évolution des ressources institutionnelles

| en k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Var. ann. moyenne |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| Dotation globale de fonctionnement | 1 164 | 1 101 | 1 202 | 1 202 | 1 184 | 1 185 | + 0,4 % |
| Dotation générale de décentralisation | 0 | 0 | 185 | 0 | 0 | 0 | |
| FCTVA | 6 | 2 | 8 | 7 | 39 | 16 | + 22,4 % |
| Participations | 2 395 | 2 217 | 2 495 | 3 046 | 2 813 | 3 188 | + 5,9 % |
| dont État, CAF | 1 640 | 1 580 | 1 630 | 2 101 | 1 948 | 2 096 | + 5,0 % |
| dont région | 119 | 12 | 21 | 18 | 189 | 249 | + 15,8 % |
| Autres | 636 | 624 | 844 | 927 | 676 | 843 | + 5,8 % |
| Compensation et péréquation | 354 | 293 | 405 | 425 | 824 | 867 | + 19,6 % |
| Ressources institutionnelles | 3 919 | 3 613 | 4 295 | 4 680 | 4 859 | 5 256 | + 6,0 % |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

⁷⁵ Article 29 de la loi de finances pour 2021.

6.4 Les charges de gestion

6.4.1 Composition et évolution globale

Les charges de gestion représentent plus de 17 M€ en 2022 contre 12 M€ en 2017. A l'exception de l'année 2020 où elles étaient stables, ces charges ont connu une augmentation très soutenue sur l'ensemble de la période (+ 7,6 % par an en moyenne), portées par la hausse des charges de personnel, qui représentent 61,2 % des charges de gestion.

Les charges à caractère général et les autres charges de gestion, qui représentent respectivement 21,9 % et 15,9 % des charges, augmentent également de manière très soutenue.

Tableau n° 17 : Évolution des charges de gestion

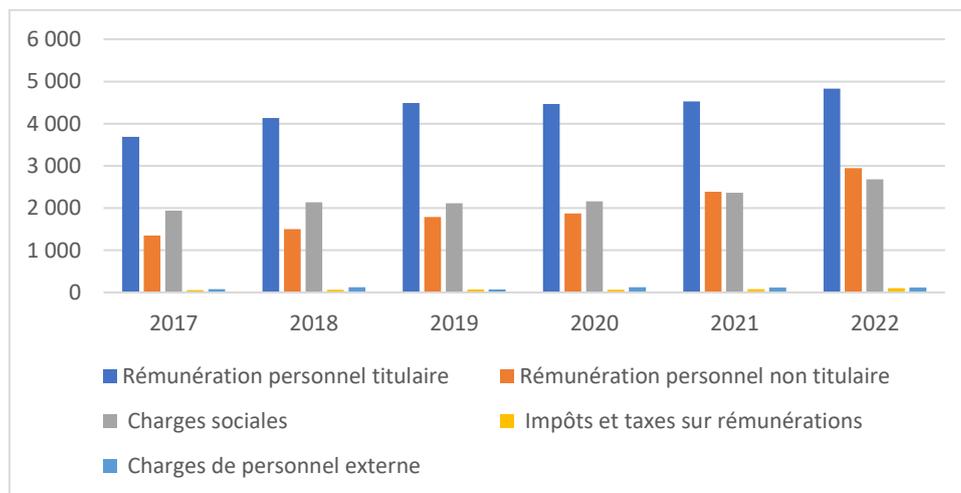
| en k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Évo. Annuelle |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| Charges à caractère général | 2 648 | 2 838 | 2 932 | 2 616 | 3 177 | 3 788 | + 7,4 % |
| Charges de personnel | 7 246 | 7 740 | 8 289 | 8 560 | 9 383 | 10 597 | + 7,9 % |
| Subventions de fonctionnement | 80 | 60 | 208 | 329 | 145 | 195 | + 19,5 % |
| Autres charges de gestion | 2 045 | 2 248 | 2 338 | 2 268 | 2 345 | 2 748 | + 6,1 % |
| Charges de gestion | 12 019 | 12 886 | 13 767 | 13 773 | 15 050 | 17 328 | + 7,6 % |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.4.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel comprennent pour l'essentiel la rémunération des agents, titulaires et non-titulaires et les charges sociales⁷⁶. Elles s'élèvent à 10 597 k€ en 2022 et représentent 61 % des charges courantes. Ces charges ont augmenté de manière très soutenue sur la période, de 7,9 % par an. Cette augmentation est proportionnelle à celle de l'effectif.

⁷⁶ Elles comprennent également les charges de personnel externe (121 k€ en 2022) et les impôts et taxes sur rémunérations (99 k€ en 2022), qui présentent un caractère plus marginal.

Graphique n° 4 : Évolution des charges de personnel (en k€)

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.4.3 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général s'établissent à 3,8 M€ en 2022. Elles ont reculé en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire. Au-delà d'un simple effet de rattrapage, elles augmentent fortement en 2021 et 2022, sous l'effet de la hausse du coût de l'électricité et du carburant. Les « achats autres » augmentent en 2022 compte tenu des charges en lien avec la cuisine centrale créée en septembre 2021 dédiée aux structures petite enfance et de la volonté de développer en interne les travaux de petit entretien des bâtiments et des véhicules. Les prestations de services augmentent en 2021 et 2022, ce qui s'explique principalement par le traitement des déchets industriels banals et le traitement des déchets verts. Enfin, les honoraires, les frais d'études et de recherches augmentent à compter de 2021 compte tenu de la rédaction du projet de territoire, du développement des actions culturelles et de celles liées à la compétence mobilité ainsi que de la mise en œuvre du programme « territoire d'innovations »⁷⁷.

Tableau n° 18 : Évolution des charges à caractère général

| en k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Var. annuelle moyenne |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
| Charges à caractère général | 2 648 | 2 838 | 2 932 | 2 616 | 3 177 | 3 788 | + 7,4 % |
| Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks) | 539 | 630 | 530 | 661 | 679 | 852 | + 9,6 % |
| Dont entretien et réparations | 509 | 585 | 463 | 478 | 524 | 545 | + 1,4 % |
| Dont autres services extérieurs | 218 | 215 | 217 | 148 | 196 | 212 | - 0,6 % |
| Dont contrats de prestations de services avec des entreprises | 416 | 443 | 458 | 504 | 593 | 695 | + 10,8 % |
| Dont honoraires, études et recherches | 269 | 331 | 469 | 271 | 581 | 629 | + 18,5 % |

Source : comptes de gestion du budget principal, retraitements CRC

⁷⁷ Projets liés à la prospective agricole et alimentaire 2020-2050, à la mise en réseau des acteurs de la formation et à la mise en place de stations de mobilité.

6.4.4 Les subventions

La CCVD a la faculté de verser des subventions à certains partenaires publics et aux acteurs associatifs. Ces versements sont facultatifs et doivent être validés par le conseil communautaire.

Les subventions versées ont progressé jusqu'en 2019, où elles s'élèvent à 381 k€, avant de diminuer jusqu'à atteindre 304 k€ en 2022. Les principales subventions versées en 2022 concernent la promotion du tourisme (subvention à l'office de tourisme de 58 k€), l'insertion sociale et professionnelle (43 k€), les manifestations culturelles, l'aide au développement avec le Sénégal (30 k€) et le développement économique local (23 k€).

Les subventions d'un montant supérieur à 23 000 € par an doivent faire l'objet d'une convention qui définit l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée⁷⁸.

La CCVD a conclu des conventions avec toutes les associations ayant bénéficié d'une subvention supérieure à 23 k€. En ce qui concerne les modalités de contrôle et d'évaluation, les conventions conclues avec l'office de tourisme du Val-de-Drôme se bornent à stipuler⁷⁹ que « La CCVD et l'office de tourisme s'engagent à travailler en étroite collaboration pour la bonne application de cette convention ». La convention de partenariat conclue avec l'association Boucles Drôme Ardèche Organisation prévoit seulement que « les deux parties conviennent d'effectuer un bilan de partenariat après chaque édition ». Ces stipulations très générales ne définissent pas de manière suffisamment précises les modalités de contrôle et d'évaluation. La CCVD devra veiller à corriger cette carence lors de l'élaboration des conventions à venir.

Tableau n° 19 : Subventions versées

| En k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 6743 - Subventions de fonctionnement | 166 | 192 | 234 | 201 | 140 | 137 |
| 6745 - Subventions aux personnes de droit privé | 109 | 13 | 33 | 43 | 59 | 78 |
| 6748 - Autres subventions exceptionnelles | 49 | 133 | 114 | 86 | 102 | 89 |
| Total | 324 | 338 | 381 | 330 | 301 | 304 |

Source : comptes de gestion

⁷⁸ Article 10 de loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et article 1^{er} du décret n° 2001-455 du 6 juin 2001 pris pour l'application de ces dispositions.

⁷⁹ Article 8 : Évaluation des objectifs.

6.5 Les dépenses d'équipement

6.5.1 Les dépenses d'équipement réalisées

Les dépenses d'investissement du budget principal, qui regroupent les dépenses d'équipement, les subventions d'équipement et les participations financières, atteignent 26,9 M€ sur la période étudiée, dont 21,8 M€ d'investissements directs. Les dépenses d'investissements connaissent une forte hausse sur l'ensemble de la période (+ 26,6 % par an), les années 2021 et 2022 recensant plus de la moitié des dépenses d'investissement réalisées.

Tableau n° 20 : Dépenses d'équipement réalisées (BP)

| En k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Total |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Dépenses d'équipement | 2 800 | 2 627 | 2 549 | 1 544 | 4 566 | 7 704 | 21 790 |
| Subventions d'équipement | 104 | 446 | 1 909 | 38 | 1 466 | 661 | 4 624 |
| Participations et inv. financiers nets ⁸⁰ | - 353 | 290 | - 27 | 451 | 167 | - 67 | 461 |
| Total | 2 552 | 3 363 | 4 430 | 2 032 | 6 199 | 8 298 | 26 875 |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Les projets les plus importants sont la participation au financement du déploiement de la fibre optique⁸¹ (3,6 M€) et la construction du siège de la CCVD (2,7 M€). Au cours des années 2020 à 2022, la CCVD a successivement lancé la construction d'une salle de gymnastique et d'un dojo à Loriol-sur-Drôme (coût estimé de 2,8 M€), de la déchèterie de Livron-sur-Drôme (coût estimé de 1,2 M€), la construction de deux bâtiments à usage de stockage et de vestiaires sur l'écosite du Val-de-Drôme (coût estimé de 1,3 M€), la création d'un restaurant centralisé (coût estimé de 1,3 M€) et des travaux d'aménagement d'un parc d'activité (coût estimé de 1,2 M€).

La CCVD dispose d'un plan pluriannuel d'investissement, qui présente pour chaque projet le coût total des investissements, les dépenses mandatées chaque année, les dépenses annuelles prévisionnelles, ainsi que les modalités de financement. Ce plan pluriannuel d'investissement n'appelle pas d'observations.

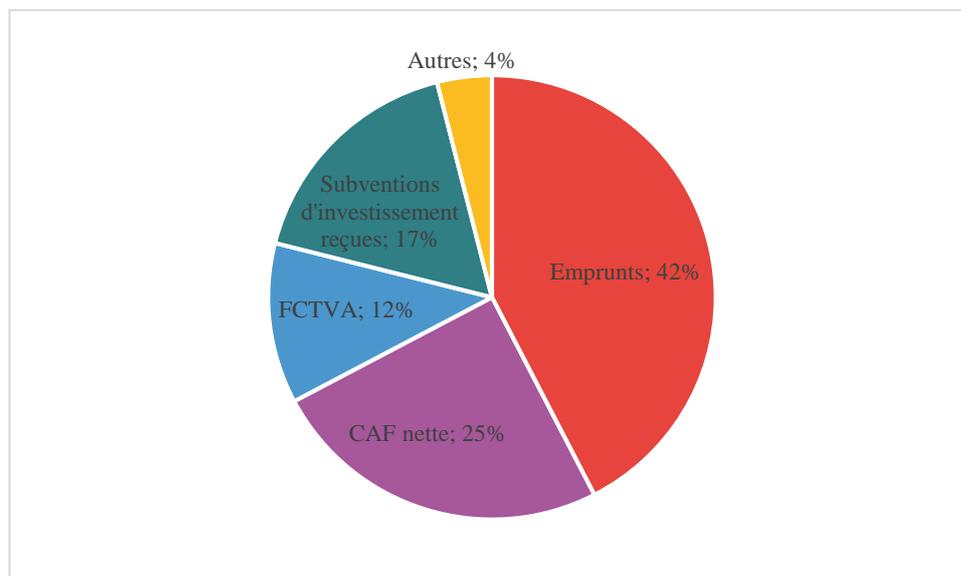
6.5.2 Les modalités de financement des dépenses d'équipement

Les dépenses d'investissement ont été financées à hauteur de 25 % par l'autofinancement de la CCVD (6,7 M€), de 17 % par les subventions reçues (4,6 M€) et de 12 % par le fonds de compensation de la TVA (3,1 M€). La CCVD a eu recours à l'emprunt à concurrence de 11,4 M€, soit 42 % des investissements réalisés. Elle n'a pas eu besoin de mobiliser son fonds de roulement pour financer ses investissements.

⁸⁰ Lorsque le montant est négatif, la CCVD dégage une ressource résultant de la réduction de ses participations et investissements financiers.

⁸¹ Par le biais de subventions à l'établissement public Ardèche Drôme Numérique.

Graphique n° 5 : Modalités de financement des dépenses d'investissement de 2017 à 2022



Source : comptes de gestion, retraitement CRC

6.6 La situation bilancielle

6.6.1 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement mesure les ressources durables dont dispose l'EPCI pour financer ses investissements. Il est calculé par la différence entre les ressources stables (dotations, réserves, subventions et dettes financières de long terme notamment) et les actifs immobilisés. Le besoin en fonds de roulement est constitué par la différence entre les créances et les dettes à court terme (fournisseurs en particulier). La trésorerie s'obtient en le retranchant du fonds de roulement.

La trésorerie diminue à compter de 2020, sous le double effet de la baisse du fonds de roulement et de l'augmentation de besoin en fonds de roulement. Toutefois, elle se maintient à un niveau élevé en 2022 (7,2 M€), où elle représente cinq mois de charges courantes.

Tableau n° 21 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

| en k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fonds de roulement net global | 7 138 | 5 507 | 6 973 | 8 548 | 8 123 | 7 611 |
| - Besoin en fonds de roulement global | - 33 | 1 240 | - 1 369 | - 510 | 206 | 411 |
| =Trésorerie nette | 7 171 | 4 267 | 8 342 | 9 059 | 7 918 | 7 199 |
| en nombre de jours de charges courantes | 218 | 121 | 221 | 239 | 191 | 151 |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

6.6.2 L'endettement

6.6.2.1 L'évolution de la dette

L'analyse qui suit concerne l'ensemble des budgets relevant de l'instruction M14 (budget principal, budget annexe zones d'activités, budget annexe immobilier d'entreprise et location de bâtiments), dès lors que la dette portée par les budgets annexes représente 44 % de la dette consolidée. La dette du budget énergie solaire n'a pas vocation à peser sur les finances de la communauté de communes au vu du caractère industriel et commercial de ce service public.

La dette consolidée a presque doublé au cours de la période (+ 89 %) pour atteindre 18,7 M€ en 2022. Cette évolution est essentiellement due au budget principal, dont la dette, faible en 2017 (1,8 M€, soit 18 % seulement de la dette consolidée), a été multipliée par 5,8 sur la période, pour atteindre 10,4 M€ en 2022, soit 55 % de la dette consolidée. La CCVD explique cette évolution en indiquant qu'elle a souhaité avoir recours à l'emprunt dans un contexte de taux d'intérêt très faibles. A contrario, la dette portée par les budgets annexes présente des évolutions moins marquées : la dette du BA immobilier d'entreprise diminue en moyenne de 0,9 % par an et s'élève à près de 2 M€ en 2022. La dette portée par le budget annexe zone d'activité progresse de 0,8 % par an et s'élève à 6,3 M€ en 2022.

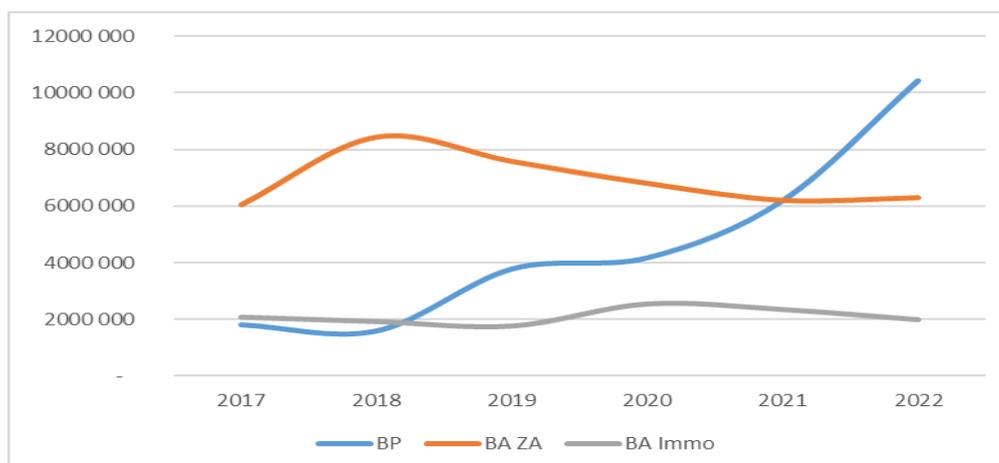
32 % de la dette portée par le budget principal correspond aux investissements réalisés dans la fibre, 22 % correspond à des investissements concernant la gestion des déchets et 15 % correspond à des investissements concernant la petite enfance.

Tableau n° 22 : Évolution de la dette consolidée (budget principal et budgets annexes)

| en k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Encours de dette au 1 ^{er} janvier | 7 111 | 9 926 | 11 950 | 13 120 | 13 521 | 14 745 |
| - Annuité en capital de la dette | 1 279 | 580 | 3 176 | 1 268 | 1 226 | 1 291 |
| - Var. des autres dettes | 6 | - 5 | - 1 | - 447 | 120 | 99 |
| + Nouveaux emprunts | 4 100 | 2 600 | 4 345 | 1 222 | 2 569 | 5 367 |
| = Encours de dette au 31 décembre | 9 926 | 11 950 | 13 120 | 13 521 | 14 745 | 18 723 |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Graphique n° 6 : Évolution de la dette du BP et des BA



Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Au 31 décembre 2022, la quasi-totalité des emprunts⁸² du budget principal et des budgets annexes, sont classés en catégorie A1 selon la charte de Gissler⁸³, ce qui correspond au niveau de risque le moins élevé.

6.6.2.2 La capacité de désendettement

La capacité de désendettement mesure le nombre d'années nécessaire au remboursement de la dette si la collectivité y consacre l'intégralité de son épargne. Elle est calculée en rapportant l'encours de dette à la CAF brute.

La capacité de désendettement de la dette consolidée, exprimée par rapport à la CAF consolidée, s'établit à 8,7 années en 2022⁸⁴. Ce ratio se situe en deçà du seuil de 12 ans retenu par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Tableau n° 23 : Capacité de désendettement (dette consolidée)

| en k€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Encours de la dette consolidée ⁸⁵ (en k€) | 9 926 | 11 950 | 13 120 | 13 077 | 14 301 | 18 442 |
| CAF brute consolidée (en k€) | 1 613 | 1 483 | 4 286 | 8 081 | 1 860 | 2 118 |
| Capacité de désendettement (en années) | 6,2 | 8,1 | 3,1 | 1,6 | 7,7 | 8,7 |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

⁸² Un seul emprunt du budget annexe Immobilier d'entreprise, dont le capital restant dû s'élève à 45 k€, ce qui représente 0,2 % de l'endettement total, n'est pas classé en catégorie A1.

⁸³ La classification de Gissler permet de ranger les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Les emprunts cotés A1 sont les emprunts qui présentent le risque le plus faible.

⁸⁴ La capacité de désendettement exprimée à partir de la CAF consolidée est peu significative en 2019 et 2020 en raison d'opérations exceptionnelles constatées dans le budget annexe zone d'activité (ventes de terrains), qui ont dopé la CAF consolidée.

⁸⁵ Après neutralisation des dettes réciproques.

La capacité de désendettement du budget principal, passe de 1,9 ans en 2020 à 9,4 ans en 2022, sous le double effet de l'augmentation de 150 % de la dette et de la baisse de moitié de la CAF brute. Si la capacité de désendettement demeure en 2022 sous le seuil de 12 ans précité, la CCVD doit désormais se montrer vigilante tant sur l'évolution de l'endettement porté par le budget principal que sur celle de sa capacité d'autofinancement. Selon la collectivité, la dégradation constatée en 2022 ne devrait pas perdurer. Dans un contexte où les recettes devraient connaître une augmentation dynamique, en lien avec une forte revalorisation des bases, la collectivité devra surveiller l'évolution de ses dépenses.

La CCVD indique qu'elle n'a pas recouru à l'emprunt en 2023.

Tableau n° 24 : Capacité de désendettement du budget principal

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Encours de dette du BP (en k€) | 1 799 | 1 584 | 3 775 | 4 169 | 6 190 | 10 434 |
| CAF brute (en k€) | 1 431 | 1 369 | 1 693 | 2 171 | 1 529 | 1 105 |
| Capacité de désendettement BP en années | 1,3 | 1,2 | 2,2 | 1,9 | 4,1 | 9,4 |

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCVD doit désormais être vigilante sur l'évolution de sa situation financière. L'épargne nette s'est fortement contractée depuis 2020, en raison d'une augmentation des charges plus dynamique que celle des produits. Les charges de personnel connaissent en particulier une augmentation très soutenue, en moyenne de 7,9 % par an.

La communauté de communes a procédé à des investissements conséquents sur la période, qui s'élèvent à 21,8 M€. Une part importante de ces investissements concerne le déploiement de la fibre, la construction du siège de la CCVD, la construction d'une salle de gymnastique-dojos à Loriol-sur-Drôme et d'une déchèterie à Livron-sur-Drôme. Si la dette consolidée a augmenté de 89 % entre 2017 et 2022, cette augmentation est particulièrement marquée en ce qui concerne le budget principal. Alors que la dette portée par ce budget était très faible en 2017, cet endettement a été multiplié par 5,8 sur la période, pour atteindre 10,4 M€ en 2022. Si l'endettement n'atteint pas aujourd'hui un niveau préoccupant, la CCVD devra désormais être vigilante tant sur l'évolution de son endettement que sur celle de sa capacité d'autofinancement.

ANNEXES

| | |
|---|----|
| Annexe n° 1. Représentativité communale au sein du conseil communautaire..... | 60 |
| Annexe n° 2. Armature territoriale du territoire du SCOT | 61 |

Annexe n° 1. Représentativité communale au sein du conseil communautaire

| | Population 2020 | Nombre de conseillers 2020-2026 | Nombre de conseillers pour 100 habitants | Écart à la moyenne |
|------------------------------|-----------------|------------------------------------|--|-----------------------|
| <i>EYGLUY ESCOULIN</i> | 69 | 1 | 1,45 % | 1,25 % |
| <i>OMBLEZE</i> | 70 | 1 | 1,43 % | 1,23 % |
| <i>FRANCILLON</i> | 77 | 1 | 1,30 % | 1,10 % |
| <i>MORNANS</i> | 77 | 1 | 1,30 % | 1,10 % |
| <i>FELINES/RIMANDOULE</i> | 86 | 1 | 1,16 % | 0,97 % |
| <i>AMBONIL</i> | 101 | 1 | 0,99 % | 0,79 % |
| <i>AUTICHAMP</i> | 133 | 1 | 0,75 % | 0,56 % |
| <i>LE POET CELARD</i> | 137 | 1 | 0,73 % | 0,53 % |
| <i>PLAN DE BAIX</i> | 154 | 1 | 0,65 % | 0,45 % |
| <i>COBONNE</i> | 170 | 1 | 0,59 % | 0,39 % |
| <i>LA ROCHE/GRANE</i> | 173 | 1 | 0,58 % | 0,38 % |
| <i>MONTCLAR/GERVANNE</i> | 192 | 1 | 0,52 % | 0,32 % |
| <i>GIGORS ET LOZERON</i> | 213 | 1 | 0,47 % | 0,27 % |
| <i>SUZE</i> | 236 | 1 | 0,42 % | 0,23 % |
| <i>LA REPARA AURIPLES</i> | 245 | 1 | 0,41 % | 0,21 % |
| <i>SOYANS</i> | 395 | 1 | 0,25 % | 0,06 % |
| <i>BEAUFORT/GERVANNE</i> | 477 | 1 | 0,21 % | 0,01 % |
| <i>SAOU</i> | 565 | 1 | 0,18 % | - 0,02 % |
| <i>VAUNAVEYS LA ROCHETTE</i> | 583 | 1 | 0,17 % | - 0,03 % |
| <i>MIRMANDE</i> | 592 | 1 | 0,17 % | - 0,03 % |
| <i>CLIOUSCLAT</i> | 615 | 1 | 0,16 % | - 0,03 % |
| <i>DIVAJEU</i> | 671 | 1 | 0,15 % | - 0,05 % |
| <i>CHABRILLAN</i> | 757 | 1 | 0,13 % | - 0,06 % |
| <i>EURRE</i> | 1409 | 2 | 0,14 % | - 0,05 % |
| <i>MONTOISON</i> | 1942 | 3 | 0,15 % | - 0,04 % |
| <i>GRANE</i> | 2007 | 3 | 0,15 % | - 0,05 % |
| <i>ALLEX</i> | 2488 | 4 | 0,16 % | - 0,04 % |
| <i>LORIOLE/DROME</i> | 6629 | 10 | 0,15 % | - 0,05 % |
| <i>LIVRON/DROME</i> | 9254 | 15 | 0,16 % | - 0,03 % |
| TOTAL | 30 517 | 60 | 0,20 % | 0,00 % |

Source : CCVD

A 2 4 0 4 0 2

| | | | | | |
|-------------------------------|-----|-----|------------|----------------|--------|
| CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES | | | | | |
| AUVERGNE-RHÔNE-ALPES | | | | | |
| P | VP | SG | Greffe | RHF | Sec P |
| Date arrivée : 02 AVR. 2024 | | | | | |
| PS1 | PS2 | PS3 | PS4 | PS5 | PSA |
| Finance | DOC | MGX | Chargé COM | Chargé mission | Sec PS |

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

A l'attention de Monsieur Lejeune

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69 503 Lyon cedex 3

Date : 29 mars 2024

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

Réf. : FD/CA/11 – ezGEDC249555

Affaire suivie par : Fabien Duvert

Monsieur,

Conformément à l'article L.243-5 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-dessous les remarques que je peux apporter au rapport que vous m'avez fait parvenir concernant l'examen de la gestion de la Communauté de communes du Val de Drôme en Biovallée.

Au préalable, je tiens à vous remercier pour cet examen qui, s'il apporte quelques remarques d'améliorations me permet de disposer d'un document de référence pour poursuivre avec les services une gestion sérieuse et précise de notre communauté.

- À la page 34 (2^{ème} paragraphe), recommandations relatives à la précision des contrats de travail, la CCVD a pris en compte votre remarque et est très vigilante à éviter les enchaînements de contrats pour éviter de maintenir un agent en situation de précarité.
- À la page 34 du rapport il est écrit « Enfin, il est rappelé à la CCVD que les emplois non permanents doivent faire l'objet d'une délibération qui crée l'emploi de manière ponctuelle pour répondre à un besoin temporaire et saisonnier ».

Sur ce point, je tiens à préciser que pour les emplois temporaires et/ou saisonniers, nous appliquons la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et notamment son article 3 qui permet de recruter sans création de l'emploi au tableau des effectifs.

A la CCVD, la Président est autorisé à appliquer cette règle par la délibération en date du 27/10/2020 qui donne délégation du conseil au Président pour réaliser ces embauches temporaires et/ou saisonnières.

- À la page 37 « conclusion intermédiaire », la recommandation de préciser dans les entretiens professionnels une appréciation générale sur la manière de servir a été prise en compte et fera l'objet d'une attention particulière lors de la campagne d'évaluation 2024.
- À la page 44, la recommandation d'utiliser les chapitres 023 et 021 lors de l'affectation des résultats afin de réduire le montant de l'emprunt, a été pris en compte et mise en œuvre dès le Budget Supplémentaire 2024 le 26 mars dernier.
- À la page 46, concernant la provision qui n'a plus lieu d'être concernant un risque avec le SYTRAD. Cette provision a fait l'objet d'une reprise courant 2023.

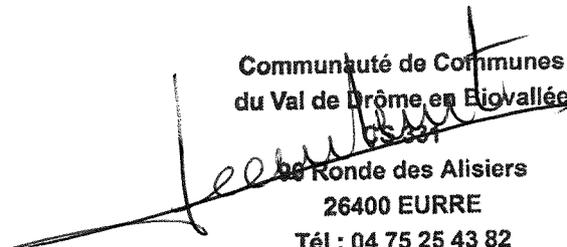
.../...

- À la page 60, « conclusion intermédiaire ». Vous précisez la nécessité d'apporter une vigilance particulière sur l'évolution de l'épargne nette, qui s'est contractée depuis 2020. Il est important de rappeler que depuis 2020, la CCVD a conduit une politique d'investissement importante et qu'en 2022, nous avons dû faire face comme tout le monde territorial à une crise notamment énergétique qui a augmentée très nettement nos charges à caractère général d'une part et d'autre part, une décision politique d'équilibre d'un budget annexe. Il est important de vous préciser la vigilance et le travail effectué en 2023 qui a permis d'une part, de ne pas avoir recours à l'emprunt et d'autre part de dégager une épargne nette de 2 314 693€ permettant de ramener notre capacité de désendettement à 3.35 ans. La communauté de communes avait anticipé vos recommandations et poursuit sa volonté de gestion saine et sérieuse pour permettre au territoire de poursuivre son développement.

Vous en souhaitant bonne réception,

Je vous prie d'agréer, *Monsieur*, l'expression de mes salutations distinguées.

Jean Serret
Président de la Communauté de Communes


Communauté de Communes
du Val de Drôme en Biovallée
96 Ronde des Alisiers
26400 EURRE
Tél : 04 75 25 43 82
Mail : ccvd@val-de-drome.com

.../...

Annexe n° 2. Armature territoriale du territoire du SCOT



Source : PADD du SCOT de la vallée de la Drôme



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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