

04/09/2019

Lyon, le **04 SEP. 2019**

La présidente

N°

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D191905 du 26 juillet 2019

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté d'agglomération Valence Sud-Rhône-Alpes, devenue en 2017 Valence Romans Agglo, au cours des exercices 2012 à 2018. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite et de la réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, votre prédécesseur.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doivent être jointes les réponses écrites, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Monsieur Nicolas DARAGON
Président de la communauté d'agglomération
Valence Romans Agglo
26, rue de la Gare
Rovaltain
26300 ALIXAN



Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Drôme.

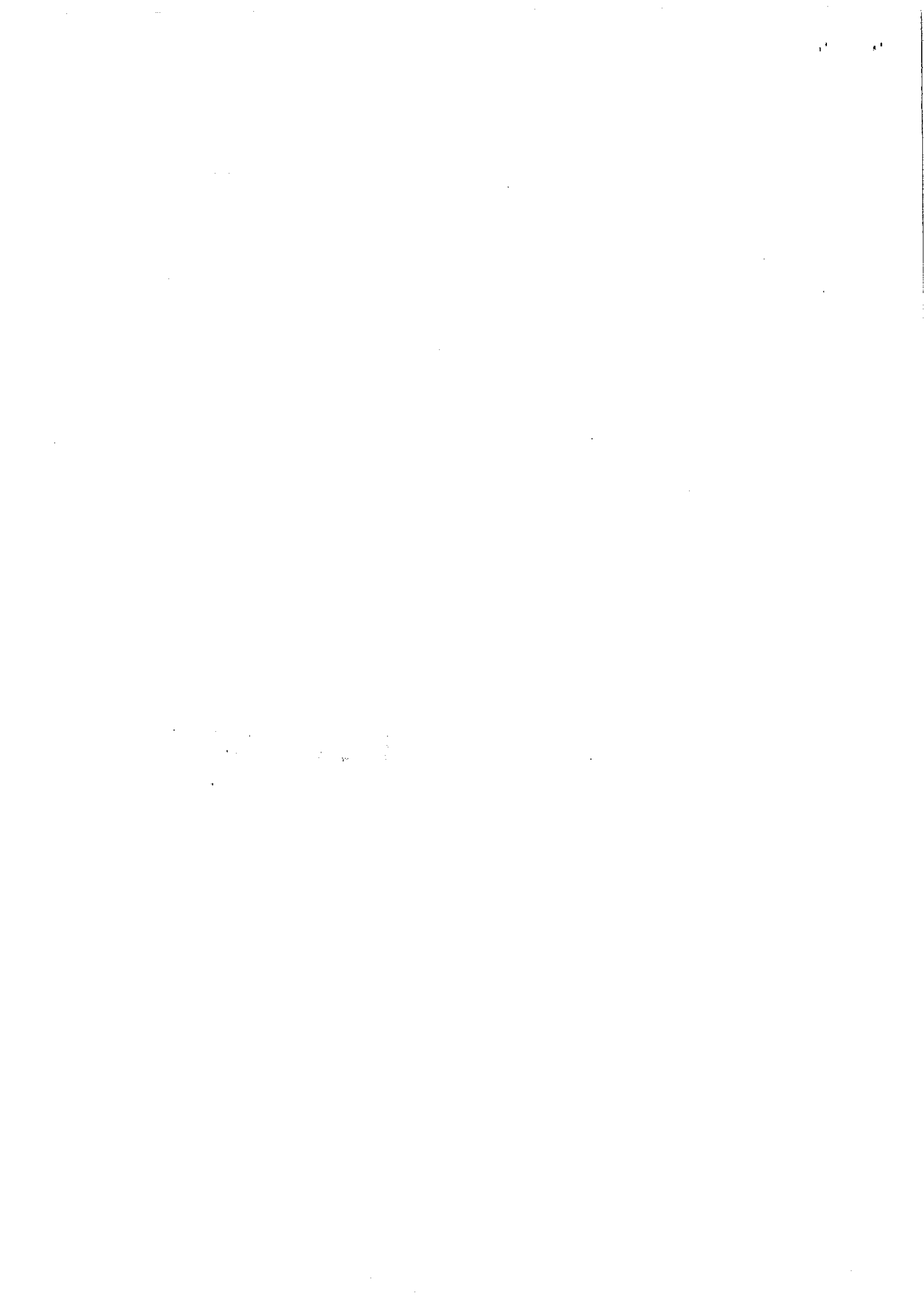
J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9."

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.



Marie-Christine Dokhélar





COMMUNICATION

**DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
A L'ASSEMBLEE DELIBERANTE**

[Communauté d'agglomération Valence Romans Agglo]

A RETOURNER DANS LES MEILLEURS DELAIS A LA

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

Courriel : auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives sera porté à la connaissance de l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion¹, qui se tiendra le :

.....

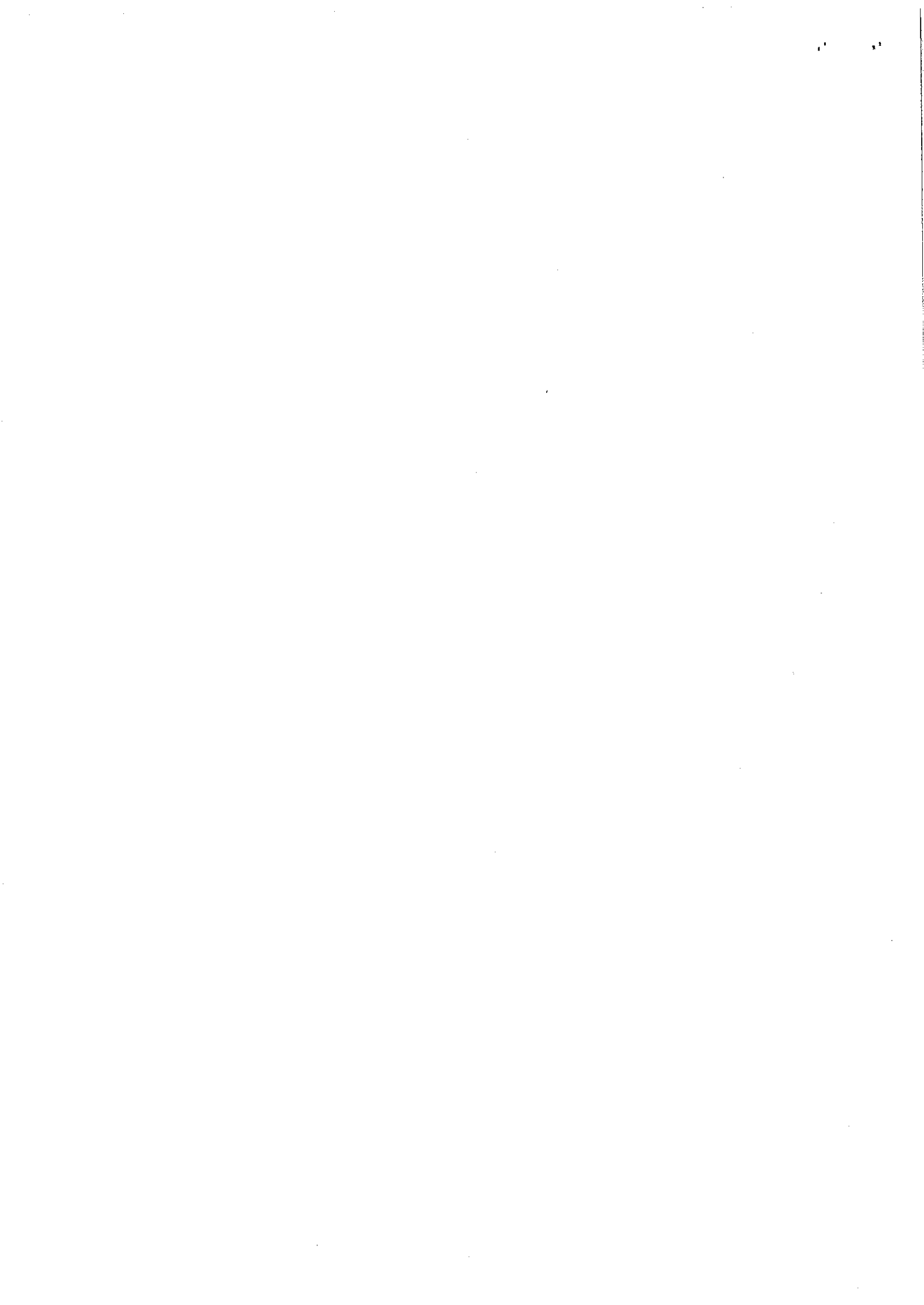
Le procès-verbal de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à la communication du rapport vous sera transmis aussitôt après celle-ci.

Fait à

Le.....

Le représentant légal,

¹ Sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article L 243-6 du code des juridictions financières : le rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du 1^{er} jour du 3^{ème} mois précédent le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise.





**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
VALENCE ROMANS-SUD-RHÔNE-ALPES
(2014 A 2016) PUIS
VALENCE-ROMANS AGGLO (DEPUIS 2017)
(Département de la Drôme)**

Exercices 2014 à 2018

**Observations définitives
délibérées le 18 juillet 2019**

SOMMAIRE

	SYNTHESE	5
	RECOMMANDATIONS.....	6
1	PRESENTATION DE L'ORGANISME	8
2	UNE COHERENCE TERRITORIALE INABOUTIE.....	10
2.1	Un manque de cohérence territoriale au regard des bassins de vie, des aires urbaines et des pôles urbains de Valence et de Romans	10
2.2	La place prépondérante de la CAVRA dans le schéma de cohérence territoriale du Grand-Rovaltain.....	11
2.3	Un périmètre en-deçà des ambitions du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI).....	12
3	LE CHOIX D'UNE MUTUALISATION ETENDUE DES SERVICES SUPPORTS.....	13
3.1	Le cadre juridique	13
3.2	Le projet de la CAVRA.....	13
3.2.1	Un schéma adopté le 26 novembre 2015	13
3.2.2	Une mutualisation étendue des fonctions supports.....	14
3.2.3	Le choix de privilégier le financement par l'attribution de compensation	14
3.2.4	Une évaluation des gains éventuels de la mutualisation à développer.....	15
4	LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE ET LA FIABILITE DES COMPTES	15
4.1	La préparation budgétaire.....	15
4.1.1	L'organisation interne de la préparation budgétaire	15
4.1.2	Le calendrier d'adoption des documents budgétaires	16
4.2	L'information budgétaire	16
4.2.1	L'information du conseil communautaire.....	16
4.2.2	La publicité des données	17
4.2.3	Les informations statistiques et les ratios	17
4.2.4	Les annexes aux documents budgétaires	18
4.3	La régularité budgétaire et la fiabilité comptable	19
4.3.1	L'organisation budgétaire	19
4.3.2	Les taux d'exécution du budget principal	20
4.3.3	Le rattachement des produits et des charges	20
4.3.4	Les amortissements.....	21
4.3.5	Les provisions	21
4.3.6	Les régies	22
4.3.7	L'actif.....	23
5	L'ANALYSE FINANCIERE	24
5.1	La méthode et le périmètre retenus	24
5.2	Observations préalables.....	25
5.3	L'évolution des soldes d'épargne	25
5.4	L'évolution des produits de gestion	26
5.4.1	L'évolution du produit fiscal	26
5.4.2	Les marges de manœuvre fiscales de la CAVRA.....	27
5.4.3	L'évolution des versements aux communes	28
5.5	L'évolution des recettes d'exploitation	30
5.6	L'évolution des recettes institutionnelles.....	30
5.6.1	La part compensation de la DGF réduite par l'écrêtement uniforme.....	30
5.6.2	La part « dotation d'intercommunalité » de la DGF réduite par la contribution à la réduction des déficits publics (CRDP).....	31
5.6.3	La stratégie de la CAVRA de valorisation de la dotation d'intercommunalité	31
5.7	L'évolution des charges de gestion.....	32
5.7.1	Les charges à caractère général.....	33
5.7.2	Les charges de personnel	35
5.7.3	Les autres charges de gestion.....	35

	5.7.4	Les subventions.....	36
	5.8	Les investissements.....	36
	5.8.1	La programmation et le suivi des investissements.....	36
	5.8.2	La réalisation des investissements.....	37
	5.8.3	Le financement des investissements.....	37
	5.8.4	L'état de la dette.....	38
	5.8.5	La capacité de désendettement.....	39
	5.8.6	La trésorerie.....	39
	5.9	Le budget assainissement.....	39
	5.9.1	Un niveau d'épargne satisfaisant.....	39
	5.9.2	Un niveau d'investissement en retrait par rapport à la programmation.....	40
	5.9.3	Un niveau d'endettement contenu mais qui pourrait augmenter afin de financer le programme d'investissement prévu.....	41
	5.9.4	Conclusions sur l'analyse financière et éléments de prospective.....	41
6		<u>LA GESTION INTERNE.....</u>	<u>42</u>
	6.1	Les véhicules.....	42
	6.1.1	Le cadre.....	42
	6.1.2	Le parc et son utilisation.....	43
	6.1.3	Le carburant.....	43
7		<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</u>	<u>44</u>
	7.1	La tenue des dossiers.....	44
	7.2	Le temps de travail.....	45
	7.2.1	Le cadre légal.....	45
	7.2.2	Le cadre en vigueur à la CAVRA.....	45
	7.2.3	Les autorisations spéciales d'absence.....	46
	7.2.4	Le compte épargne temps (CET).....	47
	7.2.5	Les heures supplémentaires.....	48
	7.3	Les procédures de recrutement.....	49
	7.3.1	Le cadre mis en place.....	49
	7.3.2	Le recrutement d'agents contractuels.....	49
	7.4	La gestion des agents contractuels.....	50
	7.4.1	Le recours abusif au motif d'accroissement temporaire d'activité.....	50
	7.4.2	Des revalorisations de rémunération importantes.....	52
	7.4.3	Une mise à disposition irrégulière et coûteuse.....	53
	7.5	Le régime indemnitaire.....	53
	7.5.1	La difficile mise en place du régime indemnitaire dans un contexte de fusions de collectivités.....	54
	7.5.2	Le cadre général depuis le RIFSEEP.....	55
	7.5.3	Le régime indemnitaire des cadres d'emploi en attente du RIFSEEP.....	57
	7.5.4	Le cas particulier de la prime annuelle.....	57
	7.5.5	La prime de non utilisation des véhicules de service.....	58
	7.6	Les tableaux de suivi et de gestion prévisionnelle des emplois.....	58
	7.7	Conclusion sur la gestion des ressources humaines.....	59
8		<u>LA POLITIQUE DE SUBVENTIONNEMENT.....</u>	<u>59</u>
	8.1	L'ESAD : EPCC avec la métropole de Grenoble.....	60
	8.1.1	Présentation de l'organisme.....	60
	8.1.2	La participation majoritaire de la CAVRA.....	61
	8.1.3	Une participation décisive en investissement.....	62
	8.2	Le centre culturel les Clévos et la régie le Train Théâtre.....	63
	8.3	Conclusions sur la politique de participation.....	64
9		<u>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</u>	<u>64</u>
	9.1	Des statistiques à enrichir.....	64
	9.2	Des achats sans mise en concurrence.....	65
	9.3	Une fonction achat qui s'est réellement structurée avec la constitution du service commun.....	65

9.4	Les procédures internes	67
9.5	L'absence de nomenclature unique	68
9.6	La mise en place d'outils permettant de définir une stratégie achat	68
9.7	L'exécution	69
9.7.1	Le suivi global de l'exécution des marchés	69
9.7.2	Les pénalités de retard	69
9.7.3	Un mauvais suivi de l'exécution financière.....	70
9.8	L'examen de contrats de commande publique	71
9.8.1	Le lot n° 2 du marché interventions dans les bâtiments.....	71
9.8.2	Le marché de service relatif à l'opération d'animation territoriale en faveur d'une agriculture durable	71
9.8.3	Le marché de concours de maîtrise d'œuvre sur APS – Latour-Maubourg réhabilitation de la tour centrale extension de la médiathèque et des archives intercommunales	72
10	<u>LE CENTRE AQUALUDIQUE DE L'EPERVIERE A VALENCE</u>	74
10.1	Le projet de centre « aqualudique » dans le cadre du plan piscine	74
10.1.1	Le « plan piscine » de l'agglomération.....	74
10.1.2	Caractéristiques du projet de centre aqualudique en cours de réalisation.....	74
10.2	Le choix du mode de construction et de gestion	75
10.2.1	La programmation.....	75
10.2.2	Le recueil de l'avis de la commission locale des services publics.....	76
10.2.3	Une présentation restreinte du projet à l'assemblée délibérante	76
10.2.4	Un choix du mode de gestion déjà arbitré par l'exécutif.....	76
10.3	La consultation	76
10.3.1	L'objet de la consultation : le contenu du programme.....	76
10.4	Caractéristiques financières au stade de la consultation	77
10.4.1	Le déroulement de la procédure.....	77
10.5	Les caractéristiques principales du contrat	81
10.5.1	Financement de l'investissement initial.....	81
10.5.2	La subvention d'investissement initiale et la CFI.....	82
10.5.3	La contribution forfaitaire d'exploitation	83
10.5.4	La tarification du service, déterminant essentiel du chiffre d'affaires.....	84
10.5.5	La redevance d'occupation du domaine public.....	85
10.6	La rentabilité prévisionnelle du contrat	86
10.6.1	Un équilibre économique assez favorable au concessionnaire	86
10.6.2	Le rendement de la concession	86
10.7	Le manque de transparence sur le coût total de l'opération	87
10.7.1	L'insuffisante information du conseil communautaire sur la cession de créance « loi Dailly »	87
10.7.2	La communication auprès du grand public	89
10.8	Conclusions	90
10.8.1	Des modalités de financement peu favorables pour la CAVRA.....	90
10.8.2	Un usage inadapté du contrat de concession.....	91
10.8.3	Une modification récente de l'actionariat.....	92
11	<u>ANNEXES</u>	93
11.1	Annexe 1 : Evolution annuelle des services communs	93
11.2	Annexe 2: services mutualisés au 31/12/2017	94
11.3	Annexe 3 : Périmètre retenu pour l'analyse financière	95
11.4	Annexe 4 : : La capacité d'autofinancement retraitée (erreurs d'imputations 2015) mais avec flux exceptionnel 2017	96
11.5	Analyse financière : Les dépenses nettes de personnel	97
11.6	Annexe 5 : la gestion des ressources humaines	98

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Valence-Romans-Agglomération (CAVRA) pour les exercices 2014 à 2018. Les données ont été actualisées lorsqu'elles étaient disponibles.

Créée le 1^{er} janvier 2017, elle est l'aboutissement de regroupements successifs d'intercommunalités. Elle compte 225 262 habitants au 1^{er} janvier 2018 (soit 43 % de la population totale du département de la Drôme) avec deux pôles urbains principaux, autour des communes de Valence et Romans.

Ses compétences se sont accrues, avec le transfert des piscines couvertes et de la petite enfance en 2016 puis de l'éclairage public en 2017.

La communauté d'agglomération a développé la mutualisation, particulièrement des services supports, en la finançant par un prélèvement sur l'attribution de compensation des communes concernées. Cette stratégie d'optimisation de son coefficient d'intégration fiscale semble atteindre désormais ses limites, en raison notamment de la réforme de la dotation d'intercommunalité.

La fiabilité des comptes, en amélioration depuis 2016, doit être renforcée.

La situation financière satisfaisante a permis le financement des investissements par les ressources propres disponibles sans recourir à de nouveaux emprunts, mais dans le contexte d'un faible niveau d'investissements réalisés.

Cette situation favorable pourrait être remise en cause par l'importance du programme pluriannuel des investissements (PPI). La réalisation de ce dernier implique un fort recours à l'emprunt ainsi que la contraction des niveaux d'épargne. La capacité de désendettement pourrait alors atteindre un niveau excessif.

Le respect des engagements contractualisés avec l'État de limitation de la croissance des dépenses de gestion devra s'accompagner du renoncement à certains investissements. La CAVRA a déjà reporté plusieurs projets. Les travaux nécessaires sur le site grenoblois de l'école d'art et de design constituent pour la collectivité un risque financier réel.

La gestion interne doit être améliorée sur plusieurs aspects. De nombreuses anomalies ont été relevées dans le domaine des ressources humaines, dont la régularisation pourrait permettre de dégager des économies substantielles notamment par le respect de la durée légale du temps de travail et un contrôle accru du recours aux heures supplémentaires et complémentaires. La refonte du régime indemnitaire permettrait de se conformer à la réglementation tout en contribuant à la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Le service de la commande publique commun à la commune et à l'agglomération s'est structuré autour du service de la commune, permettant une montée en puissance de la fonction achat pour les deux entités. Aujourd'hui, la CAVRA pourrait toutefois progresser en matière d'identification et de recherches des fournisseurs potentiels.

Confiée à un groupement dans le cadre d'un contrat de concession, la construction du centre aquatique de l'Épervière est l'un des investissements majeurs de la CAVRA. Son montage financier prévoit que la CAVRA supporte seule le coût de l'investissement initial de 26,4 M€ HT, ainsi qu'une contribution forfaitaire annuelle coûteuse, alors que la société concessionnaire n'apporte que 400 k€ de fonds propres. Cette dernière bénéficiera de la rentabilité potentielle d'un équipement neuf sur une durée très longue (25 ans), sans en avoir supporté le financement.

RECOMMANDATIONS

En matière de gestion financière

Recommandation n° 1 : fiabiliser les annexes budgétaires et assurer la cohérence des comptes administratifs avec les comptes de gestion.

Recommandation n° 2 : fiabiliser l'usage des provisions et de leurs reprises.

Recommandation n° 3 : évaluer les coûts/avantages des mutualisations réalisées.

En matière de gestion des ressources humaines

Recommandation n° 4 : respecter la durée annuelle de temps de travail de 1 607 heures.

Recommandation n° 5 : respecter la réglementation en matière de recrutement des agents titulaires comme contractuels.

Recommandation n° 6 : refonder un régime indemnitaire sur la base des textes réglementaires.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Valence-Romans-Sud-Rhône-Alpes pour les exercices 2014 à 2016 et de la communauté d'agglomération Valence-Romans-Agglo (CAVRA) depuis 2017, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 22 juin 2018, adressée à M. Nicolas DARAGON, président de la communauté d'agglomération depuis 2014. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Alain MAURICE, a également été informé par lettre du 12 juillet 2018.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- l'étude de la cohérence territoriale ;
- la situation financière rétrospective, de la régularité budgétaire, de la fiabilité des comptes ;
- la mutualisation des services supports ;
- la gestion des ressources humaines ;
- le financement de certains satellites ;
- l'organisation et le traitement de la commande publique ;
- le contrat de concession du futur centre aqualudique de l'Epervière.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 février 2019 avec M. DARAGON. Il a également eu lieu avec M. MAURICE le même jour.

Lors de sa séance du 19 mars 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 2 mai 2019 à M. DARAGON, ordonnateur en fonction ainsi que, pour celles les concernant, à M. Alain MAURICE, ancien ordonnateur, et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 18 juillet 2019 a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 PRESENTATION DE L'ORGANISME

La CAVRA est issue d'une démarche intercommunale relativement récente¹.

Le syndicat intercommunal des services de l'agglomération valentinoise (SISAV), plus connu sous le nom de « Valence Major », était un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créé le 2 mai 1990 et dissout le 13 novembre 2009. Il regroupait de part et d'autre du Rhône, les quatre communes drômoises de Bourg-lès-Valence, Portes-lès-Valence, Saint-Marcel-lès-Valence et Valence, et les trois communes ardéchoises de Cornas, Guilherand-Granges et Saint-Péray composant le territoire de l'agglomération valentinoise, totalisant une population de 134 662 habitants au recensement de l'année 2007.

Initialement limitées à la réalisation d'études sur des projets d'intérêt intercommunal, à la gestion des transports urbains et au traitement des ordures ménagères, ses compétences ont été étendues en 1991 à l'aménagement de certaines zones économiques, en 1997 à la collecte et au transport des déchets ménagers, en 2001 à l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), et en 2002 au schéma de cohérence territoriale (SCOT), à la politique de la ville et aux grandes infrastructures routières.

Les communes de Cornas et de Saint-Marcel-lès-Valence ont rejoint les cinq communes fondatrices (Bourg-lès-Valence, Guilherand-Granges, Portes-lès-Valence, Saint-Péray et Valence) respectivement en 1999 et 2000.

En 2009, le SISAV a été dissout pour laisser place à la communauté d'agglomération de Valence-Agglo-Sud-Rhône-Alpes, première communauté d'agglomération du sud de la région Rhône-Alpes. L'agglomération de Valence était jusqu'alors l'un des derniers territoires urbains importants à ne pas s'être regroupé au sein d'une communauté d'agglomération².

Valence-Agglo-Sud-Rhône-Alpes (VASRA) se composait de onze communes³, toutes situées dans le département de la Drôme et regroupant 121 500 habitants.

En 2014, Valence-Agglo-Sud-Rhône-Alpes disparaît au profit d'une communauté d'agglomération plus large : Valence-Romans-Sud-Rhône-Alpes (CAVRSRA), fusion de quatre intercommunalités (deux communautés d'agglomération et deux communautés de communes) : la VASRA, la communauté d'agglomération du pays de Romans, la communauté de communes du canton de Bourg-de-Péage et la communauté de communes des Confluences Drôme Ardèche), étendue à la commune d'Ourches. L'ensemble intercommunal regroupe alors 51 communes et 212 600 habitants (2013).

Au 1^{er} janvier 2017, la CAVRSRA a fusionné avec la communauté de communes de la Raye (cinq communes et 3 500 habitants) pour former la communauté d'agglomération Valence Romans Agglo (CAVRA).

La création de la nouvelle commune de Valherbasse le 1^{er} janvier 2019, issue de la fusion de Saint-Bonnet-de-Valclérieux, Montrigaud et Miribel, ramène à 54 le nombre de communes de la CAVRA.

¹ Création de la première communauté d'agglomération en 2009.

² La population de l'agglomération de Valence ne permettait pas la création d'une communauté urbaine (CU) selon les critères alors en vigueur (nécessité d'un territoire aggloméré regroupant plus de 400 000 habitants - à l'exception des CU déjà créées).

³ Beaumont-lès-Valence, Bourg-lès-Valence, Chabeuil, La Baume-Cornillane, Malissard, Montélier, Montmeyran, Portes-lès-Valence, Saint-Marcel-lès-Valence, Upie et Valence.

La communauté d'agglomération compte 225 262 habitants⁴ au 1^{er} janvier 2018, soit 43 % de la population totale du département de la Drôme.

Sa population est concentrée dans le sud (sur la couronne valentinoise) et en zone urbaine (notamment Romans-sur-Isère et Bourg-de-Péage). Les indicateurs de précarité sont plus ou moins prononcés selon les territoires : les zones urbaines concentrent les allocataires CAF à bas revenus (autour de 40 % d'allocataires concernés à Romans-sur-Isère, Valence, Bourg-lès-Valence), alors que les communes limitrophes de la communauté de communes du Royans-Vercors (comme par exemple Beauregard-Baret ou Rochefort-Samson) présentent les plus faibles taux d'allocataires vivant sous le seuil de bas revenus du département (13 à 14 %).

Tableau 1 : Evolution démographique sur le périmètre de la CAVRA

Population totale	2014	2015	2016	2017	2018
CAVRSRA	217 199	218 172	218 098		
CC de la Raye	3 123	3 134	3 122		
Total périmètre CAVRA	220 322	221 306	221 220	223 220	225 262

Source : fiches DGF

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la communauté d'agglomération est dotée de la compétence petite enfance (qui inclut à la fois les services à destination des jeunes enfants et les actions de soutien à la parentalité tels que les lieux d'accueil enfants-parents), et d'une compétence enfance-jeunesse partielle relative aux accueils de loisirs, aux dispositifs d'animation de proximité à destination des jeunes et aux points information jeunesse.

La CAVRA compte six quartiers prioritaires⁵ de la politique de la ville :

- Romans-sur-Isère : Centre Ancien et Quartier Est ;
- Valence : Polygone, Chamberlière, Hauts-de-Valence et Valensolles.

Valence Romans Agglo comporte deux pôles urbains qui accueillent 64 % de la population et 78 % des emplois⁶. Le rapport emploi/actif indique une forte polarisation des bassins urbains (139 emplois pour cent actifs sur le pôle urbain du valentinois, 102 sur le pôle urbain du romanais-péageois). Les bassins périurbains sont essentiellement résidentiels puisque le rapport emploi/actif est nettement déficitaire (68 sur la Plaine-de-Valence et 42 sur les Collines et Piémonts-de-Romans).

L'emploi connaît un accroissement significatif depuis 1999 ; 14 500 emplois nouveaux ont été créés dont la moitié sur le pôle urbain de Valence, 29 % sur la Plaine-de-Valence, et 19 % sur le pôle de Romans.

L'Ecoparc de la gare Valence-TGV regroupe des activités de haute technologie autour de leaders européens, de PME et de laboratoires de recherche en écotoxicologie⁷. L'objectif est de maintenir le rythme de développement observé depuis la création du pôle d'activités avec l'accueil de 200 à 250 emplois nouveaux chaque année, et la construction d'environ 7 000 m² de plancher d'activités et de bureaux (1 800 emplois créés en 2014).

⁴ Fiche DGF 2018.

⁵ Les nouveaux quartiers prioritaires sont définis par le décret du 30 décembre 2014, suite à la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine actant notamment la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ces territoires sont considérés comme prioritaires car ils sont situés en zone urbaine et présentent des écarts de développement économique et social en comparaison avec leur commune d'implantation. Ils ont été définis sur la base du critère unique de faiblesse du revenu des habitants (inférieur au seuil de pauvreté soit 60 % du revenu médian).

⁶ Rapport programme local de l'habitat (PLH) CAVRA 2016.

⁷ L'écotoxicologie est l'étude des polluants toxiques dans les écosystèmes. Cette discipline scientifique est à l'interface entre l'écologie et la toxicologie.

Tableau 2 : Principales données organisationnelles et financières

Population	223 220 habitants	Effectifs	739 ETPT
Recettes de fonctionnement	135,42 M€	Dépenses d'investissement	37,97 M€
Charges de personnel	42,12 M€	Recettes d'investissement	30,23 M€
Résultat de fonctionnement	11,25 M€		

Source : CA 2017

2 UNE COHERENCE TERRITORIALE INABOUTIE

2.1 **Un manque de cohérence territoriale au regard des bassins de vie, des aires urbaines et des pôles urbains de Valence et de Romans**

Selon l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communes d'une communauté d'agglomération « s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ». Un périmètre communautaire correspondant aux habitudes de vie de ses habitants facilite la création d'un espace de solidarité⁸ et la définition d'un projet commun de territoire.

Le périmètre de la CAVRA est constitué des deux aires urbaines autour de Valence et de Romans. Si la majorité des communes de l'aire urbaine de Romans sont incluses dans le périmètre de la CAVRA, ce dernier ne correspond que partiellement à l'aire urbaine⁹ de Valence et à celle de l'unité urbaine de Valence.

Une « aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes voisines.

Un pôle urbain (ou unité urbaine) repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle pôle urbain une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (ne présentant pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

Un bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et aux services les plus courants¹⁰.

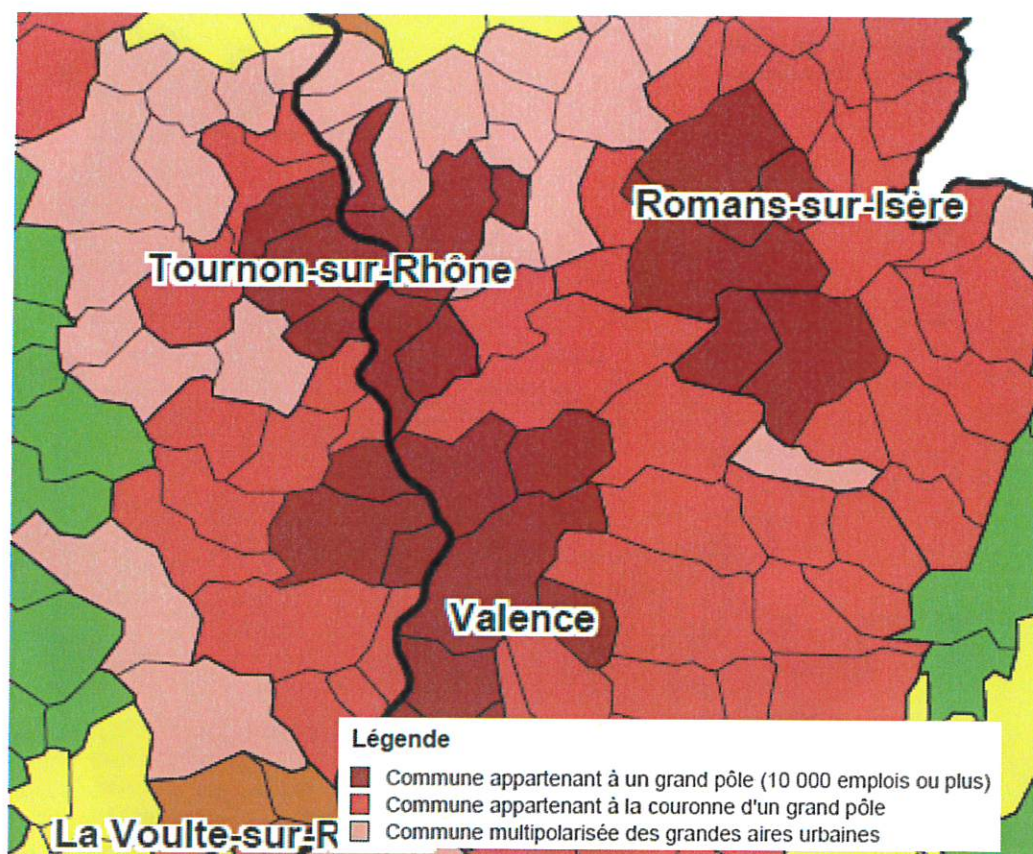
Au 1^{er} janvier 2017, la CAVRA ne comptait que 30 communes sur les 41 de l'aire urbaine de Valence (comprenant dix communes de l'Ardèche) et dix communes (dont neuf communes de la communauté de communes de Crussol) du pôle urbain de Valence n'en font pas partie. La moitié des communes du bassin de vie de Valence relèvent d'un autre regroupement intercommunal (la communauté de communes de Crussol) dont elles constituent la plus grande part de la population.

⁸ La fiscalité perçue par l'EPCI (part des taxes d'habitation et foncières pour les ménages et intégralité de la fiscalité économique du bloc communal) et la péréquation horizontale (FPIC) établie au niveau communautaire, renforcent cette solidarité.

⁹ La notion d'aire urbaine, définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), permet d'apprécier la cohérence spatiale et économique d'un territoire.

¹⁰ Ils sont classés en six grands domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports loisirs culture et transports ; depuis 2012, le bassin de vie ne comporte plus de référence à l'emploi.

Figure 1 : Aire urbaine de Valence



Source : SDCI 2016

2.2 La place prépondérante de la CAVRA dans le schéma de cohérence territoriale du Grand-Rovaltain

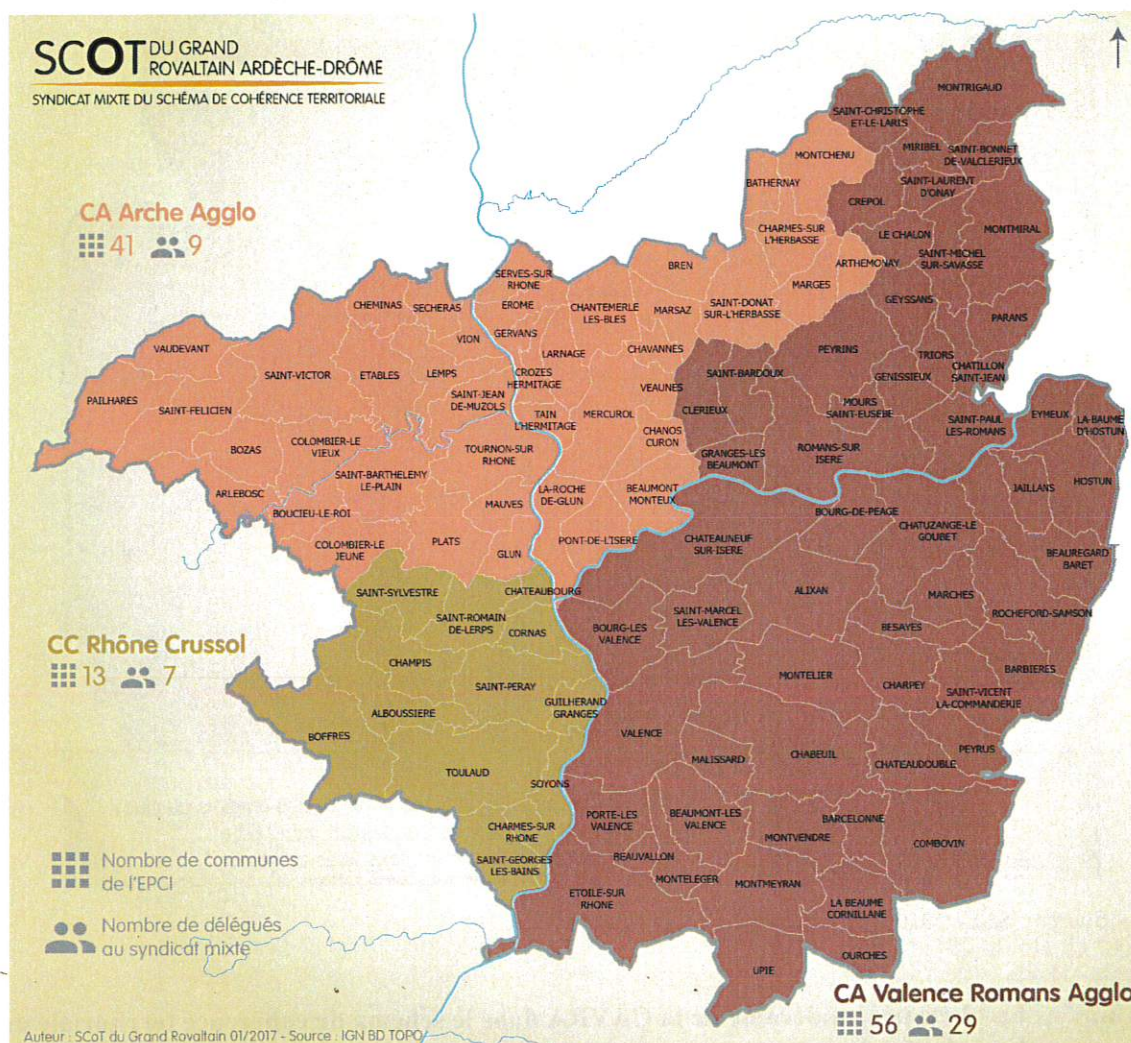
Le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand-Rovaltain approuvé le 25 novembre 2016 et exécutoire¹¹ depuis le 17 janvier 2017, s'étend sur trois intercommunalités¹² et 110 communes (1 642 km² et 306 600 habitants) et présente la particularité d'être à cheval sur les départements de la Drôme et de l'Ardèche.

Le périmètre d'un SCoT peut dépasser les limites d'une ou de plusieurs intercommunalité(s) et le cadre départemental, puisqu'il définit les grandes orientations d'aménagement d'un territoire « cohérent ». La CAVRA constitue le cœur urbain du SCoT du Grand-Rovaltain et regroupe plus des trois quarts de sa population.

¹¹ La validation d'un SCoT se passe en deux temps : l'arrêt du SCoT et l'approbation du SCoT. Faisant suite à l'arrêt du SCoT, voté en comité syndical une phase dite "administrative" se déroule en deux temps : le SCoT est envoyé aux personnes publiques associées (intercommunalités, communes, département, région, chambres consulaires, État) pour avis et une enquête publique est conduite. Un commissaire enquêteur pilote l'ensemble de cette phase. Après remise de l'ensemble des remarques par le commissaire enquêteur et la prise en compte de ces remarques, le SCoT peut être approuvé par un vote du comité syndical. S'il y a accord, le SCoT est transmis, pour validation, au préfet qui a deux mois pour se prononcer. Passé ce délai, le SCoT est exécutoire.

¹² La CAVRA, la communauté d'agglomération Arche-Agglo et la communauté de communes de Crussol.

Figure 2 : Le périmètre du SCoT du Grand-Rovaltain



Source : syndicat mixte du Grand-Rovaltain

2.3 Un périmètre en-deçà des ambitions du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)

Les articles 35 à 37 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ont prévu la mise en place d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) avant le 31 décembre 2011. Ce document, établi par le préfet dans chaque département, sert de cadre de référence pour l'évolution de la carte intercommunale. Il a pour objectif d'établir une couverture intégrale du territoire par des intercommunalités, de supprimer les enclaves et les discontinuités territoriales et de rationaliser les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale.

Bien que deux SDCI aient été successivement élaborés en 2011 puis en 2016, la cohérence territoriale de la CAVRA n'est pas optimale. Le rattachement des communes ardéchoises du pôle urbain de Valence par la fusion de la CAVRA et de la communauté de communes de Crussol n'est pas envisagé par le nouveau SDCI.

Le projet initial de SDCI présenté en 2015 prévoyait la fusion de la communauté d'agglomération de Valence-Romans avec la communauté de communes du Pays de l'Herbasse, finalement rattachée à la communauté de communes de l'Hermitage-Tournoisais.

Un périmètre de la CAVRA étendu par fusion avec la communauté Arche-Agglo et la communauté de communes de Crussol permettrait de couvrir les trois aires urbaines de Valence, Romans et Tournon. Il présenterait a priori plusieurs avantages :

- il faciliterait la mise en place de services publics au niveau des bassins de vie ;
- il coïnciderait avec le périmètre du SCoT du Grand-Rovaltain, permettant une simplification importante des différents documents d'urbanisme structurants (plan local d'urbanisme intercommunal, plan local du logement, plan de déplacement urbain, notamment) ;
- il permettrait d'envisager la transformation en communauté urbaine¹³ puisque le nouvel EPCI remplirait toutes les conditions, notamment démographiques, pour relever de ce niveau d'intercommunalité.

3 LE CHOIX D'UNE MUTUALISATION ETENDUE DES SERVICES SUPPORTS

3.1 Le cadre juridique

Les mutualisations au sein du bloc communal correspondent à des mises en commun de moyens entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et les communes membres. Elles revêtent des modalités diverses, plus ou moins intégrées : la mise à disposition de services dans le cadre des compétences transférées à l'établissement public, la création de services communs en dehors de tout transfert de compétence, les groupements de commandes, le partage de biens, les ententes ou encore les prestations de services.

Le dispositif législatif mis en œuvre encourage le développement de la mutualisation. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a ouvert la possibilité aux EPCI à fiscalité propre et à leurs communes membres de se doter de services communs, en dehors des compétences transférées.

L'article 67 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) renforce le dispositif des services communs.

L'article 74 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRE) dispose que le rapport relatif aux mutualisations de services et le projet de schéma afférent sont transmis aux conseils municipaux des communes membres au plus tard le 1^{er} octobre 2015 et approuvés par l'organe délibérant de l'établissement public au plus tard le 31 décembre 2015.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public à l'assemblée.

3.2 Le projet de la CAVRA

3.2.1 Un schéma adopté le 26 novembre 2015

Le schéma de mutualisation de la CAVRA identifie six enjeux principaux :

- optimiser les dépenses publiques et rechercher l'efficacité ;
- mettre en cohérence l'action publique locale ;

¹³Le passage en communauté urbaine (CU) ne permettra plus (depuis la LFI 2019 et la réforme de la dotation d'intercommunalité) une augmentation de la dotation d'intercommunalité puisqu'il n'y a plus de montant différencié de dotation d'intercommunalité par catégorie d'EPCI (à l'exception de la bonification attribuée aux métropoles).

- optimiser les services en vue d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur ;
- améliorer les services existants ou assurer des services qu'une collectivité ne peut (plus) accomplir seule ;
- encourager une intégration et une culture commune ;
- renforcer l'attractivité de postes ouverts.

Il prend en compte la particularité du territoire de la CAVRA qui comporte deux pôles urbains et ses incidences sur l'organisation spatiale des services.

Les grandes orientations du projet de schéma de mutualisation 2015-2020 de la CAVRA ont été arrêtées par délibération du 26 novembre 2015, reprises et détaillées dans le schéma de mutualisation approuvé par délibération du 2 juillet 2016.

Des rapports d'évaluation du schéma de mutualisation ont été produits pour les années 2015, 2016 et 2017, présentant de manière exhaustive l'ensemble des services mutualisés mais ils ne comportent pas d'évaluation prévisionnelle de l'impact des mutualisations sur les effectifs des communes et de l'EPCI.

Lors de la création au 1^{er} janvier 2014 de la CAVRSRA, des services communs étaient déjà en place (archives, direction commune des systèmes d'information et cuisine centrale) à côté d'autres formes de mutualisations conventionnelles (prestations de services et mises à disposition individuelles et de services) qui restaient majoritaires.

La mutualisation s'est accélérée en 2016 avec la création de services communs pour la plus grande partie des services supports.

3.2.2 Une mutualisation étendue des fonctions supports

La CAVRA a fait application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT qui prévoit que : *« en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles. »*

La CAVRA a choisi de distinguer les fonctions supports (finances, ressources humaines, commande publique, systèmes d'information, archives, instruction des permis de construire) des missions de proximité. Les premières ont vocation à être mutualisées le plus largement possible alors que les secondes restent gérées par les communes.

3.2.3 Le choix de privilégier le financement par l'attribution de compensation

La CAVRA a choisi majoritairement le financement par l'attribution de compensation (AC) pour augmenter le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et le montant de DGF (part dotation d'intercommunalité) perçu (voir supra).

Lorsque le service commun est porté par un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), il est possible de financer cette mutualisation de services soit par la refacturation, soit par imputation directe sur le montant de l'attribution de compensation (AC) versé ou perçu par l'EPCI.

Le financement par l'AC présente l'avantage, pour la communauté d'agglomération d'augmenter la valeur du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et d'augmenter la dotation d'intercommunalité (part de la DGF) versée par l'État.

3.2.4 Une évaluation des gains éventuels de la mutualisation à développer

L'évolution vers une mutualisation totale des services supports (au moins pour la CAVRA et la commune de Valence) s'est faite rapidement, depuis 2016, mais en plusieurs étapes, pour aboutir le 1^{er} janvier 2018 à la mutualisation entre la CAVRA et la commune de Valence du service des finances. Il s'agit de la mutualisation la plus poussée.

Cette mutualisation des services supports est assez étendue avec la commune de Romans qui conserve un service ressources humaines autonome. Elle l'est beaucoup moins avec les autres communes, la méthode de la prestation de services étant logiquement plus utilisée pour les communes rurales.

Le caractère très récent de ces différentes mutualisations ne permet pas de proposer une évaluation complète des éventuelles économies réalisées ou de la qualité des services rendus. Toutefois, la CAVRA a mis en place au sein du service contrôle de gestion une procédure précise de suivi du coût des services communs (exemple du bureau d'études intercommunal) ainsi qu'une évaluation qualitative, encore succincte, de certains services communs.

Cette démarche rendue indispensable compte tenu de l'évolution législative (réforme de la dotation d'intercommunalité), devra être développée, dans le sens des démarches engagées en 2019 par la CAVRA, afin de procéder à une évaluation précise de chaque mutualisation.

4 LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE ET LA FIABILITE DES COMPTES

4.1 La préparation budgétaire

4.1.1 L'organisation interne de la préparation budgétaire

La CAVRA a mis en place, à partir de 2016, une procédure de préparation budgétaire formalisée comprenant :

- une phase de cadrage aboutissant à une lettre de cadrage signée par le directeur général des services (DGS), envoyée à la fin du mois de septembre, présentant les objectifs d'évolution des dépenses par grandes masses; sa forme est variable selon les années (très succincte par exemple en 2017) ;
- des enveloppes définies de manière globalisée au niveau des directions générales (sept départements) avec une fongibilité possible au sein des départements ;
- des propositions des directions générales, se conformant aux objectifs fixés dans la lettre de cadrage (avant novembre) ;
- une consolidation effectuée par le service financier ;
- des premiers arbitrages effectués sous la conduite du DGS et en présence des DGA avant arbitrage final avec le président et le 1^{er} vice-président en décembre.

La méthode utilisée est rigoureuse et permet de contrôler efficacement l'évolution des inscriptions budgétaires.

Afin de formaliser sa démarche, la collectivité pourrait se doter d'un règlement budgétaire et financier¹⁴ permettant de :

¹⁴ Ce type de règlement est obligatoire pour les départements et les régions mais il demeure facultatif pour les communes et les EPCI.

- décrire les procédures, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- créer un référentiel commun et améliorer la culture de gestion ;
- rappeler les normes et le principe de permanence des méthodes ;
- expliquer le fonctionnement des autorisations de programme et des crédits de paiement.

4.1.2 Le calendrier d'adoption des documents budgétaires

Les dates de tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) et d'approbation des actes administratifs ont respecté les délais prescrits par le CGCT.

L'absence de DOB en 2014 et en 2017 s'explique par la création d'un nouvel EPCI au 1^{er} janvier de ces deux années. L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que le DOB doit se tenir dans un délai de deux mois avant le vote du budget primitif, dans les conditions définies par le règlement intérieur de l'assemblée délibérante. Dans la mesure où le nouvel EPCI dispose d'un délai de six mois pour adopter son règlement intérieur, la tenue d'un DOB ne pouvait être exigée en 2014 et 2017.

Tableau 3 : Dates des délibérations budgétaires

Exercice (N)	Débat d'orientation budgétaire année N	Budget primitif année N	Compte administratif année N-1
2014 ¹⁵		25/01/2014	25/06/2014
2015		09/04/2015	25/06/2015
2016	04/02/2016	07/04/2016	30/06/2016
2017 ¹⁶		30/03/2017	01/06/2017
2018	08/02/2018	05/04/2018	27/06/2018

Source : registre délibérations CAVRA

4.2 L'information budgétaire

4.2.1 L'information du conseil communautaire

L'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire pour les exécutifs des EPCI comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB) à l'assemblée dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget. Le ROB donne lieu à un débat de l'assemblée délibérante, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Le DOB, préalable à l'adoption du budget, doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette¹⁷.

La CAVRSRA a produit deux ROB pendant la période sous contrôle, les fusions intervenues au 1^{er} janvier des années 2014 et 2017 exonérant l'EPCI de la présentation de ce document. Ces ROB sont soumis aux obligations renforcées par le décret n° 2016-841 qui ne s'applique qu'à partir du débat d'orientation budgétaire 2017.

Le ROB 2018 délibéré le 8 février 2018 comprend l'ensemble des parties prévues par le décret mais ne présente pas de prospective au-delà de l'année en cours. Les engagements pluriannuels sont évoqués très sommairement.

¹⁵ Création de la CAVRSRA par fusion de plusieurs EPCI.

¹⁶ Création de la CAVRA par fusion de la CAVRSRA et de la communauté de communes de la Raye.

¹⁷ Article L. 2312-1 du CGCT.

Le document présenté, s'il détaille les différents types de recettes et de charges, ne propose pas de développement concernant l'évolution des agrégats essentiels de l'analyse financière : excédent brut d'exploitation, capacités d'autofinancement brute et nette ; il indique la nécessité d'un suivi du ratio de capacité de désendettement mais sans donner son niveau actuel et ses perspectives d'évolution. Le ROB pourrait être enrichi par ces informations rendues obligatoires dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques locales 2018-2022.

La chambre invite la CAVRA à améliorer la présentation du rapport d'orientation budgétaire (ROB), stabilisé dans sa forme, comprenant l'ensemble des informations prévues par la réglementation ainsi qu'une partie prospective, et incluant les engagements pluriannuels de la collectivité (programme pluriannuel d'investissement - PPI) et une présentation de la chaîne de l'épargne aboutissant à la capacité de désendettement de l'EPCI.

La CAVRA s'est engagée à respecter les nouvelles dispositions concernant le contenu du ROB dès le budget 2020.

4.2.2 La publicité des données

En application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ainsi que les établissements de coopération intercommunale (EPCI) dont elles sont membres, doivent rendre accessibles en ligne les informations publiques se rapportant à leur territoire et disponibles sous format électronique. Le décret n° 2016-834 précise les documents budgétaires qui doivent être mis en ligne.

Le site internet de la CAVRA ne comprend pas d'informations financières et ne présente que succinctement les grands projets communautaires sans indiquer leurs coûts ni leur plan de financement.

Si la mise en ligne des documents budgétaires n'est pas obligatoire, la CAVRA est tenue de mettre en ligne des notes de synthèse rendant compte de sa situation financière et permettant son appréciation.

La chambre invite la CAVRA à se conformer aux obligations législatives et réglementaires en complétant les informations figurant sur son site internet par des éléments financiers issus des notes de synthèses produites lors des présentations en conseil communautaire des documents budgétaires.

La CAVRA s'est engagée à respecter les nouvelles dispositions concernant la publication des données financières dès le budget 2020.

4.2.3 Les informations statistiques et les ratios

La première partie de la présentation budgétaire concerne les informations générales (informations statistiques, fiscales et financières). Elle permet de donner une image synthétique de la situation de la collectivité et une comparaison avec les collectivités de même taille. Elle comporte une liste de ratios obligatoires pour toutes les collectivités.

Les informations générales fournies par les budgets primitifs de la CAVRSA puis de la CAVRA sont particulièrement réduites depuis 2014 (absence des potentiels fiscal et financier, aucune comparaison), voire erronées en 2015 (encours de dette indiqué à zéro alors qu'il est de 38,6 M€). La présentation des éléments synthétiques et statistiques s'est dégradée en 2017 et 2018 avec une présentation de seulement cinq ratios ne correspondant pas aux ratios obligatoires et sans mention des moyennes nationales. Les comptes administratifs comportent les mêmes lacunes.

La chambre appelle la CAVRA à renseigner avec précision les informations générales (statistiques, fiscales et financières) devant figurer obligatoirement en introduction de la présentation budgétaire. Ces éléments sont essentiels pour permettre, particulièrement à un public non spécialiste, la juste appréciation de la situation financière en apportant des éléments de comparaison pertinents.

La collectivité, prenant acte des observations émises, a corrigé la présentation de ses ratios au budget primitif (BP) 2019 et se propose d'indiquer l'évolution des ratios non présentés depuis 2014 au compte administratif (CA) 2019.

4.2.4 Les annexes aux documents budgétaires

Cette partie des documents budgétaires vise à compléter l'information des élus et des tiers sur le patrimoine et les engagements de la collectivité, sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Elle comporte diverses informations essentielles, telles que les dépenses de personnel et le vote des taux d'imposition. La production de ces états est obligatoire, ces éléments étant nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer la prise des décisions relatives au budget.

La CAVRA a renseigné les annexes concernant notamment l'état de la dette, l'état des emprunts garantis et les éléments du bilan, pour le budget primitif et pour les comptes administratifs pendant les années sous examen.

Toutefois, des différences sont constatées entre certains montants figurant dans les annexes et ceux apparaissant au compte de gestion : par exemple, le montant du capital restant dû au 31 décembre 2017 ne correspond pas au montant figurant au compte de gestion¹⁸. En vertu des dispositions de l'instruction comptable M14, il doit y avoir concordance entre les documents budgétaires établis par l'ordonnateur et le compte de gestion produit par le comptable.

L'annexe sur l'état des provisions n'est pas correctement renseignée depuis 2015 :

- le CA 2015 indique la constitution d'une provision semi-budgétaire de 10 M€ (voir infra) et ne mentionne pas de provision budgétaire ;
- le CA 2016 fait apparaître des provisions budgétaires de 10,4 M€ (sans indication de la date de constitution de ces provisions) en plus des provisions semi-budgétaires (10,346 M€) ;
- le CA 2017 indique de nouvelles provisions pour l'exercice du même montant qu'en 2016.

La chambre invite la CAVRA à poursuivre les efforts entrepris pour s'assurer de la concordance des comptes administratifs avec les comptes de gestion et à renseigner correctement l'annexe consacrée aux provisions, qui constituent un enjeu de gestion essentiel.

Des avantages en nature, notamment les mises à disposition de locaux, sont accordés par la CAVRA à plusieurs organismes subventionnés, mais cette information n'apparaît pas en annexe du budget comme prévu dans la maquette budgétaire.

La liste de l'ensemble de ces avantages doit figurer dans une annexe budgétaire prévue à cet effet.

La chambre invite la CAVRA à remplir, comme elle l'a fait au BP 2019, l'annexe budgétaire des avantages en nature aux associations.

¹⁸ 37 011 737 € dans l'annexe 4A2-2 alors que le compte de gestion indique 36 957 473 € (après retrait du solde du compte 1688).

4.3 La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

4.3.1 L'organisation budgétaire

L'organisation budgétaire s'est progressivement complexifiée à la suite de l'extension des compétences et surtout du développement des mutualisations. Chaque service commun bénéficie d'un budget annexe séparé, ce qui facilite la lisibilité des coûts de chacun des services communs dont les périmètres d'intervention sont variables, ainsi que la facturation (sur l'AC majoritairement) pour chaque commune, mais induit une augmentation du volume budgétaire et multiplie les écritures comptables entre budgets.

La prise en compte dans le calcul de l'AC, en complément des dépenses de personnel (chapitre budgétaire 012), de dépenses à caractère général (chapitre budgétaire 011) a été complexe et les montants retenus peuvent parfois apparaître incertains.

Cet éclatement en plusieurs budgets annexes (six depuis 2017) se traduit par des coûts administratifs non négligeables, qui auraient pu être limités par un traitement analytique au sein du budget principal de chaque service en commun ; l'éclatement budgétaire (pour des budgets relevant tous de la M14) aurait ainsi pu être évité. Il contrevient au principe d'unité budgétaire qui ne connaît d'exception que pour les services à caractère industriel et commercial, ce qui n'est pas le cas des budgets des services mutualisés.

La collectivité a exprimé sa volonté de simplifier son organisation budgétaire à l'issue de la période de contractualisation avec l'État.

Tableau 4 : Evolution des budgets depuis 2014

2014	2015	2016	2017	2018
Budget Principal	Budget Principal	Budget Principal	Budget Principal	Budget Principal
BA assain.	BA assain.	BA assain.	BA assain.	BA assain.
BA bat. Éco	BA bat. Éco	BA bat. Éco	BA bat. Éco	BA bat. Éco
BA Zones éco.	BA Zones éco.	BA Zones éco.	BA Zones éco.	BA Zones éco.
BA M serv.mutu.	BA déchets mén.	BA déchets mén.	BA déchets mén.	BA déchets mén.
	BA M serv.mutu.	BA stat.hydro.	BA stat.hydro.	BA éq.rovaltain
		BA M inform.	BA M ADS	BA Gémapi
		BA M serv.mutu.	BA M archives	BA M ADS
			BA M inform.	BA M archives
			BA M rest.coll.	BA M inform.
			BA M serv.adm.	BA M rest.coll.
			BA M serv.tech.	BA M serv.adm.
				BA M serv.tech.

Source : BP et CA CAVRSRA et CAVRA

L'EPCI a développé la gestion pluriannuelle de ses principaux investissements en ouvrant des autorisations de programme déclinées en crédits de paiement annuels.

Au 31 décembre 2017, vingt-deux autorisations de programme étaient ouvertes, pour un montant de plus de 50 M€.

Mise en œuvre en 2014, la gestion en AP/CP est généralisée, puisque 85 % des crédits réalisés en investissements sont couverts par un AP/CP à la fin 2018.

Des restes à réaliser en dépenses persistent, pour un montant modéré au regard des dépenses totales d'équipement (les RAR concernent des engagements pris sur des crédits ouverts dans l'année non couverts par une autorisation de programme). Ils s'élèvent à 2,5 M€ au 31 décembre 2017.

Tableau 5 : Part des dépenses d'investissement en AP/CP

en €	2014	2015	2016	2017
dépenses d'équipement (y compris subventions versées)	11 228 041	10 222 151	15 152 458	22 677 802
crédits de paiement mandatés (CP)	2 546 339	6 817 198	11 920 570	19 344 712
part des crédits en AP/CP	22,68 %	66,69 %	78,67 %	85,30 %

Source : données commune, ANAFI

4.3.2 Les taux d'exécution du budget principal

Les taux d'exécution budgétaires, qui se définissent comme le rapport entre les sommes votées par l'assemblée délibérante et les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Le taux de réalisation en fonctionnement peut être amélioré, étant de 94 % en moyenne pour les dépenses et de 103 % pour les recettes.

Le taux de réalisation des dépenses d'équipement est en progression, en raison de la mise en œuvre d'autorisations de programme. Leur suivi correct permet d'afficher des taux de réalisation de près de 80 % aussi bien en dépenses qu'en recettes d'équipement.

L'établissement constate chaque année des restes à réaliser en dépenses et en recettes d'investissement.

Dans la mesure où le conseil communautaire ne se prononce qu'en juin de l'année N+1 pour approuver les résultats de l'exercice précédent, il est indispensable à l'ordonnateur de recenser avec exhaustivité les engagements comptables en cours au terme de l'exercice N, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, page 125), afin particulièrement de poursuivre la mise en paiement des dépenses sans délais. En pratique, l'ordonnateur communique au comptable dès le mois de janvier les dépenses et les recettes qui seront inscrites en restes à réaliser. Cette pratique est correcte et n'appelle pas d'observation.

Tableau 6 : Taux de réalisation du budget principal

	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2014/2017
Dépenses réelle de fonctionnement	92 %	95 %	92 %	96 %	94 %
Recettes réelle de fonctionnement	102 %	105 %	101 %	105 %	103 %
Dépenses d'équipement	51 %	49 %	69 %	79 %	62 %
Recettes d'équipement	66 %	27 %	55 %	82 %	58 %

Source : CRC, d'après les comptes administratifs.

4.3.3 Le rattachement des produits et des charges

Pour ce qui concerne le budget principal, le volume des charges et des produits rattachés est stable et concerne environ 4 % des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement. Un pic est constaté en 2016, exercice durant lequel les rattachements des charges à caractère général sont sensiblement plus élevés, en lien avec les prises de compétence.

Tableau 7 : Part des rattachements

En €	2014	2015	2016	2017	Moyenne annuelle 2014/2017
Dépenses réelles fonctionnement	121 496 634	108 626 740	110 808 541	117 132 372	114 516 072
charges rattachées	5 093 116	3 391 614	6 593 489	5 028 489	5 026 677
Part des charges rattachées	4,2 %	3,1 %	6,0 %	4,3 %	4,4 %
Recettes réelles fonctionnement	137 719 414	112 240 927	125 112 962	132 514 774	126 897 019
produits rattachés	3 987 983	2 449 890	4 126 603	6 310 557	4 218 758
Part des produits rattachés	2,9 %	2,2 %	3,3 %	4,8 %	3,3 %

Source : comptes administratifs, retraitements CRC

4.3.4 Les amortissements

Les instructions budgétaires M14 et M4 précisent les obligations en matière d'amortissement et permettent aux collectivités d'en fixer librement les durées, tout en respectant les limites fixées pour chaque catégorie d'immobilisation.

Les durées d'amortissement des biens ont été définies par la CAVRA par une délibération du 29 mars 2017 figurant en annexe des documents budgétaires, et correspondent au barème indicatif des instructions comptables¹⁹.

La CAVRA aurait pu réduire ses dotations aux amortissements en utilisant la possibilité ouverte par la loi de finances rectificative pour 2016²⁰ qui permet de neutraliser les amortissements des subventions d'équipement qui ont atteint 5,6 M€ en 2017.

En 2015, les amortissements n'ont pas été réalisés pour le budget ordures ménagères, obligeant à une régularisation l'année suivante.

Tableau 8 : Amortissements (budget principal CAVRSRA puis CAVRA)

en €	2014	2015	2016	2017
- Dotations nettes aux amortissements	5 043 000	4 201 640	6 401 106	6 548 333
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0

Source : comptes de gestion et délibérations, retraitements CRC

Tableau 9 : Amortissements du budget annexe ordures ménagères

en €	2015	2016	2017
Dotations nettes aux amortissements	0	659 504	700 000

Source : comptes de gestion et délibérations, retraitements CRC

4.3.5 Les provisions

L'article R. 2321-2 du CGCT précise que « la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré ».

La CAVRSRA a délibéré deux fois entre 2014 et 2017 pour constituer des provisions semi-budgétaires :

- par délibération du 25 juin 2015 a été constituée une provision de 10 M€ pour risque liée à la baisse du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'elle subirait au titre de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) ;

¹⁹ Instruction budgétaire et comptable M14 tome 1 pages 40 et 41.

²⁰ La possibilité de neutraliser budgétairement les dotations aux amortissements des subventions d'équipements versées, est étendue à l'ensemble des collectivités : départements et communes ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale.

- le 30 juin 2016, le conseil communautaire a décidé la reprise d'un excédent antérieur à affecter à la réalisation de travaux de gros entretien, à la suite de l'absorption du syndicat de la Barberolle (gestion des bords de rivières d'un bassin versant) en constituant une provision de 345 k€.

La constitution d'une provision suite à la reprise du syndicat de la Barberolle n'appelle pas d'observation, contrairement à celle concernant la baisse de la DGF.

La constitution de cette provision est contestable car elle s'apparente à la constitution d'une réserve budgétaire qui n'est pas la vocation d'une provision.

Le montant de la provision constituée, 10 M€, apparaît élevé²¹ par rapport à la baisse réelle de la DGF anticipée : la participation de la CAVRSRA, au titre de la CRFP, s'établit à 5 866 k€ pour l'année 2017.

Après la constitution injustifiée de cette provision, la CAVRSRA aurait dû inscrire une reprise de provision les années suivantes pour constater la perte réelle de DGF. La totalité de la provision aurait dû être reprise en 2017, dernière année d'application de la CRFP.

Aucune délibération de reprise de provision (pour les 10 M€) n'est intervenue et la reprise partielle de 5 M€ prévue au budget primitif 2018 n'a pas été réalisée.

En constatant une provision non justifiée en 2015 et en ne procédant pas aux reprises de provisions les années suivantes, la CAVRSRA a diminué artificiellement son résultat comptable des années 2015, 2016 et 2017. Cette pratique comptable a affecté la sincérité des résultats²² de la section de fonctionnement affichés pour ces trois années.

La chambre invite la CAVRA à respecter les règles de provisionnement. L'ordonnateur a indiqué son intention de proposer une délibération en octobre 2019 pour reprendre les provisions et en proposer de nouvelles respectant les textes en vigueur.

**Tableau 10 : Evolution du résultat de la section de fonctionnement
(Budget principal CAVRSRA)**

en €	2014	2015	2016	2017
CAF brute	16 112 780	13 614 186	14 448 414	16 355 661
- Dotations nettes aux amortissements	5 043 000	4 197 403	5 723 845	5 848 333
- Dotations nettes aux provisions	160 000	10 000 000	345 808	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	213 891	159 908	369 800	740 000
= Résultat section de fonctionnement	11 123 671	-423 309	8 748 561	11 247 328

Source : comptes de gestion et délibérations, retraitements CRC

4.3.6 Les régies

La collectivité compte un grand nombre de régies, 57 régies, dont 37 régies de recettes, onze régies d'avance et neuf régies de recettes et d'avances.

Les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable assignataire, de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés, et des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable assignataire et l'ordonnateur²³.

²¹ Ce montant se situe entre le coût final annuel et le coût cumulé sur les trois années.

²² Sans provisionnement inopportun, le résultat de 2015 du budget principal aurait été positif (9 576 k€) et les reprises sur provisions auraient dû augmenter les résultats de 2016 et 2017.

²³ Article R. 1617-17 du CGCT, instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 26 avril 2006 (Titre 6 – contrôle des régies).

L'ordonnateur doit constituer un dossier pour chaque régie, qui regroupe tout document relatif au fonctionnement de la régie et à la gestion du régisseur, les décisions relatives au cautionnement et à l'indemnité de responsabilité du régisseur, ainsi que les procès-verbaux des vérifications effectuées par ses soins et par ceux du comptable.

Il doit ainsi procéder à des contrôles sur pièces, en veillant notamment :

- « à ce que le régisseur intervienne seulement pour les opérations prévues par l'acte constitutif de la régie ;
- au respect des modalités de fonctionnement également déterminées dans l'acte de création de la régie et le cas échéant des sous-régies ».

Il doit effectuer des contrôles sur place « selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies ». Ce contrôle doit être effectué au moins tous les quatre ans par le comptable.

La collectivité dispose de nombreuses régies de recettes et de dépenses (déchetteries, médiathèques) dispersées physiquement du fait de l'absence d'un guichet unique, ce qui occasionne une multiplication des agents placés en responsabilité des régies. Toutefois, elle n'a pas mis en œuvre de procédure spécifique de contrôle interne des régies ; elle envisage d'affecter à cette mission de contrôle un agent placé auprès du service audit de gestion et contrôle interne.

Elle n'a pas établi de guide du régisseur ou des procédures écrites permettant de s'assurer que tous les agents mis en responsabilité, qu'ils soient régisseurs titulaires, suppléants ou mandataires, sont correctement informés de leur rôle au sein de la chaîne comptable.

La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité de procéder au contrôle régulier des régies de recettes et d'avance, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT. La CAVRA s'est engagée dans cette démarche de contrôle depuis avril 2019 et envisage la rédaction d'un guide du régisseur.

4.3.7 L'actif

Des différences significatives existent au 31 décembre 2017 entre l'inventaire du patrimoine établi par la collectivité et l'état de l'actif du comptable

Le bilan de la collectivité doit donner une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale. L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable (exhaustivité, valorisation notamment).

Cette démarche doit permettre à la collectivité de répondre aux exigences de régularité et « d'image fidèle » des comptes.

Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet donc de fiabiliser un élément important du bilan des collectivités.

La chambre invite la collectivité à mettre en cohérence son inventaire avec l'état de l'actif du comptable. Les travaux liés à l'expérimentation²⁴ du compte financier unique devraient imposer cette régularisation.

²⁴ La commune a présenté sa candidature pour cette expérimentation.

Tableau 11 : Ecarts constatés entre l'état de l'actif tenu par le trésorier et l'inventaire comptable tenu par l'ordonnateur au 31/12/17

En €	Valeur brute	Amortissements	Valeur nette
Trésor public	368 381 897	36 869 412	331 512 485
CAVRA budget principal	286 186 560	36 169 548	250 017 012
Ecarts	82 195 337	699 864	81 495 473

Source : CRC, d'après l'état de l'actif du compte de gestion et l'inventaire comptable produit par la CAVRA

5 L'ANALYSE FINANCIERE

5.1 La méthode et le périmètre retenus

La méthode d'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets²⁵.

La CAVRA a remplacé la CAVRSRA fusionnée avec la communauté de communes de la Raye le 1^{er} janvier 2017.

Afin de suivre les évolutions budgétaires de 2014 à 2017, les comptes des deux EPCI existant jusqu'en 2016 ont été consolidés.

La structure budgétaire de la CAVRA est composée, en 2017, d'un budget principal et de onze budgets annexes, huit en comptabilité M14 (dont six retracent l'activité des services mutualisés) et deux en comptabilité M4, consacrés à la station hydrogène et aux bâtiments économiques.

Au 1^{er} janvier 2018, un budget GEMAPI est créé avec un encours de dettes transféré du budget principal de 7 M€ et un budget Equipement de Rovaltain (700 k€ d'encours de dettes au 1^{er} janvier 2018) suite à la dissolution du syndicat mixte de la zone d'activités du Rovaltain.

Le périmètre retenu dans cette analyse comprend le budget principal et l'ensemble des budgets annexes en comptabilité M14, à l'exclusion des budgets annexes consacrés aux services communs afin d'éviter une double comptabilisation des écritures croisées.

La dette est portée principalement par le budget principal (29,867 M€ au 1^{er} janvier 2018), le budget annexe zones économiques (5,257 M€ au 1^{er} janvier 2018), le budget annexe assainissement et, marginalement, le budget annexe déchets ménagers (0,222 M€ d'encours au 1^{er} janvier 2018), le budget bâtiments économiques (0,130 M€ de capital restant dû au 1^{er} janvier 2018), et le budget équipement de Rovaltain (0,700 M€ d'encours au 1^{er} janvier 2018) sans incidence sur l'analyse.

Le budget assainissement (16,7 M€ d'encours de dettes au 31 décembre 2017) est analysé séparément.

Les sources des tableaux sont, sauf exceptions mentionnées, les comptes de gestion, retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières.

²⁵ Pour le calcul de la CAF, conformément à la position adoptée par la DGFIP et en cohérence avec données publiques figurant sur le site <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>, les provisions (ainsi que parallèlement les reprises sur provisions) ne sont pas déduites de la CAF même lorsqu'elles sont semi-budgétaires (choix effectué par la CAVRA).

Les tableaux à l'appui de l'analyse financière sont issus de la consolidation sur la période 2014/2017 des comptes de gestion de la CAVRSRA et de la communauté de communes de la Raye (jusqu'en 2016), de la CAVRA (en 2017) et des deux budgets annexes (M14) concernant les ordures ménagères (budget annexe depuis 2015²⁶) et les zones économiques.

Les références aux organismes comparables sont, sauf indication différente, celles des communautés d'agglomération de France métropolitaine.

5.2 Observations préalables

L'analyse financière de la CAVRSRA puis de la CAVRA entre 2014 et 2017 est fortement influencée par les transferts de compétences et par la mutualisation étendue des services supports en 2016. L'intégration de quatre syndicats intercommunaux²⁷ à la CAVRA en 2017 a aussi une incidence dans l'analyse des évolutions de dépenses de fonctionnement.

Les soldes d'épargne ne sont pas modifiés par ces évolutions car l'attribution de compensation évaluée par la CLECT doit neutraliser les conséquences budgétaires au moins sur la chaîne de l'épargne ; il n'est donc pas utile de retraiter les données pour analyser l'évolution des épargnes brutes et nettes.

Les changements intervenus en 2016, transferts de compétence et mutualisations, en diminuant fortement les AC versées aux communes membres, conduisent à :

- une augmentation importante du volume budgétaire de la CAVRA : croissance forte des dépenses, principalement : charges à caractère général (+ 50 %) et charges de personnel (+ 60 %) ;
- une forte contraction des volumes budgétaires des communes principalement concernées (la commune de Valence connaît la contraction la plus importante) par les transferts de compétences et les mutualisations.

5.3 L'évolution des soldes d'épargne

La capacité d'autofinancement (épargne ou CAF brute) correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de l'EPCI et dont il peut disposer pour couvrir ses besoins financiers. Elle mesure sa capacité à financer sur ses propres ressources, ses besoins en investissements et le remboursement de sa dette.

Elle peut s'analyser comme une ressource durable représentant l'excédent de ressources internes dégagées par son activité.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est relativement stable et augmente même entre 2014 (18,1 M€) et 2017 (19,5 M€). Toutefois cette évolution favorable est à nuancer fortement en tenant compte du volume budgétaire beaucoup plus important en 2017 par rapport à 2014 ; le rapport entre l'EBF et les produits de gestion, qui passe de 21,8 % à 15,2 %, donne une image plus juste de l'évolution de l'EBF. Celui-ci connaît donc une détérioration sensible entre 2014 et 2017 passant d'un niveau considéré comme satisfaisant²⁸ à un niveau moins confortable. L'épargne brute de l'EPCI connaît la même évolution du fait de la modestie des frais financiers et de leur stabilité.

Les fluctuations entre 2015 et 2016 sont liées à des erreurs d'imputation qui ont conduit, en 2016, à l'annulation de titres et à des régularisations de rattachement de l'exercice 2015 pour

²⁶ Auparavant intégré au budget principal.

²⁷ Syndicat mixte du bassin versant de la Véore, syndicat du Chalon-Savasse, syndicat mixte Drôme des Collines Valence-Vivarais et syndicat mixte Rovaltain.

²⁸ Un EBF autour de 20 % des dépenses de gestion est usuellement considéré comme satisfaisant.

2,1 M€. En retraitant ces éléments qui sont susceptibles de fausser l'analyse, l'épargne brute corrigée est de 17,5 M€ en 2016.

Les transferts d'emprunt effectués en 2016 et les nouveaux emprunts de 2017 devraient conduire à une augmentation des frais financiers, qui pèsera sur l'épargne brute.

L'évolution de l'épargne nette est similaire à celle de l'épargne brute, après retraitement. Les transferts d'emprunt de 2016, en augmentant fortement l'annuité en capital de la dette en 2017, conduisent à une baisse importante de l'épargne nette (de 13,6 M€ à 10,8 M€). Cette baisse doit être relativisée en considérant la sortie d'un emprunt structuré en 2017 générant un flux réel correspondant au refinancement de cette dette. Sans cette opération exceptionnelle, le niveau de l'épargne nette aurait été stable de 2014 à 2017.

Ce niveau d'épargne nette est suffisant en 2017 compte tenu des investissements réalisés par la CAVRA et du besoin de financement actuel mais il pourrait se révéler insuffisant en cas de croissance forte des investissements (conformément au PPI) en exigeant un volume d'emprunts très important qui dégraderait la capacité de désendettement de la CAVRA.

5.4 L'évolution des produits de gestion

5.4.1 L'évolution du produit fiscal

La croissance du produit fiscal est portée par le dynamisme de la fiscalité foncière et d'habitation qui comprend la cotisation foncière des entreprises CFE (+ 4,4 % en moyenne annuelle). Le poids de cette fiscalité, relativement à l'ensemble des ressources fiscales, est prépondérant sur toute la période 2014-2017 (73 % en 2017).

Ce dynamisme est dû à une croissance modérée des bases, principalement celles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en 2016 (+ 3,74 %) et en 2017 (+ 2,15 %), mais surtout à l'augmentation du taux de la taxe sur le foncier bâti (TFPB) en 2016 qui est passé de 0,08 % à 1,98 %, générant un gain de produit fiscal de 5,6 M€ sur ce seul impôt.

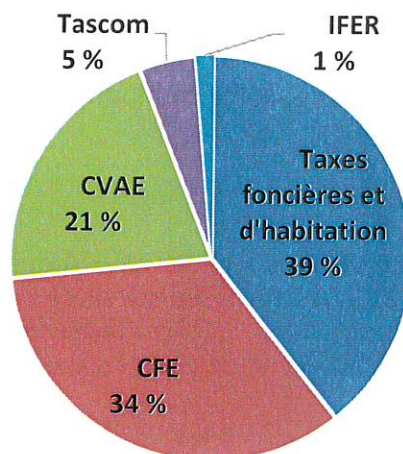
Les autres taux sont stables de 2014 à 2017, à l'exception des effets de lissage très marginaux liés aux modifications de périmètre.

Tableau 12 : Détail de l'évolution des bases fiscales à périmètre constant

		2015/2014	2016/2015	2017/2016
Taxe sur le foncier bâti (TFPB)	Variation forfaitaire	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 0,40 %
	Variation physique	+ 1,70 %	+ 0,30 %	+ 1,57 %
	Évolution totale TFPB	+ 2,60 %	+ 1,30 %	+ 1,97 %
Taxe d'habitation (TH)	Variation forfaitaire	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 0,40 %
	Variation physique	+ 1,90 %	- 2,49 % ²⁹	+ 0,95 %
	Évolution totale TH	+ 2,80 %	- 1,49 %	+ 1,35 %
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Variation forfaitaire	+ 0,90 %	+ 1,00 %	+ 0,40 %
	Variation physique	- 2,28 %	+ 2,74 %	+ 1,75 %
	Évolution totale CFE	- 1,38 %	+ 3,74 %	+ 2,15 %

Source : fiches DGCL, retraitements CRC

²⁹ La baisse des bases de TH de la CAVRA est une conséquence des aménagements des tranches d'imposition pour pallier les incidences de la suppression de la demie part des veufs et des veuves.

Graphique 1 : Poids relatif des fiscalités « ménages » et économique (année 2017)

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Tableau 13 : Produit fiscal brut

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Taxes foncières et d'habitation (dont CFE)	54 318 781	57 661 910	60 891 822	61 863 388	+ 4,4 %
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	16 035 962	16 877 457	16 885 656	17 356 023	+ 2,7 %
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	2 984 521	3 147 448	2 980 225	3 883 216 ³⁰	+ 9,2 %
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	992 397	1 046 285	1 087 662	1 211 266	+ 6,9 %
+ Autres impôts locaux ou assimilés	0	0	558	0	N.C.
= Impôts locaux	74 331 661	78 733 100	81 845 924	84 313 893	+ 4,3 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.4.2 Les marges de manœuvre fiscales de la CAVRA

La CAVRA dispose d'un pouvoir de fixation des taux (dans les limites posées par la réglementation) pour la CFE et la TASCOM pour la fiscalité « économique » et pour les taxes « ménages » (taxe d'habitation (TH), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)).

5.4.2.1 Marges sur la fiscalité économique

La CAVRA ne dispose pas de taux capitalisé³¹ en 2018 pour la CFE. Il lui reste la possibilité d'utiliser le taux de majoration spéciale (plafonné au taux moyen 2017 : 26,29 %) soit une augmentation de 0,76 point (2,98 %) et un produit supplémentaire de 890 k€ (avec bases prévisionnelles 2018).

Le taux actuel de TASCOM de la CAVRA est de 1,05 %. Il peut aller jusqu'à 1,20 % par palier de 0,05 %. Un produit de 425 k€ supplémentaire (142 k€ par an de croissance) est envisageable dans ce cadre.

³⁰ L'évolution 2017 du produit de la TASCOM correspond à une modification dans les modalités de versement du produit de cette taxe par l'État (les montants sont désormais versés l'année même de leur perception par l'État) conduisant à un versement exceptionnel en 2017, première année d'application de ces modalités de versement.

³¹ Le taux capitalisé indique la possibilité d'augmentation (réserve de taux) de la CFE dont dispose l'EPCI en fonction de la croissance des taux de taxes ménages des années précédentes (communes et EPCI).

La loi de finances 2018 permet une bonification de taux de TASCOM (jusqu'à 1,3 au lieu de 1,2) en contrepartie d'une baisse de la valeur locative foncière des commerces de moins de 400 m² (de 1 à 15 %). La CAVRA, après étude, n'a pas retenu cette possibilité.

Les collectivités ne disposent pas de possibilité de modulation du taux de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

5.4.2.2 Marges sur la fiscalité ménages

La principale ressource potentielle dont dispose la CAVRA demeure la taxe sur le foncier bâti. Ce levier fiscal a déjà été utilisé en 2016 (la TFPB est alors passée de 0,08 % à 1,98 %) pour permettre de financer le projet de mandat. Il présente l'avantage de porter à la fois sur les ménages propriétaires et le foncier économique et de ne pas être lié à l'évolution d'autres taux.

Pour la taxe d'habitation (8,58 %), la CAVRA a la possibilité de faire varier le taux (en lien avec la variation du taux de la taxe sur le foncier non bâti) et sa politique d'abattements. La politique d'abattements de la CAVRA, conduit à une réfaction de 9,37 % des bases de la TH, et à une renonciation de produit fiscal qui s'élève à 2 552 k€.

Par une délibération du 29 juin 2017, la CAVRA a supprimé le taux d'abattement spécial à la base jusqu'alors fixé à 3 %.

Tableau 14 : Bases exonérées par abattement et produits non perçu (année 2017)

		Taux de base	Taux complémentaire (CAVRA)	Bases exonérées par la CAVRA	Produit non perçu
Abattements obligatoires	1 ^{ère} et 2 ^{ème} personnes à charge	10 %	0 %	0 €	0 €
	à partir de la 3 ^{ème} personne à charge	15 %	0 %	0 €	0 €
Abattements facultatifs	abattement général à la base		9 %	28 312 126 €	2 429 180 €
	abattement spécial à la base		3 %	1 442 049 €	123 728 €
Total				29 754 175 €	2 552 908 €

Source : état fiscal 1386 bis TH, retraitements CRC

Tableau 15 : Evolution des taux de fiscalité

en %	2014	2015	2016	2017
TH	8,58	8,58	8,58	8,58
TFB	0,08	0,08	1,98	1,98
TFNB	2,53	2,53	2,53	2,49
CFE	25,54	25,54	25,54	25,53

Source : état fiscal 1386 bis TH, retraitements CRC

5.4.3 L'évolution des reversements aux communes

Les transferts de compétences intervenus au 1^{er} janvier 2016³², en même temps qu'une mutualisation étendue des services supports, ont conduit à une réduction très importante des attributions de compensation (AC) des communes qui sont devenues négatives pour trois

³²Au 1^{er} janvier 2016 les compétences suivantes ont été transférées des communes vers la communauté d'agglomération : petite enfance, piscines couvertes, aires d'accueil des gens du voyage, médiathèques, informatisation des écoles, apprentissage de la natation, chemins de randonnées, rivières La Barberolle et La Véore, éclairage public.

d'entre elles, dont la commune de Valence, principalement concernée par les mutualisations (en 2016, l'AC de Valence était réduite³³ de 8 143 k€ au titre des mutualisations alors que le prélèvement sur l'ensemble des communes était de 8 859 k€).

La dotation de solidarité communautaire (DSC)³⁴ n'a été créée qu'en 2016 par la CAVRSRA mais reste d'un montant modeste (300 000 € en 2017). La volonté de l'agglomération, indiquée dans le pacte fiscal et financier adopté en juillet 2017, est d'alimenter cette DSC par une partie (50 %) de la taxe sur le foncier bâti (TFPB) perçue par les communes pour les établissements situés dans les zones d'activités communautaires.

Tableau 16 : Fiscalité reversée vers les communes

en €	2014	2015	2016	2017
reversement d'attributions de compensation (A)	46 368 885	45 799 608	23 663 339	23 256 349
attributions de compensation négatives (B)	0	0	- 3 882 863	- 5 205 791
dont Valence			- 3 850 094	- 5 147 222
dont Peyrus			0	-11 136
dont Montmeyran			- 32 769	- 47 433
Total attributions de compensation (A+B)	46 368 885	45 799 608	19 780 476	18 050 558
dotation de solidarité communautaire	0	0	164 364	299 998

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

La part de produit fiscal reversée par l'EPCI à ses communes a considérablement diminué de 2014 à 2017 passant de 62,38 % en 2014 à 21,76 % en 2017, traduisant une intégration fiscale beaucoup plus importante.

Tableau 17 : Part de fiscalité reversée aux communes

en €	2014	2015	2016	2017
Produit fiscal perçu par l'EPCI	74 331 661	78 733 100	81 845 924	84 313 893
Total reversements aux communes	46 368 885	45 799 608	19 944 840	18 350 556
Part de fiscalité reversée aux communes	62,38 %	58,17 %	24,37 %	21,76 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

A la suite de la réforme de la taxe professionnelle en 2010, le solde des ressources perçues par l'agglomération valentinoise (panier de ressources post réforme) étant positif par rapport au système antérieur grâce à un panier fiscal dynamique, l'agglomération est contributrice nette au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Le montant versé est stable depuis 2015, à 5 889 k€.

La communauté d'agglomération bénéficie d'un versement³⁵ de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) à hauteur de 458 k€, inchangé depuis 2014.

La situation de la CAVRA au titre du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) est quasiment neutre.

³³ Délibération n° 2016 163 du 25 novembre 2016 fixant les attributions de compensation définitives 2016 suite au rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

³⁴ Les critères retenus pour répartir cette DSC sont : 50 % selon le revenu moyen et 50 % selon le potentiel fiscal des trois taxes.

³⁵ Cette situation apparemment contradictoire (contribution au FNGIR et bénéfice d'une DCRTP) est liée aux fusions d'EPCI intervenues en 2014 : une des communautés fusionnée (la communauté de communes du canton de Bourg-de-Péage) était bénéficiaire de la DCRTP qui a été transférée au nouvel EPCI (CARSRA).

Des reversements de fiscalité existaient jusqu'en 2017 au bénéfice du syndicat mixte du Rovaltain (intégré depuis le 1^{er} janvier 2018 à la CAVRA) ainsi qu'à des communes qui appartenaient au syndicat intercommunal des services de l'agglomération valentinoise (SISAV), « Valence Major » (ces reversements sont désormais terminés).

5.5 L'évolution des recettes d'exploitation

Les recettes d'exploitation connaissent une très forte augmentation à partir de 2016 à la suite de l'élargissement des compétences (petite enfance et piscines principalement).

La baisse des mises à disposition en 2016 est due à une imputation des frais de gestion, facturés notamment aux budgets annexes, en remboursement de frais.

Tableau 18 : Détail des ressources d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	1 661 752	1 502 313	1 434 711	1 265 990	- 8,7 %
+ Domaine et récoltes	112 340	12 404	135 726	184 776	+ 18,0 %
+ Travaux, études et prestations de services	2 703 347	2 353 679	4 390 319	5 049 976	+ 23,2 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	1 854 756	1 139 283	22 730	1 258 235	- 12,1 %
+ Remboursement de frais	502 200	428 098	2 027 151	621 193	+ 7,3 %
= Ventes diverses, produits des services (a)	6 834 394	5 435 777	8 010 636	8 380 171	+ 7,0 %
+ Revenus locatifs et redevances	184 659	70 752	124 115	182 186	- 0,4 %
+ Excédents et redevances sur SPIC	10 492	12 635	12 671	5 207	- 20,8 %
= Autres produits de gestion courante (b)	195 151	83 387	136 786	187 393	- 1,3 %
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	44 752	0	N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	7 029 546	5 519 165	8 192 175	8 567 564	+ 6,8 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.6 L'évolution des recettes institutionnelles

La dotation globale de fonctionnement des EPCI se compose de deux parties : la dotation de compensation (DC) et la dotation d'intercommunalité (DI).

Le prélèvement pour la contribution au redressement des finances publiques s'est effectué sur la dotation d'intercommunalité, profondément remaniée par la loi de finances initiale pour 2019.

5.6.1 La part compensation de la DGF réduite par l'écrêtement uniforme

La dotation de compensation des EPCI est composée de deux parties : la part « compensation de la suppression de la part salaires » et la part « compensation de la baisse de la DCTP³⁶ ».

La CAVRA ne perçoit que la première part, qui est réduite par écrêtement uniforme depuis plusieurs années (- 2,78 % en 2017 et - 2,09 % en 2018 par exemple). La baisse de la dotation de compensation de la CAVRA provient uniquement de cet écrêtement.

³⁶ DCTP : dotation de compensation de la taxe professionnelle entre 1998 et 2001.

5.6.2 La part « dotation d'intercommunalité » de la DGF réduite par la contribution à la réduction des déficits publics (CRDP)

Le prélèvement de la CRDP a été effectué sur la dotation d'intercommunalité qui est passée pour la CAVRA de 8 312 k€ en 2014 à 3 125 k€ en 2017, soit une baisse³⁷ de 62,41 %.

Tableau 19 : Evolution de la DGF

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dotation globale de fonctionnement	26 268 399	22 964 765	20 829 832	19 794 846	- 9,00 %
Dont dotation de compensation (cavrsra/cavra)	17 838 825	17 449 502	17 111 842	16 669 769	- 2,23 %
Dont dotation d'intercommunalité (cavrsra/cavra)	8 312 975	5 411 458	3 627 712	3 125 077	- 27,83 %
Dont DGF totale cc de la Raye	116 599	103 805	90 278	0	

Source : comptes de gestion, fiches DGCL, retraitements CRC

5.6.3 La stratégie de la CAVRA de valorisation de la dotation d'intercommunalité

5.6.3.1 L'architecture de la dotation d'intercommunalité

La dotation d'intercommunalité (DI) est composée d'une dotation de base, en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale (CIF), et d'une dotation de péréquation, en fonction de la population, du CIF et du potentiel fiscal de l'EPCI. Un système de garanties complète cette dotation dont la CAVRA n'a pas bénéficié jusqu'en 2018.

Le CIF est le seul élément sur lequel la communauté peut intervenir pour modifier sa dotation. Il se définit comme le rapport entre la fiscalité perçue par le groupement intercommunal (diminuée des reversements d'AC et de la moitié de la DSC) et la fiscalité totale perçue sur le territoire du groupement.

5.6.3.2 La volonté d'améliorer le CIF pour augmenter la dotation d'intercommunalité

La stratégie de la CAVRA a été de transférer des compétences détenues par les communes vers l'intercommunalité, afin de limiter les versements d'AC et d'améliorer le CIF.

Les importantes mutualisations intervenues en 2016 ont été prises en compte très majoritairement par les AC (évaluations de la CLECT) toujours en vue de minorer au maximum le montant des attributions de compensation versées aux communes et ainsi d'augmenter le CIF.

5.6.3.3 Une stratégie entravée par la réforme de la dotation d'intercommunalité incluse dans la loi de finance pour 2019

La CAVRA demeurerait soumise à des règles particulières pour le calcul de son CIF durant ses deux premières années d'existence.

Le CIF bonifié intégrant les transferts de charges et les mutualisations effectives au 1^{er} janvier 2016 aurait dû être pris en compte pour le calcul de la dotation d'intercommunalité 2018 (deux années de décalage). Cet effet positif pour le CIF intercommunal était estimé à + 20 %³⁸ et permettait d'envisager un gain de DGF (dotation d'intercommunalité) de 1,5 M€, par an, dès 2018.

³⁷ Cette réduction, supérieure à la moyenne des EPCI (55 %), devrait avantager la CAVRA puisque les montants de dotations d'intercommunalité sont, à partir de 2019, considérés après prélèvement du CRDP.

³⁸ Le CIF devrait passer de 0,37 en 2018 à 0,45 en 2019 (+ 20 %).

La création de la CAVRA, par fusion avec la communauté de communes de la Raye en 2017, a conduit à un décalage d'une année, renvoyant à l'année 2019, la bonification de CIF et de DGF attendue.

La réforme de la DGF d'intercommunalité votée pour 2019 (Loi de finances 2019) conduit à un plafonnement de l'augmentation de la dotation d'intercommunalité (DI) à 10 % de l'année antérieure sur une base très fortement réduite : la CRFP est désormais intégrée dans le montant de la dotation d'intercommunalité³⁹, ce qui minore très fortement le bonus de DGF escompté⁴⁰.

Le double effet de la fusion de la CAVRSRA avec la communauté de communes de la Raye⁴¹, en 2017, et de l'application de la réforme de la DI en 2019 conduit à une évolution très modérée de cette dernière, qui limite les bénéfices financiers externes (DGF) attendus des progrès de l'intégration communautaire (transferts de compétences et mutualisations).

Tableau 20 : Evolution du CIF

	2014	2015	2016	2017	2018
CIF CAVRSRA/CAVRA	0,343872	0,333432	0,324153	0,344153	0,373707
CIF moyen de la catégorie (CA)	0,342177	0,328421	0,35025	0,352996	0,346562

Source : fiches DGCL

5.6.3.4 La nécessité de revoir les perspectives financières et la stratégie de la CAVRA

Sans la recette de DGF escomptée, la CAVRA est conduite à revoir ses perspectives financières basées pour partie sur cette ressource (l'estimation de gain potentiel avait été prudente au niveau de 600 k€ annuellement).

Elle implique d'évaluer avec précision les transferts effectués ainsi que les mutualisations afin de déterminer les réelles économies d'échelle réalisées ainsi que la qualité des services rendus.

L'objectif d'améliorer la DGF (part dotation d'intercommunalité) par l'optimisation du CIF n'est donc plus d'actualité pour la CAVRA, qui doit réexaminer sa stratégie financière et ses choix d'exercice des compétences et de mutualisations, qui devront désormais se fonder sur l'évaluation de l'efficacité de la gestion par le niveau intercommunal.

5.7 L'évolution des charges de gestion

Les importantes modifications intervenues en 2016 avec le transfert de nombreuses compétences ainsi que la mise en place d'une mutualisation étendue des services supports poursuivie en 2017, rendent difficile l'analyse de l'évolution des principaux postes de dépenses de charges de gestion. Les volumes de tous les chapitres budgétaires (charges de gestion courante, personnel, autres charges de gestion courante) ont fortement augmenté, à l'exception des versements aux communes (attributions de compensation), en forte baisse.

La répartition des différents types de charges de gestion a peu changé entre 2014 et 2017, à l'exception de la baisse de la part relative des subventions, stables en volume.

La mutualisation de l'ensemble des fonctions support n'entraîne pas d'augmentation de la part

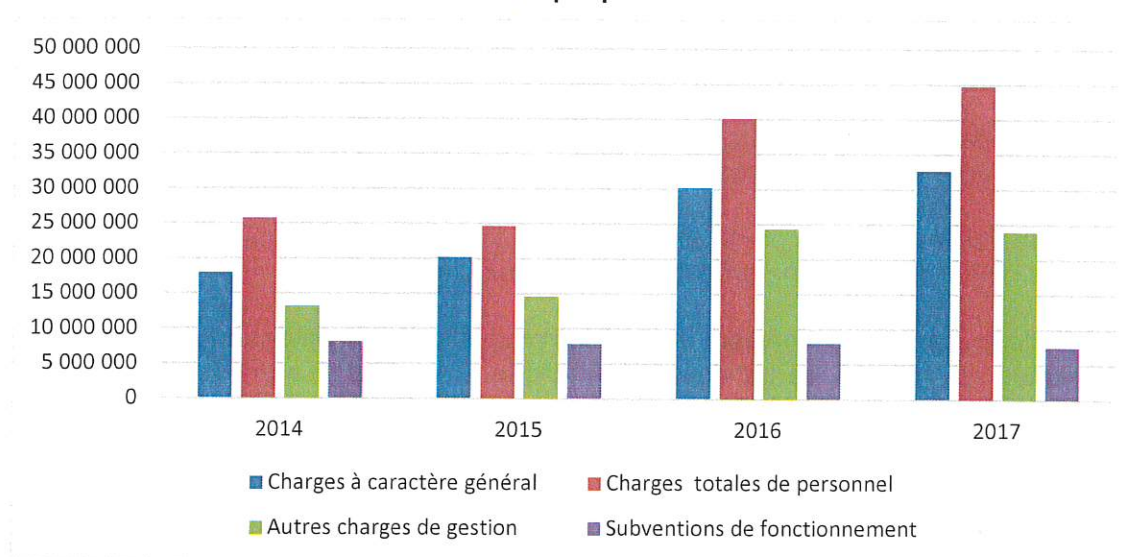
³⁹ Le plafonnement à 10 % s'appliquera sur une base de 3,5 M€ en 2018 au lieu de 9,3 M€ avant la réforme.

⁴⁰ La part DI de la DGF de la CAVRA est, en 2018, de 3 484 224 €, la limitation de son augmentation à 110 % de l'année précédente la plafonnera à 3 832 646 €, soit un gain de 348 422 € très éloigné du bonus DGF escompté.

⁴¹ Le dernier CA de la CC de la Raye, en 2016, affiche une CAF brute négative de 200 k€ due à un déficit de fonctionnement (pour la première fois de son existence) ; cet ajustement budgétaire a permis de réduire le niveau de son excédent transféré au nouvel EPCI (CAVRA) de près d'1 M€ fin 2015 à 175 k€ fin 2016. Cette « optimisation budgétaire » s'est néanmoins révélée pénalisante pour les finances de la nouvelle structure.

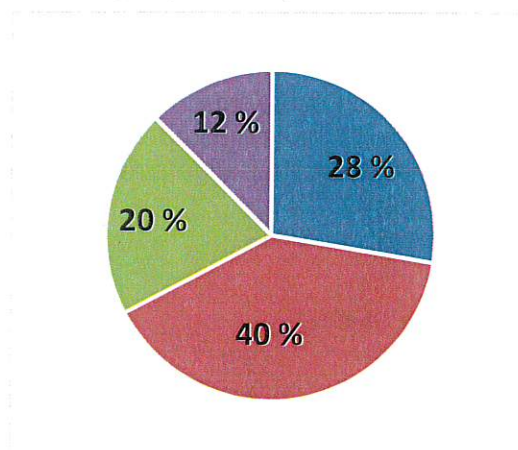
relative des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses de gestion.

Graphique 2



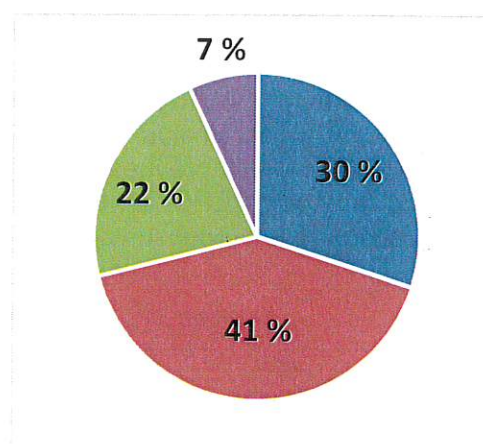
Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Graphique 3 : Répartition 2014



Source : comptes de gestion, retraitements CRC

Graphique 4 : Répartition 2017



Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.7.1 Les charges à caractère général

Les principales évolutions de ce poste de dépenses sont liées aux variations de périmètre des compétences et aux mutualisations.

Par exemple, l'augmentation du poste des achats entre 2015 et 2016 est liée à l'exercice de la compétence éclairage public qui génère des achats d'électricité (compte 60612) passant de 586 k€ en 2015 à 3 190 k€ en 2016.

La croissance des remboursements de frais aux communes (passés de 1 784 k€ en 2015 à 5 562 k€ en 2016) est due à l'utilisation du compte « remboursement de frais » (6287) pour neutraliser la charge d'investissement pour les communes lors de certains transferts de charges⁴².

⁴² Eclairage public et piscines en 2016 et voirie en 2017.

Afin de ne pas perturber les équilibres budgétaires des communes transférant des équipements nécessaires à l'exercice des compétences, la CAVRA a proposé aux communes de transférer des emprunts (réels⁴³ ou reconstitués). Cette méthode, validée par la commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC), permet aux communes de maintenir le mode de financement passé de leurs investissements en préservant leurs équilibres budgétaires (soldes de gestion). En effet, le prélèvement sur l'AC des communes (ressources de fonctionnement) pour des dépenses d'investissement (coût de renouvellement des équipements) financées jusqu'alors (au moins pour partie) par l'emprunt, conduit à une dégradation de leurs épargnes brutes et nettes.

En simulant le transfert d'un emprunt dont la compensation dégressive du remboursement est effectuée par l'EPCI, la commune préserve ses niveaux d'épargne.

Cette méthode présente l'inconvénient de figer les modes de financement des investissements des communes sur une longue période. Elle implique pour assurer sa neutralité auprès des deux parties (EPCI et commune) que le remboursement s'effectue, comme pour un emprunt réel, en investissement pour la partie « capital » et en fonctionnement pour la partie « intérêts ».

La CAVRA avait prévu ce remboursement mixte (dans le rapport de la CLECT) mais les neutralisations ont eu lieu exclusivement en fonctionnement depuis 2016. Cette situation, supportable pour la CAVRA en phase de démarrage de son programme d'investissements, pourrait dégrader ses niveaux d'épargne.

A l'inverse, le versement exclusivement en fonctionnement des compensations aux communes améliore artificiellement leurs niveaux d'épargne.

La chambre invite la CAVRA à soit rétablir la méthode de remboursement initialement envisagée, soit, ce qui serait plus cohérent, mettre en place les attributions de compensation en investissement dorénavant prévues par la loi, qui permettent une neutralité budgétaire pour les communes comme pour l'EPCI sans recourir au transfert d'emprunts fictifs. La CAVRA a engagé le processus de modification du calcul des AC en 2019.

Tableau 21 : Détail des charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	17 993 725	20 220 595	30 200 046	32 692 754
Dont achats autres que les terrains à aménager	2 994 478	2 535 710	6 251 503	6 124 328
Dont locations et charges de copropriété	350 197	463 263	652 292	561 135
Dont entretien et réparations	1 608 910	1 319 503	2 072 385	2 163 850
Dont assurances et frais bancaires	180 378	188 809	104 379	156 126
Dont autres services extérieurs	477 183	999 455	1 101 575	1 648 053
Dont remboursements de frais	344 976	1 784 083	5 562 382	5 924 791
Dont contrats de prestations de services	10 351 047	10 528 664	11 381 947	12 193 396
Dont honoraires, études et recherches	755 933	1 497 291	2 064 152	2 707 232
Dont publicité, publications et relations publiques	245 798	385 169	350 605	404 258
Dont transports collectifs et de biens	65 030	51 383	171 906	278 438
Dont déplacements et missions	174 131	272 223	214 450	233 670
Dont frais postaux et télécommunications	257 977	47 867	56 064	79 880
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	187 688	147 176	216 408	217 597
Charges à caractère général	17 993 725	20 220 595	30 200 046	32 692 754
- Remboursements de frais	502 200	428 098	2 027 151	621 193
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	17 491 525	19 792 497	28 172 896	32 071 561
en % des produits de gestion	21,0 %	22,4 %	23,4 %	24,9 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

⁴³ Des emprunts réels ont été transférés par Valence permettant de limiter son encours de dette.

5.7.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel ont fortement augmenté entre 2014 et 2015 à la suite des transferts de compétences et des mutualisations, mouvement poursuivi en 2017.

Le poids relatif des dépenses de personnel est relativement stable, de l'ordre de 40 % du total des charges de gestion entre 2014 et 2017, du fait de la croissance de l'ensemble du volume du budget.

La mise en place en 2016 de budgets annexes pour chaque service mutualisé a conduit à des mouvements financiers importants et relativement complexes entre le budget principal et ces budgets annexes ; le principe⁴⁴ d'une comptabilisation prioritaire par diminution de l'AC des communes des mutualisations se traduit par plusieurs mouvements financiers permettant le suivi du coût de ces mutualisations :

- le coût des personnels mutualisés venant des communes est (après évaluation de la CLECT) déduit du montant des AC versées aux communes ;
- les personnels sont pris en charge par les budgets annexes mutualisés concernés (dépenses au chapitre « frais de personnel » de ces budgets) ;
- le budget principal rembourse aux différents budgets annexes les coûts de personnel (opération neutre budgétairement pour le budget principal du fait de la moindre dépense liée à la baisse équivalente de l'AC des communes) ;
- les différences constatées après réalisations sont ensuite régularisées.

Cette méthode permet de suivre précisément l'ensemble des coûts liés aux mutualisations, et de neutraliser après la constatation des coûts réels les conséquences financières pour les communes et la CAVRA.

Tableau 22 : Les facturations de personnels

en €	2014	2015	2016	2017
personnel affecté aux BA mutualisés (6216)	-	-	3 777 921	6 074 865
personnel affecté aux communes (6217)	1 095 049	1 376 930	317 152	303 361
autres personnels (6218)	477 088	332 504	245 357	345 665
total personnel extérieur	1 572 137	1 709 434	4 340 430	6 723 891

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.7.3 Les autres charges de gestion

Les autres principales charges de gestion courantes sont les contributions aux organismes de regroupement : le syndicat de traitement des déchets Ardèche Drôme (SYTRAD) à qui ont été délégués la collecte et le traitement des déchets ménagers (12 525 k€ en 2017), le SCoT du Rovaltain (245 k€ en 2017) et le remboursement des frais de fonctionnement aux budgets annexes mutualisés (même méthode que celle utilisée pour les frais de personnels- voir supra) qui apparaissent à partir de l'exercice 2016 (9 988 k€ en 2017).

⁴⁴ Les charges de gestion induites par les mutualisations sont traitées de la même manière.

Tableau 23 : Détail des autres charges de gestion courante

en €	2014	2015	2016	2017
Autres charges de gestion	13 204 246	14 650 631	24 386 447	24 000 652
Dont contribution aux organismes de regroupement	12 508 163	13 646 095	13 789 449	12 954 365
Dont fonctionnement services communs (compte 658)	0	0	8 991 505	9 987 543
Dont autres contingents et participations obligatoires	142 587	348 000	887 940	309 482
Dont indemnités et cotisations des élus	546 295	652 763	707 955	710 195
Dont autres frais des élus (formation, missions)	3 696	2 572	2 097	9 010
Dont pertes sur créances irrécouvrables	0	1 193	7 312	29 994

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.7.4 Les subventions

Les subventions sont stables en volume entre 2014 et 2017 mais l'évolution du périmètre masque un effort important de l'EPCI pour limiter ce poste de dépenses. Le poids des dépenses consacrées aux subventions passe de 12 % en 2014 à 7 % en 2017.

La baisse intervenue en 2017 est due à un changement d'imputation de l'aide apportée à la société publique locale (SPL) Valence-Romans-Tourisme. La CAVRA a mis en conformité l'imputation de sa participation à cet organisme qui, du fait de son statut de société publique locale, ne pouvait bénéficier d'une subvention.

Tableau 24 : Principaux postes de subventions

en €	2014	2015	2016	2017
Subventions de fonctionnement	8 139 480	7 894 685	8 055 073	7 557 975
Dont subv. aux établissements publics rattachés	2 232 855	775 000	1 330 000	1 480 000
Dont subv. autres établissements publics	2 344 148	2 271 735	2 162 162	2 013 006
Dont subv. aux personnes de droit privé	3 562 477	4 847 950	4 562 911	4 064 969

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.8 Les investissements

5.8.1 La programmation et le suivi des investissements

La CAVRSRA/CAVRA a adopté son projet de territoire le 19 juin 2015 en fixant cinq objectifs :

- soutenir la croissance économique et l'emploi ;
- placer la cohésion sociale au cœur du projet ;
- renforcer la vitalité culturelle ;
- préserver la qualité de vie ;
- garantir la solidarité et l'équilibre dans le développement territorial.

Un programme pluriannuel d'investissements (PPI) 2015-2020 de 304 M€ a été décidé en cohérence avec le projet de territoire. Pour financer ce projet, la délibération de 2015 prévoyait l'augmentation de la taxe sur le foncier bâti (qui est passée de 0,08 % en 2015 à 1,98 % en 2016), l'engagement d'une démarche de pacte budgétaire et fiscal, adopté le 5 juillet 2017, et la mise en place d'une nouvelle organisation administrative.

Le suivi de la réalisation du PPI est assuré par un tableau de bord mis à jour régulièrement⁴⁵ et communiqué trimestriellement aux membres de l'exécutif, indiquant, par opération, les niveaux de consommation de crédits par année et en cumul.

⁴⁵ La dernière mise à jour date du second semestre 2018.

La mise en place d'une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) facilite le suivi de l'évolution du PPI. Les variations du périmètre de l'EPCI, le développement des compétences et l'intégration de syndicats intercommunaux ont conduit à des ajustements de la programmation.

En complément de cette programmation, l'EPCI a mis en place un plan pluriannuel d'entretien de son patrimoine bâti (PPE)⁴⁶ avec la commune de Valence⁴⁷ en s'appuyant sur un service mutualisé et en prévoyant une enveloppe de travaux de rénovation de 2,4 M€ (hors mise en accessibilité).

Cette démarche constitue une bonne pratique qui demande à être précisée, notamment dans ses engagements financiers, et qui pourrait être étendue à d'autres communes de l'agglomération.

5.8.2 La réalisation des investissements

Jusqu'en 2015, les dépenses d'équipement de la CAVRSRA ont été modestes (11,2 M€ en 2014 et 10,4 M€ en 2015⁴⁸) et les investissements réalisés commencent à augmenter à partir de 2016 seulement, même s'ils restent nettement en dessous des prévisions du PPI.

Cette situation est différente selon les axes prioritaires d'investissements retenus, alors que certains projets sont reportés au-delà de 2020 (palais des expositions, des congrès). Les dépenses hors axes prioritaires (entretien du patrimoine principalement) ont été sous-évaluées et occasionnent des dépenses supérieures aux prévisions du PPI.

Si la programmation révisée en novembre 2017 est respectée, le rythme de réalisation des investissements devra s'accélérer très fortement d'ici 2020, notamment pour le volet économique, entraînant des besoins de financement beaucoup plus importants.

Les subventions d'équipement versées sont passées de 1,4 M€ en 2015 à 4,4 M€ en 2016 puis 5,6 M€ en 2017 du fait de l'accroissement des fonds de concours versés aux communes, prévu dans le pacte budgétaire et fiscal, et des participations aux opérateurs de l'habitat et à Drome-Ardèche-numérique pour l'extension du réseau fibré.

Tableau 25 : Détail annuel des dépenses et subventions d'équipement

en €	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement	10 286 881	8 988 863	11 609 137	17 583 749	48 468 631
Subventions d'équipement	928 222	1 438 954	4 454 876	5 629 343	12 451 395
Total	11 215 104	10 427 817	16 064 013	23 213 093	60 920 026

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.8.3 Le financement des investissements

Le faible niveau d'investissement de la CAVRSRA et le niveau élevé de son épargne brute ont permis un financement par ses ressources propres disponibles jusqu'en 2016 en évitant le recours à l'emprunt.

⁴⁶ Un plan pluriannuel de sobriété énergétique (PPSE) a également été mis en place selon les mêmes principes.

⁴⁷ La CAVRA a recensé 93 bâtiments et la commune de Valence 287.

⁴⁸ En 2015, le taux d'équipement (dépenses d'équipement/recettes réelles de fonctionnement) est de 12 %, très inférieur à la moyenne de 17,7% des communautés d'agglomération.

L'année 2017 marque une nette évolution avec la croissance de l'annuité de la dette due aux transferts d'emprunts en lien avec les transferts de compétences, l'augmentation du volume d'investissements et le recours à l'emprunt pour la première fois depuis 2014.

Compte tenu du retard dans la réalisation du PPI, le recours à l'emprunt devrait être beaucoup plus important d'ici la fin du mandat.

Tableau 26 : Le financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	16 165 677	19 743 609	13 859 086	18 051 755	67 820 127
- Annuité en capital de la dette	2 618 176	2 655 707	2 549 681	7 221 280	15 044 844
= CAF nette ou disponible (C)	13 547 500	17 087 902	11 309 406	10 830 475	52 775 283
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	569 541	81 069	3 265 721	2 944 958	6 861 288
+ Subventions d'investissement reçues	491 420	-234 585	1 344 132	2 158 336	3 759 302
+ Produits de cession	271 555	0	201 815	61 732	535 102
+ Autres recettes	0	0	5 614	0	5 614
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 332 515	- 153 517	4 817 282	5 165 026	11 161 306
= Financement propre disponible (C+D)	14 880 016	16 934 385	16 126 688	15 995 501	63 936 589
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>144,7 %</i>	<i>188,4 %</i>	<i>138,9 %</i>	<i>91,0 %</i>	
- Dépenses d'équipement	10 286 881	8 988 863	11 609 137	17 583 749	48 468 631
- Subventions d'équipement	928 222	1 438 954	4 454 876	5 629 343	12 451 395
+/- Dons, subventions et prises de participation	0	0	139 775	17 985	157 760
- Participations et inv. financiers nets	344 403	30 851	1 887 519	3 937 272	6 200 046
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	4 553 810	1 031 626	1 207 963	-6 008 640	784 759
- Charges à répartir	0	0	0	100 000	100 000
+/- Variation autres dettes et cautionnements	718 828	714 940	706 647	709 858	2 850 272
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 952 129	4 729 151	- 3 879 229	- 5 974 066	- 7 076 273
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 34 781	- 44 884	73 500	- 74 578	- 80 743
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 986 910	4 684 267	- 3 805 729	- 6 048 645	- 7 157 016
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	254	3 341 057	3 341 311
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 986 910	4 684 267	-3 805 475	-2 707 588	-3 815 706

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.8.4 L'état de la dette

La dette de la CAVRA se compose de 72 emprunts repris des anciens EPCI fusionnés ou lors des transferts de compétences, dont certains produits structurés.

Un de ces emprunts, contracté initialement par la communauté d'agglomération du pays de Romans, classé 3 E selon la grille « Gissler »⁴⁹, a fait l'objet d'une renégociation en 2017 ; une partie de l'indemnité (195 k€) a été refinancée alors que l'essentiel de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA)⁵⁰ se trouve dans le taux appliqué au nouveau contrat (4,18 %) très supérieur aux conditions du marché. La CAVRA a obtenu 111 k€ du fonds de soutien aux collectivités pour favoriser la sortie des produits à risque.

Après cette sortie d'emprunt structuré, la dette de la CAVRA est composée de produits ne présentant pas de risques (69 emprunts sont classés A1 et 2 classés B1 (barrière simple sans multiplicateur), à l'exception d'un prêt (encours de 1 568 k€ au 31 décembre 2017) qui est classé E5 (produit à barrière avec multiplicateur de 5).

⁴⁹ Typologie des emprunts établie selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités, dite « Gissler », annexée à la circulaire interministérielle du 25 juin 2010.

⁵⁰ Montant total de l'IRA notifiée au 31 décembre 2014 : 1 511 k€.

La CAVRSRA puis la CAVRA n'ont pas souscrit d'emprunt nouveau de 2014 à 2017, la croissance de l'endettement correspondant à des transferts, et le décalage de la réalisation du programme pluriannuel d'investissements ne nécessitant pas le recours à l'emprunt.

Tableau 27 : Evolution de l'encours de dette (périmètre de l'analyse financière⁵¹)

en €	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	0	30 622 420	28 205 039	20 799 228
- Annuité en capital de la dette	2 618 176	2 655 707	2 549 681	7 221 280
<i>dont remboursement emprunt renégocié</i>				3 341 057
- Var. des autres dettes non financières	718 828	714 940	706 647	709 858
+ Intégration de dettes (dont emprunts transférés)	33 959 424	953 266	41 131	26 216 014
+ Nouveaux emprunts	0	0	254	3 341 057
= Encours de dette du BP au 31 décembre	30 622 420	28 205 039	24 990 097	42 425 160

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.8.5 La capacité de désendettement

Le faible endettement de la CAVRA, la montée en charge progressive des investissements communautaires et un niveau d'épargne nette important conduisent à une capacité de désendettement stable sur la période 2014 à 2017, entre 1,5 et 2,4 années.

Tableau 28 : Evolution de la capacité de désendettement

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017
Encours de dette du BP au 31 décembre	30 622 420	28 205 039	24 990 097	42 425 160
CAF brute retraitée	16 165 677	17 452 889	16 149 806	18 051 755
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	1,9	1,6	1,5	2,4

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.8.6 La trésorerie

Le niveau de la trésorerie, très élevé jusqu'en 2015, se stabilise, depuis 2016, autour de 100 jours⁵² de charges courantes.

Tableau 29 : Evolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	26 312 575	27 878 059	27 717 802	20 613 455
- Besoin en fonds de roulement global	1 872 994	- 1 964 023	3 961 481	- 2 089 665
=Trésorerie nette	24 439 580	29 842 083	23 756 321	22 703 120
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>135,0</i>	<i>249,8</i>	<i>110,4</i>	<i>97,8</i>

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.9 Le budget assainissement

5.9.1 Un niveau d'épargne satisfaisant

Le budget annexe assainissement retrace l'activité de la compétence assainissement collectif et non collectif.

⁵¹ Consolidation CAVRSRA/CAVRA, CC de la Raye, budgets annexes OM et zones économiques ; les avances entre budget principal et budget annexe zones d'activités ont été neutralisées.

⁵² Le ratio considéré comme normal par les juridictions financières se situe entre 30 et 90 jours de charges courantes.

Son fonctionnement a été fortement influencé par les changements de périmètre intervenus au 1^{er} janvier 2014 et au 1^{er} janvier 2017 ainsi que par la mise en place progressive du plein exercice de la compétence (effective en 2016 sur le périmètre de la CAVRSRA).

Les communes de l'ancienne communauté de communes de la Raye n'ont transféré qu'au 1^{er} janvier 2018 la compétence assainissement collectif.

Un contentieux avec une entreprise concernant la perception de la taxe sur la valeur ajoutée génère une recette exceptionnelle en 2015 qui vient augmenter fortement la CAF brute qui demeure relativement stable depuis 2014. Cette recette exceptionnelle a entraîné la reprise de la provision constituée par la collectivité en 2015 (provision semi-budgétaire de 6,5 M€ dont la reprise est prévue au budget primitif 2018⁵³).

Tableau 30 : Constitution de l'épargne brute (CAF)

en €	2014	2015	2016	2017
Produit total des ressources d'exploitation (CA)	9 255 030	12 737 042	13 038 831	13 812 098
- Consommations intermédiaires	4 179 806	5 239 892	5 733 080	5 381 449
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	258 000	676 479	248 115	279 148
= Valeur ajoutée	4 817 224	6 820 670	7 057 636	8 151 501
<i>en % du produit total</i>	<i>52,0 %</i>	<i>53,5 %</i>	<i>54,1 %</i>	<i>59,0 %</i>
- Charges de personnel	1 757 408	2 078 840	2 657 704	2 754 833
+ Subvention d'exploitation	1 539 536	1 259 959	1 387 849	1 543 890
+ Autres produits de gestion	5 648	0	0	10 000
- Autres charges de gestion	654	0	0	79 963
Excédent brut d'exploitation	4 604 346	6 001 790	5 787 781	6 870 595
<i>en % du produit total</i>	<i>49,7 %</i>	<i>47,1 %</i>	<i>44,4 %</i>	<i>49,7 %</i>
+/- Résultat financier	- 524 958	-868 000	- 785 570	- 514 072
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	1 307 879	9 179 212	- 915 744	- 1 567 940
= CAF brute	5 387 268	14 313 001	4 086 467	4 788 583
<i>en % du produit total</i>	<i>58,2 %</i>	<i>112,4 %</i>	<i>31,3 %</i>	<i>34,7 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.9.2 Un niveau d'investissement en retrait par rapport à la programmation

Plus de 46 M€ d'autorisations de programme ont été ouvertes pour la période 2015-2020 sur le budget annexe assainissement comprenant principalement les travaux de mise aux normes (25,3 M€) et le programme courant (17,2 M€).

Au 31 décembre 2017, seulement 8,8 M€ de crédits de paiement ont été consommés et il restait 80 % du programme à réaliser.

⁵³ Lorsque la communauté d'agglomération a gagné son procès en appel contre l'entreprise, elle a provisionné le produit de la condamnation du fait de la saisine du Conseil d'État. La décision de ce dernier a permis le reversement d'une partie des produits perçus du fait de l'assujettissement à la TVA de ce budget. Cette mesure met un terme à ce contentieux.

Tableau 31 : Financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017
CAF brute	5 387 268	14 313 001	4 086 467	4 788 583
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	3 126 844	3 587 255	3 906 259	3 014 219
= CAF nette ou disponible (C)	2 260 424	10 725 746	180 209	1 774 363
<i>en % du produit total</i>	<i>24,4 %</i>	<i>84,2 %</i>	<i>1,4 %</i>	<i>12,8 %</i>
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	154 557	512 452	5 660
+ Subventions d'investissement	74 247	161 328	506 312	411 589
+ Autres recettes	538 066	53 210	20 388	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	612 313	369 096	1 039 151	417 249
= Financement propre disponible (C+D)	2 872 737	11 094 842	1 219 360	2 191 612
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>151,6 %</i>	<i>299,1 %</i>	<i>29,4 %</i>	<i>48,0 %</i>
- Dépenses d'équipement	1 894 878	3 708 793	4 146 741	4 565 897
+/- Dons, subventions reçus ou donnés	0	0	0	- 164 064
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	- 63 464
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	977 859	7 386 049	- 2 927 381	- 2 146 758
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	16 096	9 140
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	977 859	7 386 049	- 2 911 285	- 2 137 618

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.9.3 Un niveau d'endettement contenu mais qui pourrait augmenter afin de financer le programme d'investissement prévu

L'encours de dette du budget assainissement est composé de 102 contrats d'emprunt ne présentant pas de risques : classement « Gissler » A1 pour 99 emprunts et B2⁵⁴ pour trois emprunts.

La CAVRA a pu éviter de recourir à l'emprunt entre 2014 et 2017 du fait de la modestie des investissements réalisés et du niveau suffisant de son épargne nette. Le niveau de son endettement est cependant resté stable du fait de l'intégration dans son actif de la dette des différentes structures fusionnées.

La capacité de désendettement (3,2 années en 2017) est constante mais devrait se dégrader si le programme d'investissement se déroule comme prévu d'ici la fin du mandat.

Tableau 32 : Evolution de la dette et capacité de désendettement

en €	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	0	15 825 382	16 640 840	0
- Annuité en capital de la dette	3 126 844	3 587 255	3 906 259	3 014 219
+ Intégration de dettes (dont emprunts transférés.)	18 952 225	4 402 713	891 678	18 463 355
+ Nouveaux emprunts	0	0	16 096	9 140
= Encours de dette du BP au 31 décembre	15 825 382	16 640 840	13 642 355	15 458 275
- Trésorerie nette	4 296 924	10 266 995	7 819 082	5 583 414
= Encours de dette du BP net de la trésorerie	11 528 457	6 373 845	5 823 273	9 874 861
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	2,9	1,2	3,3	3,2

Source : comptes de gestion, retraitements CRC

5.9.4 Conclusions sur l'analyse financière et éléments de prospective

La CAVRSRA/CAVRA a commandé auprès d'un prestataire extérieur en 2015 un important travail de prospective, mis à jour par ses services en 2017 au regard du nouveau contexte du

⁵⁴ Produits à barrière simple sans effet de levier.

périmètre communautaire ainsi que des nouvelles règles de contractualisation avec l'État. Compte tenu du niveau de ses recettes réelles de fonctionnement, supérieures à 60 M€ pour le budget principal, la CAVRA fait partie des 322 collectivités concernées par la contractualisation.

Le contrat signé par la CAVRA (délibération autorisant la signature le 27 juin 2018) ne comprend pas de modulation concernant l'évolution des dépenses de gestion du budget principal qui reste donc limitée à 1,2 % d'une année sur l'autre et à périmètre constant.

Les comptes provisoires pour 2018 indiquent le respect de cet engagement de modération dans la croissance des dépenses de fonctionnement.

La CAVRA présente à la fin de l'année 2017 une situation financière satisfaisante caractérisée par des niveaux d'épargne brute et nette élevés qui permettent le financement des investissements par les ressources propres disponibles sans recours à de nouveaux emprunts (hors emprunt de refinancement suite à la sortie du produit structuré).

Cette situation favorable doit cependant être nuancée du fait de la modestie des investissements réalisés et du niveau élevé des programmes d'équipement prévus dans le programme pluriannuel des investissements (PPI).

Pour réaliser ce PPI, le recours à l'emprunt devra être important et générera une forte contraction des niveaux d'épargne tel qu'il ressort des prospectives réalisées par la CAVRA. La capacité de désendettement de la CAVRA pourrait alors atteindre un niveau difficilement soutenable.

Des choix, pour certains déjà annoncés, comme l'abandon du projet de parc des expositions et le report au-delà de 2020 d'autres projets, devront être faits pour limiter le volume des investissements prévus sur le prochain mandat et pour respecter les engagements de limitation de la croissance des dépenses de gestion.

6 LA GESTION INTERNE

6.1 Les véhicules

6.1.1 Le cadre

Les véhicules de service, qui peuvent être utilisés, sur demande, pour les besoins du service, doivent être distingués des véhicules de fonction, qui sont mis à disposition de manière permanente et exclusive de certains fonctionnaires d'autorité pour les nécessités du service ainsi que pour leurs déplacements privés. Ces derniers constituent des avantages en nature et doivent donc être déclarés aux services fiscaux (article 82 du code général des impôts) et aux organismes de recouvrement des cotisations sociales (article L. 242-1 du code de la sécurité sociale). Quand la mise à disposition du véhicule est permanente et que l'agent n'est pas tenu de le restituer en dehors des périodes de travail, la valeur de cet avantage doit être soumise aux cotisations.

Selon l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, l'organe délibérant peut mettre un véhicule à disposition des agents de la commune lorsque leurs fonctions le justifient et dans des conditions fixées par une délibération annuelle.

La circulaire du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents de l'État rappelle que l'usage des véhicules de service doit être limité aux strictes nécessités du service et recommande un encadrement strict des

exceptions à ce principe. Tout en indiquant qu'il est « *éminemment souhaitable (...) que les conducteurs ne conservent pas l'usage de leur véhicule au-delà du service* », la circulaire prévoit qu'une autorisation expresse de remisage à domicile peut être accordée. Celle-ci couvre les trajets travail-domicile qui présentent la plus courte distance. Elle doit être accordée individuellement par le chef de service et s'inscrire dans un règlement d'utilisation des véhicules de service⁵⁵. Ces autorisations de remisage à domicile ne peuvent permettre une utilisation à des fins personnelles et le transport de personnes extérieures au service pourrait poser des difficultés de mise en jeu de responsabilité en cas d'accident⁵⁶. En cas d'absence (de congés notamment), le véhicule doit rester à la disposition du service.

Le règlement intérieur de la commune adopté par une délibération du 26 juin 2000 a été mis à jour par une délibération du 6 novembre 2018.

Cette mise à jour a permis d'étendre ces règles à la CAVRA par l'établissement d'un règlement intérieur commun à la commune et à l'agglomération.

C'est un service commun « atelier mécanique » hébergé dans le centre technique municipal (CTM) qui gère, depuis le 1^{er} janvier 2016, le parc de la commune et de la CAVRA⁵⁷.

6.1.2 Le parc et son utilisation

Le parc de l'agglomération est conséquent avec 303 biens dont 110 voitures, 49 fourgons et 75 fourgonnettes au 7 août 2018.

Une partie du parc automobile est mis en commun par le biais d'armoires à clefs réparties sur différents sites.

La réservation de ces véhicules se fait :

- soit directement au niveau de l'armoire à clef par un badge unique et individuel ;
- soit sur le site intranet après identification de l'agent.

Ces armoires à clefs sont automatisées et en lien avec le logiciel de réservation des véhicules ; le kilométrage des véhicules devant être renseigné au retour.

Les agents habilités à utiliser un véhicule de fonction sont le directeur de cabinet et le directeur général des services. Ils disposent également d'une carte autoroute.

Certains agents bénéficient d'un véhicule attribué avec autorisation de remisage à domicile.

6.1.3 Le carburant

Les services de la CAVRA utilisent principalement la station carburant du centre technique municipal à Valence, qui dispose de quatre pompes de carburant⁵⁸. L'approvisionnement des cuves se fait par l'intermédiaire de la centrale d'achat public UGAP.

⁵⁵ « Dans le cadre de leurs missions, certains agents peuvent être exceptionnellement autorisés par leur chef de service à remiser le véhicule à leur domicile. Cette autorisation, délivrée pour une durée d'un an et renouvelable, doit faire l'objet d'un document écrit portant la signature du supérieur hiérarchique ».

⁵⁶ « Dans le cas du remisage à domicile, l'usage privatif du véhicule est également strictement interdit. Des personnes non autorisées ne peuvent prendre place dans le véhicule. Il ne peut, par exemple, être utilisé pour déposer ses enfants à l'école ».

⁵⁷ Sont également gérés le parc du CCAS de Valence et un véhicule du parc des expositions. Un projet de mutualisation de la gestion de l'entretien du parc de l'OPH Valence Romans Habitat (VRH), dont le siège a été déménagé dans un site contigu au CTM, est en cours de validation.

⁵⁸ Deux pompes pour l'essence sans plomb, une pompe pour le gazole et une pompe pour le gazole non routier.

Chaque adhérent du service commun achète le carburant pour ses besoins propres par le service mutualisé.

L'objectif du service est l'entretien et le suivi du parc auto. Avec la comptabilité analytique, chaque service peut être informé du coût de l'entretien des véhicules, de la consommation de carburant et au 1^{er} janvier 2019, des coûts liés aux accidents.

La prise de carburant se fait par badge personnalisé suivant les droits attribués à chaque véhicule ; l'agent doit indiquer le kilométrage actuel et il ne peut prendre un autre type de carburant que celui qui est paramétré pour le véhicule. Les consommations individuelles sont suivies par le logiciel de gestion des véhicules, grâce à une interface entre la station et ce dernier.

Si un contrôle de cohérence de la consommation de carburant peut aujourd'hui être fait à travers un tableau de suivi de consommation des véhicules par service réalisé en 2018 pour la commune, ce document n'a pas été réalisé à ce jour pour l'agglomération.

Par ailleurs, des cartes de carburant sont attachées aux véhicules utilisés par le directeur général des services, le directeur de cabinet, les directeurs généraux adjoints et certains chefs de service. Le contrôle n'est dans ce cas pas automatisé et dépend d'une éventuelle saisie manuelle des consommations dans le logiciel.

La CAVRA souhaite passer un marché en matière de consommation externe pour acquérir une interface avec le logiciel AS-TECH qui permet de suivre les coûts d'entretien et de maintenance des biens mobiliers et immobiliers.

Enfin, l'achat de carburants hors UGAP pour les besoins de la commune et de la CAVRA ne fait pas l'objet d'une mise en concurrence. L'ordonnateur s'est engagé à conclure un appel d'offres en réponse aux observations provisoires de la chambre.

7 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7.1 La tenue des dossiers

L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que « *le dossier individuel doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, c'est-à-dire les informations relatives à l'exercice de ses fonctions ou plus généralement les éléments permettant d'apprécier sa manière de servir, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* ». L'autorité territoriale est tenue de constituer un dossier pour chaque fonctionnaire, ce qui comprend les agents contractuels.

Les pièces des dossiers de la CAVRA ne sont pas numérotées et la qualité de la tenue des dossiers du personnel est inégale. La collectivité n'a pas été en mesure de fournir plusieurs contrats ou arrêtés pourtant conclus ou pris récemment.

Par ailleurs, la chambre a constaté l'absence de procédure de suivi des autorisations de cumuls d'activité.

L'ordonnateur a néanmoins indiqué mettre en place un suivi informatisé des documents relatifs aux cumuls d'activité.

7.2 Le temps de travail

7.2.1 Le cadre légal

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

Par ailleurs, l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a prévu que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ».

7.2.2 Le cadre en vigueur à la CAVRA

La gestion des congés se fait en heures et non en jours. Ce comptage horaire des congés n'est pas cohérent dès lors qu'aucun agent n'est soumis à un contrôle automatisé du temps de travail. En l'absence de badgeuse, le temps précis de travail effectué par chaque agent ne peut être contrôlé. Cette comptabilisation en heures a aussi pour effet de compliquer le suivi des congés et des jours placés sur les comptes épargne temps (cf. infra).

A titre principal, le règlement du temps de travail applicable aux agents de la communauté d'agglomération a été adopté le 25 janvier 2014, pour une application au 1^{er} janvier 2014. Il a été modifié une première fois par délibération du 17 décembre 2015 et la dernière fois par délibération du 7 janvier 2017.

Le règlement du temps de travail précise que la durée annuelle du temps de travail à la CAVRA est de 1 607 heures et la durée hebdomadaire de travail est comprise entre 35 et 39 heures, cette durée étant définie dans les règlements de service.

Des règlements sont régulièrement débattus en comité technique⁵⁹.

Comme pour la commune de Valence, il existe un abaissement du temps de travail en cas de sujétions particulières (pénibilité, dangerosité et insalubrité des conditions de travail) uniquement pour les services qui bénéficiaient de cet avantage avant la création de Valence-Romans-Sud-Rhône-Alpes. Ce sont les règlements de service qui fixent les règles propres à chaque service.

Les agents de la CAVRA bénéficient de 175 heures de congés annuels, soit 25 jours.

A cela, s'ajoutaient trois journées du président en 2014-2015 et 2016, l'une d'elle correspondant au lundi de Pentecôte⁶⁰. Le nombre de jours du président a été réduit à deux jours depuis le 1^{er} janvier 2017.

⁵⁹ Ainsi des procès-verbaux du comité technique du 18 mars et du 18 mai 2017.

⁶⁰ Procès-verbal du comité technique du 12 avril 2016.

Les agents de la CAVRA effectuent au plus 1 589 heures par an.

Tableau 33 : Le temps de travail à la CAVRA

	Régime légal (décret 2000-815)	CAVRA (régime de 35 heures)
Nombre de jours de l'année	365 jours	
- Repos hebdomadaire	104 jours	
- Jours fériés	8 jours	8 jours
- Congés annuels	25 jours	27
- Jours RTT	SO	SO
= jours travaillés	228 jours	226 jours
Heures travaillées = 228 jours * 7 h = 1 596 heures arrondi à 1 600 heures pour le régime légal	1 600 heures	1 582 heures
+ Journée de solidarité (+ 7h)	1 607 heures	1 589 heures

Source : CRC d'après les données de la CAVRA

Les agents bénéficient d'un jour de congé pour dix ans d'ancienneté dans la fonction publique au 1^{er} janvier de l'année en cours.

S'agissant du nombre de jours de RTT, et contrairement à la commune, le règlement du temps de travail n'indique pas combien de jours RTT sont générés par un temps de travail supérieur à 35 heures. Il faut se référer à chaque règlement de service.

La CAVRA tient compte de l'incidence des absences pour congé maladie sur le calcul du nombre de jours de RTT⁶¹.

En conclusion, à la CAVRA, le temps de travail annuel s'élève à 1 589 heures, soit 18 heures de moins que la durée légale. Le surcoût du dispositif actuel est élevé : le volume horaire perdu en 2017⁶² est estimé pour le budget principal à 13 298,94 heures, ce qui représente environ 8,28 ETP et un coût annuel de plus de 468 k€⁶³.

La chambre invite la CAVRA à régulariser la situation sans délai. L'ordonnateur s'y est engagé.

7.2.3 Les autorisations spéciales d'absence

Aucune délibération spécifique n'encadre les autorisations spéciales d'absence. Or selon la réglementation, telle que rappelée dans une réponse ministérielle⁶⁴, « les agents de la fonction publique territoriale peuvent, alors même que les dispositions du 4° de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 n'ont pas fait l'objet de décret d'application, bénéficier d'autorisations spéciales d'absence sur décision du chef de service. Dans ces conditions, il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. Les autorisations d'absence ne constituent, en effet, pas un droit mais sont accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service. Conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service ».

⁶¹ Ainsi, par exemple, un agent à 39 heures hebdomadaires se verra retirer sept heures d'ARTT à partir de dix jours d'absence totalisés sur l'année.

⁶² La collectivité comprend 738,83 ETP selon le CA 2017.

⁶³ La masse salariale à la charge de la CAVRA selon le CA 2017 étant de 41 800 364,07 € ; 41 800 364,07 (€) / 738,83 (ETP) = 56 576,43 (€) par ETP ; 56 576,43 (€) * 8,28 (ETP) = 468 452,84 €.

⁶⁴ Réponse du Ministère de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 05/05/2016 - page 1903.

En l'espèce, le régime d'autorisations spéciales d'absence prévu par le règlement intérieur et appliqué aux agents est très favorable. S'écartant sensiblement du régime pratiqué par l'État, il est susceptible de porter atteinte au fonctionnement du service et d'être onéreux.

Le règlement intérieur prévoit deux types d'autorisation d'absence :

- Les autorisations spéciales d'absence qui comprennent les autorisations d'absence pour événements familiaux figurant dans le tableau ci-dessous.

La CAVRA ajoute à ces autorisations d'absence, l'autorisation d'une heure d'absence pour la rentrée scolaire, le don du sang et les concours et examens. Ces autorisations sont assimilées à du temps de travail.

Tableau 34 : Les autorisation spéciales d'absence

Type d'autorisation	Fonction publique d'État	CAVRA	Ecart
Mariage du fonctionnaire (ou PACS)	5	5	0
Mariage d'un ascendant ou descendant direct	0	3	3
Mariage d'un frère ou d'une sœur	0	1	1
Naissance	3	3	0
Maladie très grave du conjoint	3	6	3
Décès du conjoint ou enfants	3	5	2
Décès parents	3	3	0
Décès des grands parents, beaux parents	0	1	1
Décès des frères, sœurs, petits-enfants	0	3	3
Garde d'enfant malade	6	6	0
Garde de parent atteint d'une maladie grave ou hospitalisé (conjoint, concubin, père, mère)	0	6	0

Source : CRC d'après les données de la CAVRA

- Les absences exceptionnelles pour motif personnel qui ne sont pas considérées comme du temps de travail et sont ainsi déduites du contingent d'heures supplémentaires de l'agent ou de ses congés ou qui sont rattrapées.

La chambre recommande à l'ordonnateur de retracer par motif le volume annuel des autorisations spéciales d'absence et de proposer une délibération sur ce point, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

7.2.4 Le compte épargne temps (CET)

7.2.4.1 Le CET à la CAVRA

Le CET fait l'objet d'une gestion à l'heure alors même que la réglementation prévoit une gestion en nombre de jours.

Leur gestion est effectuée jusqu'en 2018 par le référent temps de travail avec un tableau excel. Le mode opératoire de suivi et de gestion des CET était semblable à celui du suivi des congés : dans chaque service, il y avait un référent temps de travail qui gérait les demandes de congés papier et faisait l'interface entre l'agent et son chef et la saisie soit dans excel pour la CAVRA, soit dans le logiciel GTT pour la commune.

A compter du 1^{er} janvier 2019, un logiciel unique de gestion du temps de travail pour les deux collectivités a été mis en place ; la demande de congé devrait être réalisée directement par l'agent dans le logiciel. Les demandes de CET ne passeraient plus par le référent temps de travail du service ressources humaines qui serait toutefois chargé du suivi de la bonne appropriation du logiciel et de sa bonne utilisation par les équipes.

La chambre recommande de procéder au comptage des CET en jours, comme le prévoit la réglementation.

7.2.4.2 Une augmentation des jours indemnisés

Entre 2014 et 2018 le montant des jours indemnisés au titre du CET a augmenté de 150 %.

Tableau 35 : Montant des jours indemnisés au titre du CET

	2014	2015	2016	2017	2018	Total général
Indemnisation CET	28 318,38	32 335,90	31 108,10	51 778,21	70 926,19	214 466,78

Source : CAVRA

Huit agents ont perçu à ce titre la somme de 73,5 k€ sur la période⁶⁵.

Le nombre de jours indemnisés apparaît important et s'explique par un temps de travail favorable.

La comptabilisation des CET en jours prévue par la réglementation (cf. supra) ne doit permettre que l'indemnisation de jours entiers, ce qui n'est pas le cas pour la CAVRA.

La chambre relève que l'abaissement de vingt à quinze jours du seuil à partir duquel le nombre de jours peut être indemnisé, permis par un décret du 27 décembre 2018⁶⁶, ainsi que la revalorisation des montants accordés par arrêté⁶⁷, sont susceptibles d'alourdir sensiblement la charge relative à l'indemnisation des jours placés sur le CET.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le nombre de jours de CET pouvant être indemnisés sur une année sera désormais plafonné à quinze jours.

La chambre constate que revenir sur l'indemnisation des jours de CET, ce qui permettrait de s'aligner sur le régime applicable aux agents de la commune, pourrait être une source d'économies.

7.2.5 Les heures supplémentaires

Une délibération doit fixer la liste des emplois qui ouvrent droit à ces heures supplémentaires, selon les termes de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991⁶⁸ : « *faute d'une délibération complète et précise, la volonté de l'assemblée délibérante, seule compétente pour désigner les catégories d'agents pouvant bénéficier des indemnités, ne saurait être présumée* »⁶⁹.

Les délibérations du 25 janvier 2014 et du 7 janvier 2017, toutes deux relatives au régime indemnitaire, évoquent l'indemnisation des heures supplémentaires.

⁶⁵ Par exemple les agents suivants : matricule n° R021170 pour 12 043,50 € et matricule n° 0077 pour 11 920 €.

⁶⁶ Décret n° 2018-1305 du 27 décembre 2018 relatif à la conservation des droits à congés acquis au titre d'un compte épargne-temps en cas de mobilité des agents dans la fonction publique.

⁶⁷ Arrêté du 28-11-2018 modifiant l'arrêté du 28-08-2009 pris pour l'application du décret 2002-634 du 29-04-2002 portant création du compte épargne-temps : (1 jour= catégorie A : 425-€ 135 €, catégorie B : 80-€ 90 €, catégorie C : 65-€ 75 €),

⁶⁸ Par ailleurs, une délibération comportant cette mention est exigée par la réglementation en vue du paiement par le comptable des LHTS (article D. 1617-19 du CGCT, rubrique 210224).

⁶⁹ Cour des comptes, 10 décembre 2015, *Commune de Théoule-sur-Mer*, n° 2015-285-0.

Les délibérations devraient lister les missions impliquant la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Par ailleurs, les références des textes visés dans les délibérations sont erronées⁷⁰.

Le nombre d'heures supplémentaires payées varie fortement, la rémunération versée restant élevée.

Tableau 36 : Evolution du nombre d'HS et du montant indemnisé

€	2014	2015	2016	2017	2018	Ecart	%
Quantité	5 755,54	4 731,23	6 237,37	5 972,20	3 913,29	- 1 842,25	- 32 %
Montant	42 852,62	35 917,00	66 860,12	76 944,02	80 019,95	37 167,33	+ 87 %

Source : CAVRA

Selon la réglementation, le versement d'IHTS est conditionné par l'instauration d'un dispositif automatisé du temps de travail, dispositif que la CAVRA n'a pas mis en place.

Par ailleurs, l'examen des fichiers de paie indique que des agents de catégorie A ont perçu à tort des IHTS. Plusieurs agents ont également réalisé plus de 25 heures supplémentaires, qui est le plafond réglementaire, par mois.

L'ordonnateur s'est engagé à mettre fin à ces irrégularités.

7.3 Les procédures de recrutement

7.3.1 Le cadre mis en place

Selon l'ordonnateur, les recrutements sur emplois permanents, mais également les demandes de remplacement, doivent être validés en amont par une commission interne de régulation et d'arbitrage (CIRA), réunie mensuellement et composée des membres de la direction générale (DGS et DGA), de la direction des ressources humaines et du directeur concerné. Cette instance peut limiter le périmètre du recrutement à un appel en interne dans un premier temps. L'objectif est de favoriser les recrutements internes par rapport aux recrutements externes.

Pour les postes de catégorie A et B à pourvoir en externe, le choix de la personne proposée serait également validé par le DGS sur la base d'un contrôle de références et de la cohérence des conditions du recrutement au regard de l'organisation du service concerné.

A l'issue de l'examen d'une trentaine de dossiers, il est constaté des procès-verbaux de jury succincts ; les colonnes « observations » de nature à motiver le choix du candidat ne sont quasiment jamais remplies, ce qui pose problème notamment quant à la justification de recrutement d'agents contractuels alors même que la réglementation pose le principe que les emplois publics ont vocation à être occupés prioritairement par des fonctionnaires.

7.3.2 Le recrutement d'agents contractuels

La chambre relève que les dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, qui posent le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents, sauf cas particuliers et impossibilité manifeste de recrutement, ne sont pas systématiquement respectées. Des agents contractuels ont été recrutés alors même que plusieurs agents titulaires répondant au profil de poste avaient été candidats et, pour certains, reçus en entretien.

⁷⁰ Décret 2002-30 au lieu du décret 2002-60 (du 14 février 2002) et décret 2007-1360 au lieu du décret 2007-1630 (du 19 novembre 2007).

A plusieurs reprises, aucun jury de recrutement n'a été constitué.

La chambre recommande à l'ordonnateur d'instituer des procédures de recrutement transparentes et de respecter le principe du recrutement de fonctionnaires sur des emplois publics, des agents contractuels ne pouvant être recrutés qu'à défaut de candidatures valables d'agents titulaires. Il s'agit également d'assurer le principe d'égalité d'accès aux emplois publics.

7.4 La gestion des agents contractuels

7.4.1 Le recours abusif au motif d'accroissement temporaire d'activité

7.4.1.1 L'utilisation du motif d'accroissement temporaire pour éviter une procédure de recrutement

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoit que « *les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à : 1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ; 2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs.* ».

Plusieurs agents ont été recrutés sur le fondement d'un accroissement temporaire d'activité et ont ensuite bénéficié d'avenants en prolongation ou de nouveaux contrats.

Il en est ainsi pour un agent initialement recruté pour une durée de trois ans du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2014 par la collectivité. Par jugement du 10 février 2015, le tribunal administratif de Grenoble a annulé l'arrêté de recrutement de l'agent en raison de l'absence de déclaration de vacance d'emploi.

Pour la période du 1^{er} avril 2014 au 1^{er} mars 2015, aucun contrat n'a été en vigueur entre l'agent et la collectivité alors même qu'il a travaillé en contrepartie d'une rémunération : concernant la période du 1^{er} avril 2014 au 1^{er} mars 2016, l'ordonnateur n'a pu produire de contrat mais seulement l'arrêté du 26 février 2015 par lequel l'agent était recruté sur le fondement de l'accroissement saisonnier d'activité (article 3, 2° de la loi du 26 janvier 1984) pour une durée d'un an, cette durée ne pouvant normalement excéder six mois.

Un arrêté de recrutement a par la suite été pris le 22 février 2016 pour la période du 1^{er} mars 2016 au 28 février 2017 (soit un an) sur le fondement de l'accroissement temporaire d'activité.

Cette référence réglementaire erronée autorise la collectivité à ne pas transmettre le contrat au service du contrôle de légalité et la dispense de toute procédure de sélection.

La chambre relève que les dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, qui posent le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents, sauf cas particuliers et impossibilité manifeste de recrutement, ont été plusieurs fois méconnus, la collectivité recourant à des motifs erronés de recrutement pour contourner la réglementation.

Par ailleurs, la chambre relève que pour tous les cas constatés d'accroissement temporaire d'activité, aucune délibération de création des emplois n'avait été prise par la collectivité.

A la suite du contrôle, le conseil communautaire a modifié le tableau des emplois⁷¹ pour créer les emplois pour accroissement saisonnier d'activités sans mentionner les emplois pour accroissement temporaire d'activité.

7.4.1.2 L'utilisation du motif d'accroissement temporaire pour octroyer des rémunérations supplémentaires à des directeurs

À partir de 2014, la CAVRA a recruté par contrat et sur des emplois à temps non complet des agents qui occupaient à la commune de Valence ou à la commune de Romans-sur-Isère des emplois à temps complet en qualité de titulaires.

Les contrats de ces agents reposent officiellement sur le fondement de l'article 3, 1° de la loi du 26 janvier 1984 (pour des besoins temporaires et donc sur des emplois qui ne sont en principe pas permanents). D'une part, ces contrats ne font pas apparaître la décision de l'organe délibérant créant les emplois et déterminant le niveau de rémunération. D'autre part, ce type de contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder douze mois. Or des contrats ont été renouvelés et sont toujours en vigueur à ce jour pour au moins un directeur (cf. infra).

Si le fondement juridique retenu est incorrect, puisqu'il s'agit d'emplois permanents, les dispositions relatives aux emplois permanents à temps non complet ne sont pas non plus applicables. Le décret du 20 mars 1991 prévoit, en effet, que ce type d'emploi ne peut être créé que dans les communes ou leurs établissements dénombrant moins de 5 000 habitants ; la possibilité de créer ce type d'emploi au-delà de ce seuil est limitée à certains cadres d'emplois relevant du secteur culturel, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Le directeur du département des systèmes d'information (SI) a été recruté par contrat à compter du 4 septembre 2014⁷². Les contrats produits par la collectivité mentionnent comme motif l'accroissement temporaire d'activité.

Pourtant, il s'agit d'un emploi permanent pourvu et occupé par cet agent sans discontinuer depuis au moins la fin de l'année 2014. Il travaille à temps non complet, ce qui s'explique par la fonction de directeur général des services qu'il occupe à temps complet à la commune de Romans-sur-Isère. Toutefois, si l'agent ne travaille qu'à 15 % d'un temps complet, la rémunération versée en raison d'avenants successifs au contrat de travail en augmentation, est substantielle avec une moyenne mensuelle de 906 € bruts et de 747 € net entre novembre 2014 et décembre 2018.

Par ailleurs et en vertu de ce contrat, l'agent a été nommé directeur général adjoint de l'agglomération.

Ce recrutement peut correspondre à une volonté de mutualisation mais son fondement juridique est erroné. L'intéressé est chargé des SI alors que l'agglomération dispose par ailleurs d'un directeur dans ce domaine. L'association de l'intéressé à la gouvernance de la CAVRA aboutit à le positionner formellement comme directeur d'un département ne comprenant qu'un seul service.

Ce directeur, s'il apparaît dans l'organigramme de la CAVRA, n'est mentionné dans l'annuaire des agents qu'en tant que DGA, sans ligne de téléphone attribuée. Il n'apparaît par ailleurs pas dans la rubrique dédiée au SI, où seul est désigné le directeur du service.

⁷¹ Délibération du 4 avril 2019.

⁷² Selon le bulletin de paie du mois de novembre 2014 et en l'absence de contrat produit pour cette période par la collectivité.

La collectivité s'est fondée sur le motif lié à l'accroissement temporaire d'activité et a donc conclu de manière irrégulière des avenants en prolongation dès lors que la durée maximale de contrats conclus pour ce motif ne peut excéder douze mois. Sans porter d'appréciation sur l'implication des personnes concernées, la chambre relève le caractère irrégulier de ce dispositif contraire aux principes mêmes de la mutualisation, et qui permet d'accorder à ces agents une rémunération complémentaire, dérogeant ainsi aux dispositions régissant la fonction publique territoriale.

L'ordonnateur s'est engagé à régulariser cette situation.

7.4.2 Des revalorisations de rémunération importantes

Une collectivité ne peut organiser la carrière d'agents non titulaires sur la base des lois des 11 et 26 janvier 1984 sur la fonction publique⁷³. Si les agents contractuels peuvent cependant bénéficier de revalorisations, ces dernières doivent être raisonnables⁷⁴.

Les augmentations de rémunération accordées à certains agents contractuels sont parfois plus importantes que celles qui auraient été accordées à un agent titulaire placé dans une situation similaire.

Un agent a bénéficié d'une succession de contrat depuis le 1^{er} mars 2008. Il a bénéficié d'un déroulement de carrière très favorable comme le montre l'état de ses services.

Le contrat à durée déterminée du 3 janvier 2011 conclu pour une durée de trois ans (jusqu'au 28 février 2014) le recrute en qualité d'ingénieur (IM 589) et sans mention spécifique de son régime indemnitaire (l'agent « *percevra la régime indemnitaire attaché à son grade, conformément à la délibération du 28 septembre 2018* »).

Un contrat à durée indéterminée (CDI) a été conclu le 1^{er} mars 2014 sur le fondement de l'article 3-3 2° de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit une rémunération fondée sur le 6^{ème} échelon du grade d'ingénieur principal (IM 675) et un régime indemnitaire mensuel de 1 050 € bruts⁷⁵.

L'avenant du 18 septembre 2017 avec effet rétroactif au 1^{er} août prévoit un surplus de régime indemnitaire de près de 907 € bruts mensuel tandis que l'état des services démontre que l'agent a été rémunéré sur la base du 6^{ème} échelon du grade d'ingénieur principal à l'IM 717 à compter de cette même date.

Enfin, et toujours à titre d'illustration, un agent de la commune de Valence jusqu'en 2015, qui a intégré les services de la CAVRA avec la constitution des services communs au 1^{er} janvier 2016, a connu des revalorisations substantielles en peu de temps⁷⁶.

La chambre relève un traitement particulier accordé à certains agents contractuels qui bénéficient de revalorisations de rémunération plus favorables que celles accordées aux agents

⁷³ Voir également l'arrêt de la CAA de Nancy du 2 juin 2005, n° 03NC00959.

⁷⁴ Article 136 de la loi du 26 janvier 1984 et article 1^{er} et suivant du décret du 15 février 1988.

⁷⁵ A noter qu'il est prévu un droit d'option s'il est instauré un régime indemnitaire plus favorable (article 2 du contrat).

⁷⁶ Agent contractuel en CDI initialement rémunéré sur un grade d'attaché principal au 7^{ème} échelon, en tant que chef de service, il a bénéficié de plusieurs avenants, d'abord augmentant en vingt-trois mois sa rémunération comme directeur général adjoint (grade de directeur au 7^{ème} échelon), alors qu'il convient pour un fonctionnaire attaché principal au 7^{ème} échelon, et dans le meilleur des cas, d'attendre dix-huit ans et demi pour accéder au septième échelon du grade de directeur, et ensuite en le faisant atteindre l'indice hors échelle A troisième chevron (IM 963) d'administrateur civil hors classe, en seulement six ans alors qu'un fonctionnaire au 7^{ème} échelon du grade de directeur aurait dû travailler, dans le meilleur des cas et avec une promotion interne immédiate dans le cadre d'emploi des administrateurs, vingt-trois ans pour accéder à l'indice hors échelle A.

titulaires ; cela est également de nature à remettre en cause le principe général d'égalité de traitement des agents de la CAVRA.

L'ordonnateur explique ces évolutions dans la rémunération des agents par des changements dans leurs périmètres de responsabilité.

La chambre constate que les évolutions évoquées sont les mêmes que celles que peuvent connaître un fonctionnaire qui changerait d'emploi et ne suffisent pas à justifier l'ampleur des augmentations constatées.

7.4.3 Une mise à disposition irrégulière et coûteuse

Un agent contractuel travaillant depuis 2011 à la CAVRA⁷⁷ a été mis à disposition de manière irrégulière auprès d'une association pour 50 % de son temps à compter du 1^{er} novembre 2016, comme l'indique une lettre de mission adressée à l'agent.

Aucun avenant à son contrat n'a été conclu ; l'agent, dans une lettre de 2018 adressée à sa hiérarchie, s'est plaint de cette situation, d'une part, et de la nature de missions confiées dans ce cadre, d'autre part⁷⁸.

Cet agent, qui a été recruté et renouvelé sans qu'une procédure de recrutement transparente n'ait été mise en place, aurait en réalité été mis à l'écart.

La situation de mise à disposition officieuse est en soi un signe de mauvaise gestion des agents. En conclusion de sa lettre, l'agent a décidé « *de réintégrer à temps plein Valence Romans Agglo à partir du 14 mai 2018, ; date de mon retour de congés* ». La chambre constate une défaillance dans la gestion et l'encadrement d'un agent de catégorie A en lien avec une mauvaise définition des besoins de la collectivité ayant présidé à son recrutement.

Selon l'article 35-1 du décret du 15 février 1988, une mise à disposition doit faire l'objet d'un avenant (supposant l'accord de l'agent) et d'un remboursement par l'association, la mise à disposition devant normalement intervenir à titre onéreux.

Cet article prévoit aussi que seuls les agents contractuels employés à durée indéterminée peuvent faire l'objet d'une mise à disposition.

En l'espèce, l'agent était lié à la CAVRA par un contrat à durée déterminée et ne pouvait donc faire l'objet d'une mise à disposition. Cette mise à disposition a été réalisée sans l'accord formel de l'agent et à titre gratuit.

7.5 Le régime indemnitaire

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret du 6 septembre 1991). En l'espèce, les bulletins de salaire présentent, pour une part importante du régime indemnitaire, une ligne de paie globale rendant impossible le contrôle des primes versées à chaque agent.

⁷⁷ Succession de deux contrats de trois ans, le deuxième étant interrompu par un troisième contrat également de trois ans.

⁷⁸ Ces missions ne correspondraient pas à celles d'un agent contractuel de catégorie A.

7.5.1 La difficile mise en place du régime indemnitaire dans un contexte de fusions de collectivités

Une délibération du 25 janvier 2014 instaure le régime indemnitaire du personnel de Valence Romans Agglo⁷⁹, appelée à l'époque Valence Romans Sud Rhône-Alpes⁸⁰.

Afin de permettre le maintien de la rémunération antérieure des nouveaux agents recrutés par voie de mutation ou de détachement, la délibération propose le versement des primes dans la limite du montant antérieur dont ils bénéficiaient dans leur collectivité ou administration d'origine, dès lors que celui-ci était plus favorable que celui appliqué aux agents de Valence Romans Sud Rhône-Alpes.

Par ailleurs, cette délibération approuve l'attribution d'une prime annuelle à tous les agents titulaires, stagiaires, non titulaires avec un contrat de six mois minimum (cf. infra).

Par lettre du 4 avril 2014, le préfet a demandé au conseil communautaire de rapporter la délibération du 25 janvier 2014 en raison de :

- l'illégalité du maintien pour les nouveaux agents recrutés par voie de mutation ou de détachement de leur niveau de prime antérieur si celui-ci était plus favorable, à l'exception des agents transférés d'une commune à un EPCI ou lorsque des agents sont transférés à une commune à la suite d'une modification des statuts d'une communauté ou enfin, en cas de fusion d'EPCI ;
- l'illégalité de l'attribution de la prime annuelle à l'ensemble des agents de la collectivité sauf en cas d'avantage collectivement acquis, c'est-à-dire prise d'une délibération avant le 28 janvier 1984 (date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984) et avantages pris en compte dans le budget de la collectivité.

Par délibération du 25 juin 2014, la collectivité a supprimé le maintien du régime indemnitaire aux agents en mutation ou aux agents détachés.

En revanche, au regard du « principe d'égalité de traitement des agents », elle a décidé de maintenir les modalités de versement de la prime annuelle telles que délibérées le 25 janvier 2014.

Enfin, et à la suite de la création de Valence-Romans-Agglo⁸¹, le conseil communautaire a pris une délibération le 7 janvier 2017 instaurant le régime indemnitaire des agents de cette nouvelle collectivité reprenant l'essentiel des dispositions des délibérations de 2014.

Aucune de ces délibérations ne liste de critères ; il est indiqué que tous les grades des cadres d'emploi pourront bénéficier du coefficient de modulation maximal, mais sans préciser les critères de modulation.

Pour plusieurs de ces primes, des carences peuvent être relevées, comme le défaut de détermination de leur condition d'attribution, l'absence de la fixation de taux ou la présence de mauvaises références réglementaires.

⁷⁹ La délibération précise en préambule que : « Chaque communauté ayant fusionné au 1er janvier 2014 attribuait un régime indemnitaire à ses agents selon des principes différents :

- régime indemnitaire lié aux grades pour Valence Agglo Sud Rhône-Alpes ;
- régime indemnitaire lié aux métiers pour le Pays de Romans ;

- régime indemnitaire de fonctions pour la Communauté de communes Canton de Bourg de Péage.

Compte tenu de ces disparités, les régimes indemnitaires n'ont pas pu être harmonisés pour le 1^{er} janvier 2014. Dans ce cas, la loi prévoit le maintien du régime indemnitaire mensuel des agents au niveau de celui qui leur était attribué dans leur collectivité d'origine au 31 décembre 2013 ».

⁸⁰ Cette communauté d'agglomération étant issue au 1^{er} janvier 2014 de la fusion de Valence Agglo, de la CA Pays de Romans, de la CC Bourg-de-Péage, de trois communes drômoises de la CC des Confluences et la commune de Ourches.

⁸¹ Après fusion de Valence-Romans Sud Rhône-Alpes et de la communauté de communes de la Raye.

L'ordonnateur s'est engagé à y remédier en réponse aux observations provisoires de la chambre.

7.5.2 Le cadre général depuis le RIFSEEP

7.5.2.1 *La réglementation applicable*

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été instauré par décret du 20 mai 2014.

Ce nouveau régime indemnitaire a été créé dans le but de rationaliser le régime indemnitaire existant et se substitue en principe à toutes autres primes et indemnités de même nature liées aux fonctions et à la manière de servir⁸².

Le RIFSEEP se compose de deux parts :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

En application du principe de parité, les montants applicables aux fonctionnaires territoriaux ne peuvent pas être supérieurs à ceux prévus pour les fonctionnaires de l'État⁸³.

Ce mécanisme devait être mis en œuvre au 1^{er} janvier 2017.

7.5.2.2 *Son application partielle par la collectivité*

La collectivité a repris les montants maximums du RIFSEEP applicables à la fonction publique d'État.

La collectivité a validé deux principes généraux lors de la mise en place du RIFSEEP :

- la garantie du montant indemnitaire, conformément à l'article 6 du décret du 20 mai 2014 instaurant le RIFSEEP ;
- la prime de maintien au-delà des plafonds réglementaires : la collectivité fait application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984⁸⁴.

Une comparaison des fichiers de paie d'octobre 2017 et novembre 2017, date du passage au RIFSEEP, montre que la collectivité a respecté son intention de maintenir le régime indemnitaire des agents après le RIFSEEP au niveau de ce qu'ils percevaient avant la mise en place de ce nouveau régime.

Il ressort de l'analyse (cf. tableau en annexe) que la délibération du 12 octobre 2017 est insuffisante dans la mesure où :

⁸² Toutefois, un arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret du 20 mai 2014 fixe des indemnités cumulables par exception avec ce nouveau régime, parmi lesquelles on peut citer les IHTS.

⁸³ Selon l'article 88 de la loi du 24 janvier 1984 : « Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État ».

⁸⁴ « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peuvent décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'État servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire ».

- la collectivité n'a pas classé ses postes dans des groupes de fonction selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis au regard de critères objectifs, de sorte que le respect des plafonds ne peut être vérifié. En l'absence de ce travail de classement, elle méconnaît l'essence du texte dans la mesure où le montant de l'IFSE doit normalement être fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions ;
- la collectivité n'a pas défini les critères d'attribution de chacune des deux parts (IFSE et CIA) ;
- la collectivité méconnaît le principe de parité avec l'État en prévoyant le maintien de l'IFSE pendant un congé de longue maladie, de longue durée ou de grave maladie.

Par ailleurs, la délibération prévoit des règles de cumul qui sont irrégulières.

Il en va ainsi du cumul avec :

- l'indemnité pour travaux insalubres ;
- l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avance et de recettes ;
- la prime de responsabilité versée aux agents détachés sur emploi fonctionnel.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la communauté d'agglomération était revenue sur le versement de l'IFSE en cas de longue ou grave maladie depuis le mois d'avril 2019. Un travail sur le classement des postes dans le RIFSEEP a par ailleurs été engagé, tandis que le périmètre d'application du CIA dans la collectivité (selon les services) fera l'objet d'une réflexion.

7.5.2.3 *Un régime indemnitaire contesté*

La collectivité a délibéré le 12 octobre 2017 afin de mettre en place le RIFSEEP au 1^{er} novembre 2017 pour les cadres d'emploi concernés, tout en reprenant le régime indemnitaire précédent pour les autres cadres d'emploi⁸⁵. Le RIFSEEP a été créé dans le but de rationaliser le régime indemnitaire existant et se substitue à toutes autres primes et indemnités de même nature liées aux fonctions et à la manière de servir (IAT, IEMP).

A la suite de cette délibération, le préfet a demandé⁸⁶ au conseil communautaire de rapporter la délibération en ce qu'elle prévoit :

- le maintien des primes pendant les congés longue maladie, longue durée et grave maladie ;
- la mise en place de l'IAT et de la prime de sujétions spéciales des personnels de surveillance et d'accueil pour les adjoints du patrimoine et la mise en place de l'indemnité forfaitaire mensuelle pour les assistants socio-éducatifs, alors que le RIFSEEP leur est applicable.

La CAVRA n'ayant pas donné suite, le préfet a saisi le tribunal administratif⁸⁷ aux fins d'annulation des dispositions de la délibération relatives à l'instauration du RIFSEEP en ce qu'elle prévoit le maintien de l'IFSE et des indemnités hors RIFSEEP dans les mêmes proportions que le traitement pendant les congés longue maladie, longue durée ou grave maladie, le cumul de l'IAT, la prime de sujétions spéciales des personnels de surveillance et d'accueil, l'indemnité forfaitaire mensuelle, l'indemnité pour travaux insalubres et l'indemnité de responsabilité des régisseurs avec le RIFSEEP pour les cadres d'emploi éligibles à ce nouveau régime indemnitaire.

⁸⁵ Tous les arrêtés d'application permettant de mettre en œuvre le RIFSEEP n'étant pas encore parus pour l'ensemble des cadres d'emploi.

⁸⁶ Lettre du 19 décembre 2017.

⁸⁷ Lettre du 6 avril 2018 en informant la CAVRA.

Par délibération du 27 juin 2018, la communauté d'agglomération a cependant pris en compte l'une des observations du préfet en étendant le bénéfice du RIFSEEP aux agents relevant du cadre d'emploi des adjoints territoriaux du patrimoine.

Par délibération du 18 octobre 2018 et à la suite de la parution de l'arrêté du 18 mai 2018 pris pour l'application des dispositions du décret du 20 mai 2014⁸⁸, elle a étendu le RIFSEEP à certains cadres d'emploi de la filière culturelle.

Elle a toutefois prévu des montants maximums avec logement pour nécessité de service alors que l'arrêté ne le prévoit pas, et elle n'a pas étendu le RIFSEEP aux agents du cadre d'emploi des conservateurs du patrimoine alors que l'arrêté permettant de le faire date du 7 décembre 2017.

La chambre recommande à l'ordonnateur d'adopter une délibération mettant en œuvre de manière exhaustive le RIFSEEP, pour que le régime indemnitaire soit conforme à la réglementation et au principe de parité des rémunérations avec les agents de l'État.

7.5.3 Le régime indemnitaire des cadres d'emploi en attente du RIFSEEP

L'ensemble des cadres d'emplois n'étant pas concernés par le RIFSEEP à la date de prise de la délibération (soit parce que les arrêtés ministériels des corps de référence de l'État n'ont pas encore été pris, soit parce que le cadre d'emploi n'est pas concerné, comme c'est le cas pour certains agents de la filière culturelle), l'assemblée délibérante a décidé des primes et indemnités pouvant être versées aux agents hors du champ du RIFSEEP.

Les agents éligibles sont les agents titulaires, stagiaires et non titulaires avec un contrat d'un an minimum ou ayant un an de service continu ou discontinu au sein des services communautaires.

Sont exclus :

- les agents de droit privé (apprentis, emplois d'avenir) ;
- les collaborateurs de cabinet ;
- les agents payés à la vacation ou à l'heure ;
- les agents contractuels de droit public hors situations énumérées ci-dessus ;
- et toutes les catégories n'entrant pas dans le cadre cité.

La délibération du 12 octobre 2017 abroge la délibération du 7 janvier 2017, sans qu'aucun critère d'attribution ou de modulation ne soit défini. Par ailleurs, la délibération prévoit le maintien, dans les mêmes proportions que le traitement, en cas de congés de longue maladie, longue durée et grave maladie, ce qui est contraire au principe de parité avec l'État.

7.5.4 Le cas particulier de la prime annuelle

Chaque communauté ayant fusionné au 1^{er} janvier 2014 versait une prime annuelle aux agents selon des modalités différentes. Un travail d'harmonisation a été conduit en conférence sociale et a abouti à une délibération du 25 janvier 2014 qui approuve l'attribution d'une prime annuelle⁸⁹.

⁸⁸ Portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État aux corps des conservateurs généraux des bibliothèques, des conservateurs des bibliothèques, des bibliothécaires, des bibliothécaires assistants spécialisés et des magasiniers des bibliothèques.

⁸⁹ Les conditions suivantes sont posées :

- les bénéficiaires sont les agents titulaires, stagiaires, non titulaires avec un contrat de six mois minimum ;

Le préfet a demandé⁹⁰ au conseil communautaire de rapporter la délibération car l'attribution de la prime annuelle à l'ensemble des agents de la collectivité (y compris les nouveaux arrivants) était illégale sauf en cas d'avantage collectivement acquis, c'est-à-dire d'une délibération prise avant le 28 janvier 1984 (date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984), ce qui n'était pas le cas.

Par délibération du 25 juin 2014, la collectivité a décidé de maintenir les modalités de versement de la prime annuelle telles que délibérées le 25 janvier 2014. Elle met en avant le principe fondamental d'égalité de traitement des agents (validé par la délibération du 12 octobre 2017).

A la suite de la création de la CAVRA au 1^{er} janvier 2017, le conseil communautaire a de nouveau délibéré sur le régime indemnitaire et a confirmé l'attribution d'une prime annuelle à l'ensemble des agents de la collectivité. Malgré une nouvelle demande du préfet⁹¹, la CAVRA n'a pas rapporté la délibération, entraînant la saisine par le préfet du tribunal administratif⁹². Le contentieux était toujours pendant au 31 janvier 2019.

Tableau 37 : Montants versés au titre de la prime annuelle (€)

2014	2015	2016	2017	2018
10 965	631 873	2 249 253	2 525 840	2 281 189

Source : fichiers de paie

7.5.5 La prime de non utilisation des véhicules de service

Une prime destinée à compenser l'absence d'utilisation de véhicule de service avec remisage à domicile est versée par la collectivité. Cela apparaît surprenant car l'utilisation d'un véhicule de service, même avec remisage à domicile, n'est pas, selon la réglementation, un avantage en nature, à moins que l'utilisation de ce véhicule relève d'un usage privatif susceptible d'entraîner sa requalification en véhicule de fonction ; l'avantage doit alors être déclaré afin d'entrer dans l'assiette du calcul des impôts comme des cotisations sociales.

Sous l'intitulé « PRIME COMPENSATRICE VS », il ressort des fichiers de paie que 30 k€ ont été versés à ce titre entre 2016 et 2018. Il est probable que d'autres lignes de paie aient pour fondement cette prime.

La chambre recommande à l'ordonnateur de ne plus procéder au versement de cette prime irrégulière et, d'une manière générale, de supprimer toute indemnité visant à compenser la non utilisation d'un véhicule de service, ce à quoi il s'est engagé en réponse aux observations provisoires de la chambre.

7.6 Les tableaux de suivi et de gestion prévisionnelle des emplois

La collectivité assure notamment, par la tenue de tableaux de bord, un suivi des congés et des absences.

En revanche, aucun état prévisionnel des départs des agents envisageables à l'horizon de quelques mois n'a été réalisé sur l'ensemble de la période. Il n'y a pas d'étude prospective

- le paiement se fait en deux fois, en juin et en décembre. Pour les agents en fin de fonction, la prime annuelle est versée le mois au cours duquel la date de départ est atteinte ;
- l'assiette de calcul de la prime annuelle est le traitement de base, le supplément familial et la nouvelle bonification indiciaire du mois précédent le versement ;
- la prime annuelle est calculée au prorata du temps de présence et du temps de travail de l'agent.

⁹⁰ Lettre du 4 avril 2014.

⁹¹ Lettre du 13 mars 2017.

⁹² Lettre du 16 juin 2017 en informant la CAVRA.

récente relative à l'évolution des effectifs tant de la commune que de l'agglomération. Pourtant, les départs à la retraite sont le principal levier sur lequel peut jouer une collectivité pour ajuster sa masse salariale et ses effectifs aux besoins réels constatés dans les différents services.

La CAVRA justifie cet état de fait par les « importantes réorganisations issues de la fusion des collectivités, des transferts de compétences et des mutualisations de services ». Les services se sont néanmoins engagés à court terme à « déployer des outils prospectifs concernant l'évolution des effectifs et de la masse salariale ». Un document de travail présentant les principaux axes de suivi de la masse salariale et des effectifs du 5 février 2019 a été communiqué.

La chambre observe que les outils de pilotage dont dispose la collectivité pour la gestion des ressources humaines sont limités et peu développés, et que la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs reste embryonnaire. Il conviendrait d'engager un véritable suivi de la masse salariale et des effectifs et surtout de se doter des outils de prospective de nature à permettre une gestion anticipée des effectifs et des emplois, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

7.7 Conclusion sur la gestion des ressources humaines

La chambre a relevé des carences dans la gestion des agents contractuels et dans le recrutement des agents. La durée du temps de travail est irrégulière tandis que le régime indemnitaire devra être refondé sur des bases réglementaires.

8 LA POLITIQUE DE SUBVENTIONNEMENT

Entre 2014 et 2017, un total de 43,8 M€ a été versé en participations. Une part importante a concerné des acteurs institutionnels publics ou para-publics, comme le montre la liste des vingt organismes ayant bénéficié des versements les plus importants sur la période.

Tableau 38 : Principales participations versées par la CAVRA (€)

	2014	2015	2016	2017	Total
ECOLE SUPERIEURE ART ET DESIGN (ESAD)	1 496 085	1 496 000	1 496 000	1 496 000	5 984 085
COMEDIE DE VALENCE	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	4 000 000
LE TRAIN THEATRE	1 200 000	1 200 000	1 080 000	1 080 000	4 135 000
VALENCE ROMANS DEPLACEMENTS	775 735	775 735	525 935	475 935	2 553 340
CENTRE CULTUREL LES CLEVOS	600 000	450 000	400 000	400 000	1 850 000
ARDECHE DROME NUMERIQUE	-	-	1 260 000	690 000	1 950 000
LUX SCENE NATIONALE	290 000	290 000	290 000	300 000	1 170 000
VALENCE TOURISME	355 000	398 000	697 000	-	1 450 000
MISSION LOCALE AGGLOMERATION	272 426	286 665	286 932	229 545	1 075 568
LA CORDONNERIE	240 000	240 000	240 000	240 000	960 000
Total des dix participations les plus importantes	6 229 246	5 711 400	7 275 867	5 911 480	25 127 993
Total des participations versées	9 005 584	9 307 628	12 372 618	13 152 808	43 838 638

Source : CAVRA / retraitements CRC

Parmi ces organismes, trois sont des satellites de la CAVRA, étant dans son propre organigramme de juin 2018, tandis qu'un quatrième est un équipement de la communauté d'agglomération. Leur part annuelle cumulée dans le total des participations versées est de près d'un tiers.

Tableau 39 : Principaux satellites de la CAVRA (€)

	2014	2015	2016	2017	Total
ESAD	1 496 085	1 496 000	1 496 000	1 496 000	5 984 085
COMEDIE DE VALENCE	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	4 000 000
LE TRAIN THEATRE	1 200 000	1 200 000	1 080 000	1 080 000	4 135 000
CENTRE CULTUREL LES CLEVOS	600 000	450 000	400 000	400 000	1 850 000
Sous-Total	4 296 085	4 146 000	3 976 000	3 976 000	15 969 085
Total participation	9 005 584	9 307 628	12 372 618	13 152 808	43 838 638
Part ESAD	17 %	16 %	12 %	11 %	14 %
Part Comédie	11 %	11 %	8 %	8 %	9 %
Part Train	13 %	13 %	9 %	8 %	9 %
Part Clevos	7 %	5 %	3 %	3 %	4 %

Source : CAVRA / retraitement CRC

Cette politique de subventionnement axée sur la culture est cohérente avec une prise de compétence large, par le biais de la définition de l'intérêt communautaire pour la compétence optionnelle « *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs* »⁹³. Dix équipements culturels sont concernés dont l'ESAD, le Train théâtre et le centre culturel et scientifique les Clévos.

Par ailleurs, a été mis en place un dispositif de suivi et de contrôle des satellites de l'agglomération avec le recensement de 45 entités, dont quatorze bénéficient d'une forte implication de la collectivité. Treize structures présentent des risques financiers et quatre audits devront être réalisés.

Toutefois, et même si un agent avait été recruté en 2017 dans ce but, aucune cartographie des risques n'a encore été réalisée par l'agglomération.

L'un des audits menés pendant la période par la CAVRA a concerné l'ESAD.

8.1 L'ESAD : EPCC avec la métropole de Grenoble

8.1.1 Présentation de l'organisme

L'école supérieure d'art et de design (ESAD) résulte de la fusion de l'école régionale des beaux-arts de Valence et de l'école supérieure d'art de Grenoble en 2010 ; ce regroupement répondait à une demande formulée dans une circulaire du 2 avril 2009 du ministère de la culture et de la communication, l'État encourageant les regroupements territoriaux d'établissements dans un contexte de concurrence internationale.

La constitution d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC) était, selon l'ordonnateur, nécessaire pour assurer l'homologation des diplômes au grade de master, conformément aux accords de Bologne⁹⁴.

Les membres fondateurs sont la communauté d'agglomération valentinoise, la commune de Grenoble, la région Rhône-Alpes et l'État (article 1^{er} des statuts). Les statuts ont été publiés le 21 décembre 2010.

La chambre constate que les statuts de l'EPCC n'ont pas été modifiés alors même que la compétence a été transférée de la commune de Grenoble à la métropole de Grenoble.

⁹³ Délibération du 11 janvier 2014.

⁹⁴ Processus de rapprochement des systèmes d'études supérieures européens amorcé en 1998 et qui a conduit à la création en 2010 de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

8.1.2 La participation majoritaire de la CAVRA

L'article 27 des statuts laisse la possibilité aux financeurs de moduler leur participation annuelle.

La CAVRA ne s'est emparée de cette possibilité qu'en 2018, et à titre marginal, avec une légère baisse liée à l'extension des locaux qui a permis de résilier le bail d'un bien loué par l'école à l'OPH de Valence- Romans⁹⁵.

Dans le cadre du suivi annuel des satellites, le service du contrôle de gestion a procédé à un audit de l'école faisant état d'une structure bien gérée mais fragile financièrement, en lien avec une masse salariale représentant 83,6 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Les charges générales et les dépenses de personnel ont augmenté jusqu'en 2015 ; ce dernier poste a ensuite été stabilisé en raison du gel de certains postes, de temps partiel et d'agents en disponibilité (en 2017, 79 postes ont été budgétés pour environ 68,7 ETP dits « en réel »).

Aujourd'hui, la masse salariale serait composée à près d'un tiers des fonctions supports, en raison de la présence de deux sites. En 2017, 81 % de la masse salariale serait affectée à des agents titulaires, en lien avec douze titularisations intervenues en 2014.

Les charges générales augmentent de 2 % en moyenne par année, avec notamment une forte augmentation du poste de chauffage à compter de 2015 ; les pistes d'économies identifiées par l'audit sont le poste des missions, voyages et déplacements et les achats pour les ateliers.

Les voyages pour les étudiants étant très onéreux, il est recommandé de les limiter. Cela aurait été pris en compte, le procès-verbal du conseil d'administration du 27 mars 2018 évoquant une baisse de ces voyages.

S'agissant des recettes, on constate une forte dépendance aux subventions, ces dernières représentant 92 % des recettes de fonctionnement en 2017.

La baisse des subventions entre 2012 et 2017 de 185 k€ n'a pas concerné la participation de la CAVRA. Cela correspond essentiellement au désengagement du département de l'Isère, dont la subvention a baissé de 140 k€ et de la région Auvergne-Rhône-Alpes, dont la participation a baissé de 60 k€ en 2016 en raison de la fusion de la région Rhône-Alpes avec l'Auvergne impliquant de verser une subvention à l'école d'art de Clermont-Ferrand à budget constant.

Tableau 40 : Evolution des soutiens publics à l'ESAD

€	2012	2017
CAVRA	1 496 085	1 496 085
Métropole de Grenoble	1 264 000	1 264 000
État	498 250	533 250
Région ARA	460 000	400 000
Département de l'Isère	380 000	240 000
Département de la Drôme*	147 960	142 848
Total	4 246 295	4 076 183

Source : audit de la CAVRA

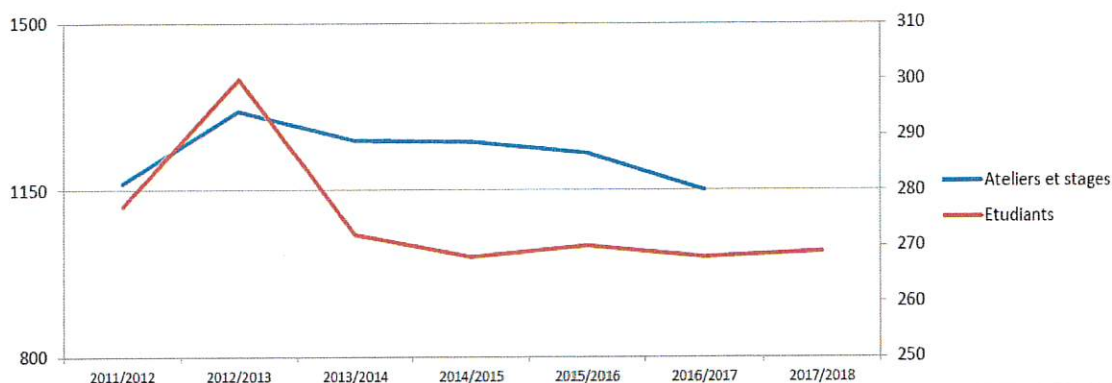
*dont 45,7 k€ de subvention d'investissement fléché sur du matériel informatique.

⁹⁵ Le montant du loyer annuel a été retiré de la participation (35 k€ desquels on enlève 30 k€ pour le bâtiment, on laisse 5 k€ pour les fluides).

Aucun travail ne semble avoir été effectué sur les ressources propres (notamment les droits d'inscription et les ateliers et stages) : le montant est stabilisé, la baisse des inscriptions des étudiants et du nombre d'inscrits aux ateliers et stages étant compensée par une très légère hausse des tarifs et droits d'inscription.

Tableau 41 : Evolution des inscriptions et des droits d'inscription universitaire

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Ateliers et stage	1 163	1 315	1 254	1 251	1 227	1 150	ND
Etudiants	277	300	272	268	270	268	269



	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Droits d'inscription Cursus universitaire	348 €	355 €	383 €	390 €	398 €	404 €	410 €

Source : audit de la CAVRA

En comparaison du montant des frais d'inscription en 2017 avec ceux pratiqués dans les autres écoles d'art de France, ceux de Valence semblent plus faibles, seules deux écoles parmi les 24 premières du classement pratiquant des tarifs moindres, selon l'audit.

La cellule de contrôle de gestion a établi une fourchette entre 13 800 et 14 400 € correspondant au coût annuel d'un étudiant, ce coût étant majoritairement porté par les finances publiques en l'absence d'optimisation des ressources propres de l'école.

Les frais d'inscription ont légèrement augmenté pour la saison 2018-2019⁹⁶. Toutefois, cette augmentation est moins forte qu'initialement prévue lors du débat d'orientation budgétaire du 6 février 2018 (20 € d'augmentation contre 50 € envisagé lors du débat) dans un contexte de baisse du montant d'accès à la sécurité sociale, les étudiants devant s'acquitter prochainement de 90 € au lieu de 207 €⁹⁷.

Peu de ressources liées au mécénat ou à la taxe d'apprentissage sont perçues.

Si le résultat cumulé de l'ESAD est de 1,2 M€ à fin 2017, la prospective réalisée prévoit une baisse de 654 k€ jusqu'en 2023 en raison de déficits successifs.

8.1.3 Une participation décisive en investissement

Selon la convention de transfert de biens conclue entre la précédente communauté d'agglomération Valentinoise et l'ESAD en 2011, l'école s'est vue mettre à disposition à titre gratuit un équipement d'une surface de 5 395 m² situé dans la commune de Valence.

⁹⁶ Procès-verbal du conseil d'administration du 27 mars 2018.

⁹⁷ Procès-verbal du conseil d'administration du 6 février 2018.

Des travaux ont été conduits sur cet équipement pour l'extension de l'école en 2017⁹⁸. Le montant total est d'environ 2,9 M€ dont deux tiers à la charge de l'agglomération pour une extension des locaux d'une surface de 1 486 m².

Tableau 42 : Plan de Financement extension ESAD

Dépenses TTC		Recettes TTC	
Etudes / AMO	2 906 487 €	Région Rhône-Alpes	480 000 €
Marché de maîtrise d'œuvre		Département de la Drôme	600 000 €
Travaux		FCTVA	47 678 €
Mobilier / Matériel		Valence Romans Agglo	1 826 487 €
Acquisitions foncières			
Total TTC	2 906 487 €	Total TTC	2 954 165 €

Source : CAVRA

Ainsi, la communauté d'agglomération a pris en charge 63 % des dépenses d'investissement du projet avec 1,8 M€. Sur l'ensemble de la période, près de 3,4 M€ ont été dépensés en investissement par la collectivité au bénéfice de l'école.

Tableau 43 : Dépenses d'investissement de la CAVRA réalisées pour les besoins de l'ESAD

En €	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Dépenses d'investissements	460 525	37 311	106 248	1 934 542	814 648	3 353 275

Source : CAVRA

Selon l'audit, la prospective n'a pas pris en compte les dépenses d'investissement nécessaires pour rénover le site vétuste de Grenoble, qui pourraient être portées par la métropole de Grenoble.

Le site de Grenoble est constitué de deux sites, l'un comprenant des ateliers (avec environ 800 usagers par an contre 200 à Valence) ; une partie de la subvention du département est conditionnée à la présence d'un site à Grenoble afin de favoriser cette pratique amateur. L'autre site de Grenoble est lié à l'enseignement supérieur.

Parmi les préconisations de l'audit, celle relative à l'engagement d'une discussion avec la métropole de Grenoble sur l'avenir des sites en raison d'une « *vétusté extrême* » semble être prioritaire mais n'a pas encore été mise en œuvre. Pour l'heure, la métropole de Grenoble n'a pas arrêté de position officielle sur le sujet et aucun projet de rénovation des locaux n'a été défini.

L'ESAD ne dispose pas des ressources suffisantes pour financer la rénovation des deux sites de Grenoble.

8.2 Le centre culturel les Clévos et la régie le Train Théâtre

Le centre culturel les Clévos (dénommé dorénavant cité des savoirs) est un équipement d'expositions scientifiques, techniques, culturelles et artistiques.

Il est géré par une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière créée le 10 avril 2013. D'un budget de près de 495 k€ en 2017, 81 % de ses recettes sont constitués de la participation versée par la CAVRA (400 k€ annuel). Comportant un effectif réduit (quatre titulaires et un agent non titulaire), la régie a dégagé un excédent de 30 k€ en 2017. Si la régie peut développer ses recettes propres, l'évolution de ses dépenses de fonctionnement (baisse

⁹⁸ Un avenant à la convention de transfert de biens de 2011 a été proposé en conseil communautaire le 30 novembre 2018 afin d'intégrer ces surfaces additionnelles.

de 3 % en 2016 et 2017 après une baisse de 6 % entre 2015 et 2016) et la stabilité de la subvention accordée par la CAVRA ne laissent pas apparaître de risques financiers majeurs sur ce satellite.

Ce dernier a fait l'objet d'un audit succinct du contrôle de gestion en 2017 qui n'appelle pas d'observation particulière.

La régie du Train théâtre a été créée en 1993 puis a été dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière en 2013. Le théâtre met en œuvre des actions de création, de programmation et de production de spectacles vivants. Labellisé cinéma art et essai, l'équipement participe à l'action culturelle en lien avec diverses institutions publiques (collèges, lycées, hôpital, maison d'arrêt).

En 2017, la part des subventions a représenté 73 % des recettes tandis que 59 % de celles-ci provenaient de la participation versée par la CAVRA avec un montant de subvention votée de 1,08 M€. A cela s'ajoute la mise à disposition à titre gratuit d'un ensemble immobilier.

Pour autant, la régie a enregistré un déficit en 2017 (d'un peu plus de 24 k€). En 2016-2017, le nombre d'ETP de la régie est de 12,6.

La CAVRA a procédé à un nouvel audit peu approfondi en octobre 2018. Il en ressort une préconisation de diminution des investissements et de maîtrise des dépenses de fonctionnement « *dans un contexte où les subventions publiques n'augmenteront pas* ». L'audit pointe de manière générale « *les dépenses de communication, les voyages et déplacements et les charges de personnels* ». S'agissant des recettes, il est indiqué que si la régie n'a pas développé d'actions de mécénat en 2017, elle s'engagera dans cette démarche en 2018.

La chambre recommande à l'ordonnateur de procéder dans les meilleurs délais à un audit approfondi de la régie afin de s'assurer du suivi des préconisations du premier audit et d'indiquer des pistes d'économies précises, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé. Il conviendra également d'apprécier les actions mises en place pour augmenter les recettes, l'octroi du statut de régie personnalisée ayant eu pour but initial de permettre au théâtre de les diversifier.

8.3 Conclusions sur la politique de participation

La CAVRA a entrepris d'auditer par son service de contrôle de gestion les principales institutions bénéficiaires de participations. La chambre encourage l'ordonnateur à poursuivre cet effort en auditant les organismes choisis à la suite d'une analyse périodique des risques et en appréciant le suivi des recommandations passées.

9 LA COMMANDE PUBLIQUE

9.1 Des statistiques à enrichir

Le montant total des achats réalisés pour les besoins de la collectivité chaque année depuis 2014 a évolué de manière variée. L'ordonnateur n'a pas été en mesure de donner les informations relatives aux montants des années 2014 et 2015.

Tableau 44 : Montant total des dépenses ayant fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence (€)

2014	2015	2016	2017	2018
Absence d'info	Absence d'info	68 984 328	147 925 605	32 643 827

Source : CAVRA

Le nombre total annuel de procédures de marché, par nature de besoin, conduites pour la communauté d'agglomération depuis 2014 a augmenté.

Tableau 45 : Procédures d'achat lancées

Nature	2014	2015	2016	2017	2018
Fournitures	35	41	30	51	57
Services	48	110	251	164	173
Travaux	66	66	131	118	100
Total	149	217	412	333	330

Source : CAVRA

L'ordonnateur a indiqué ne pas suivre d'indicateur retraçant le montant total des achats par direction ou par service pour la CAVRA.

9.2 Des achats sans mise en concurrence

Plusieurs achats ont été réalisés hors marchés quand bien même des marchés auraient dû être conclus ; tel est le cas en matière de voyage ou de travaux publics. Dans le cadre des marchés d'alimentation, des marchés auraient également pu être conclus avec certains fournisseurs pour lesquels des commandes ont été réglées hors marché.

Tableau 46 : Achats réalisés sans procédure de mise en concurrence

(En € HT)	2015	2016	2017	2018	TOTAL 2015-2018
Société A de voyages	26 717,23	26 243,57	46 602,08	32 648,94	132 211,82
Société B de TP	47 420,81	24 896,10	6 500,00	68 753,59	147 570,50
Société C d'alimentation	12 936,66	8 249,68	9 895,90	0,00	31 082,24
Société D d'alimentation	10 337,93	5 227,68	7 895,27	6 540,33	30 001,21

Source : CAVRA

Pour le marché de fournitures de bureau, un marché a été notifié le 9 janvier 2018. Toutefois, le précédent marché s'étant terminé le 31 mars 2017, un certain nombre de commandes ont été passées hors marché pour un total de 16 k€ HT sur cette période de quelques mois. Une meilleure anticipation de la fin du marché aurait permis d'éviter ces achats réalisés hors procédure de mise en concurrence.

9.3 Une fonction achat qui s'est réellement structurée avec la constitution du service commun

Un service commun « *contrats publics – achats* » a été créé le 1^{er} septembre 2016 entre la CAVRA et les communes de Valence et Romans-sur-Isère⁹⁹ afin de sécuriser et rationaliser les procédures de passation et l'exécution des achats.

Le service commun a permis la mutualisation de 43 postes à sa création selon le rapport d'évaluation du schéma de mutualisation des services de 2016 :

- 7 postes soit 6,8 ETP transférés de Romans-sur-Isère ;
- 26 postes soit 25,2 ETP transférés de Valence ;
- 10 postes soit 10 ETP transférés de la CAVRA.

Ce service commun se structure autour de deux directions rattachées au département commun de l'administration générale au sein de la CAVRA.

⁹⁹ Délibération de la CAVRA du 24 juin 2016.

- › La direction commune des achats (DCA) en charge des marchés de fournitures et services.

Placée sous la responsabilité d'un attaché territorial, elle comprend 21 agents répartis dans deux services :

- le service « prospective achat » dirigé par un ingénieur territorial et comprenant huit agents.

L'ordonnateur a indiqué que ce service avait « *en charge la passation des marchés de fournitures courantes et service, le sourcing et le suivi de la programmation. Il est le point d'entrée des demandes des services opérationnels. Sur 7 acheteurs, 2 sont spécialisés dans les achats transversaux, définissent eux-mêmes les besoins et rédigent les CCTP* ».

- le service « approvisionnement et qualité » dirigé par un attaché territorial.

Ce service a pour mission « *l'exécution administrative des marchés transversaux des marchés de fournitures courantes et autres services* ». Il a également « *en charge l'approvisionnement centralisé ainsi que l'approvisionnement en petites fournitures techniques (magasin général). Il met en place les outils de contrôle qualité des fournisseurs* ».

Toujours selon l'ordonnateur, ce service « *gère l'exécution administrative (reconduction, modification, avenant...) des marchés transversaux propres à plusieurs directions d'une même collectivité ainsi que l'exécution financière de certains achats centralisés (Fournitures de bureau, mobilier.)*. Ce service est également un client du service Prospectives Achats de la DCA ».

Quatre agents sont directement rattachés à la directrice des achats : trois assistantes administratives et une « *chargée de transversalité passation/exécution* ».

- › La direction commune des contrats publics (DCCP) en charge des marchés de travaux et services associés aux travaux et concessions.

Placée sous la responsabilité d'un attaché territorial, cette direction comprend 26 agents répartis dans trois services chacun dirigé par un attaché territorial :

- le service « mode projet » comprenant trois juristes. Ce service est notamment compétent pour la passation des marchés publics globaux ou complexes ;
- le service « passation » comprenant quatorze agents dont quatre pour l'unité territoriale de Romans ; pour les collectivités Valentinoises il s'agit de cinq juristes et de quatre gestionnaires ;
- le service « Exécution » comprend huit agents.

Trois assistantes administratives sont directement rattachées à la directrice.

A la suite d'une observation du précédent rapport de la chambre régionale des comptes, l'exécution de ces marchés a été centralisée à la DCCP.

S'agissant de la passation, la DCA apporte une aide à la rédaction de l'ensemble des pièces du dossier tandis que la DCCP ne prend en charge l'exécution de la passation d'un marché qu'une fois les pièces contractuelles et en particulier le CCTP rédigées par les services utilisateurs.

Les contentieux (tant amiables que juridictionnels) liés à la commande publique relèvent de la troisième direction (la direction commune des affaires juridiques assurances et patrimoine) du département administration générale.

Par ailleurs, la CAVRA a adhéré à quatre groupements de commandes depuis 2014.

La répartition des compétences entre les services achats et les services utilisateurs n'est pas toujours lisible ; la chambre recommande d'étendre la compétence des services achats, au moins pour leur passation, à l'ensemble des commandes réalisées pour les besoins des services de la collectivité.

9.4 Les procédures internes

L'article 42 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dispose que lorsque les marchés sont passés selon une procédure adaptée, « les modalités sont déterminés par l'acheteur dans le respect des principes » de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Afin de déterminer ces modalités de passation, il revient à l'ordonnateur de formaliser un guide interne.

En l'espèce, il n'y a pas de guide de la commande publique déterminant en particulier les modalités de l'achat en procédure adaptée mais diverses notes ou fiches éparses.

Seulement cinq procédures succinctes et thématiques¹⁰⁰ et une charte de déontologie de 2014 ont pu être produites pour la période 2014 à 2015 (rien en 2012).

A compter de 2016, six procédures ont été rédigées dont une posant les principes de passation et d'exécution des marchés pour le département technique.

La réactualisation de la charte de déontologie en 2017, en plus de l'étendre à la commune de Romans-sur-Isère, a permis de donner des consignes aux équipes notamment quant à la nature des relations à avoir avec les fournisseurs au moment de la définition du besoin, pendant la phase de consultation puis enfin pendant l'exécution du marché.

Les préconisations de la charte ne sont pas toutes suivies ; ainsi la traçabilité des échanges lors des rencontres avec les fournisseurs n'est pas assurée par des comptes rendus écrits.

Une charte pour l'amélioration et l'efficacité de la commande publique, conclue le 15 mai 2018 entre la fédération BTP Drôme Ardèche, la CAVRA et les communes de Romans-sur-Isère et de Valence, rappelle en particulier les règles en matière de négociation et propose une méthode mathématique de détection des offres anormalement basses.

Ce seuil d'alerte fondé sur la moyenne des offres reçues est quasi-systématiquement utilisé pour les travaux. Cette méthode peut également être utilisée pour les fournitures et les prestations de service.

Un problème a toutefois été relevé : lorsque les offres des entreprises sont anormalement hautes, une entreprise qui propose en réalité une offre crédible se trouve évincée. Aussi les services réfléchissent-ils à la confection d'une méthode propre pour les achats n'entrant pas dans le domaine de la charte précitée.

Enfin, des formations par les services de la fonction achat à destination des agents des directions opérationnelles sont organisées et des trames et documents types sont mis en ligne sur l'espace intranet.

Aujourd'hui, il n'existe pas de guide interne unique de la commande publique, mais la mise à disposition de trames et de notes sur l'intranet permet aux services utilisateurs de se positionner. L'enjeu pour le service commun est la diffusion de ces notes sur les trois espaces intranet des collectivités membres dans un délai adéquat en cas de modification législatives ou

¹⁰⁰ Sur le traitement des marchés, sur les avenants, une fiche d'une page sur la répartition des rôles entre le service des finances et les deux autres services achat, les bons de commande.

réglementaires ou en cas de changement d'une trame. Toutefois, pour la DCA au moins, il n'y a pas d'accès direct à l'intranet de Romans-sur-Isère, ce qui empêche de connaître l'information précise donnée aux services de cette commune.

La chambre relève que la CAVRA a tardé à formaliser des procédures écrites susceptibles d'éclairer les fonctions métiers et les agents de la fonction achat. En fin de période, la collectivité s'est toutefois dotée d'outils opérationnels pour sécuriser les achats publics et a dispensé des formations aux agents des services utilisateurs.

9.5 L'absence de nomenclature unique

A ce jour, trois nomenclatures différentes (correspondant à chaque collectivité membre du service commun) sont utilisées mais uniquement pour les marchés passés par la DCA. Aucune nomenclature classant les fournitures et les services par nature homogène de produits unique au service commun n'a été arrêtée.

Pour une simplification des outils pour les acheteurs comme pour les services utilisateurs, la chambre recommande l'institution d'une nomenclature unique pour l'ensemble des achats réalisés par le service commun.

9.6 La mise en place d'outils permettant de définir une stratégie achat

Selon l'article 4 du décret du 25 mars 2016, « *Afin de préparer la passation d'un marché public, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. (1) Les résultats de ces études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition qu'ils n'aient pas pour effet de fausser la concurrence et n'entraînent pas une violation des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* ».

En l'espèce, il n'y a pas de politique formalisée de sourçage¹⁰¹ pour les travaux et aucune base de données exploitable des fournisseurs n'a été constituée. En revanche, des réunions sont organisées avec la chambre de commerce et d'industrie et la chambre de métiers et de l'artisanat de la Drôme ; les directeurs des deux directions achat se sont par ailleurs rendus à des salons professionnels avec certains de leurs collaborateurs.

Les entreprises sollicitent les services de la commande publique ; ce rôle est assumé par les acheteurs et parfois le responsable de l'approvisionnement afin d'avoir un retour de l'exécution.

Aujourd'hui, une programmation, qui s'apparente à un recensement des besoins des services prescripteurs, est faite en lien avec la préparation budgétaire : un tableau est envoyé en octobre N-1 aux services acheteurs.

En janvier, les directions achat rencontrent les services afin d'ajuster les demandes ; ces derniers auraient tendance à raisonner par ligne budgétaire et non par définition homogène de produits ou de services.

Tous les trimestres, une nouvelle rencontre est organisée pour ajuster la programmation en lien avec l'évolution des lignes budgétaires.

Si la collectivité fait de la programmation depuis 2014, une marge de progression existe selon la direction du service commun ; en 2018, elle évalue à 27 % de l'ensemble des marchés de

¹⁰¹ Soit l'identification et la recherche des entreprises pouvant candidater à une procédure de mise en concurrence donnée.

travaux et services associés ceux qui étaient lancés et exécutés mais n'étaient pas programmés initialement.

Une demande d'un logiciel de programmation a été réalisée¹⁰².

Une cartographie des achats a été réalisée en 2017 pour l'ensemble des trois collectivités avec l'appui d'un cabinet extérieur. La cartographie propose trois niveaux de segments d'achats.

Par ailleurs, et dès lors que chacune des collectivités utilise, et pour une partie seulement de ses achats, une nomenclature des produits et des services, cela rend plus difficile la constitution de la cartographie qui doit faire l'objet de retraitements supplémentaires à partir des factures et des lignes de mandats transmises par le service des finances.

Il n'y a pas de contact avec le service de contrôle de gestion, hormis pour les concessions ou la transmission de données d'activité : tous les trimestres le service commun communique le nombre de marchés attribués, le nombre de marchés sans suite et ceux en cours d'exécution. Il n'y a pas d'indicateurs liés à la qualité qui soient demandés et exploités.

En l'absence de cartographie des risques établie et suivie par le service du contrôle de gestion, des risques pourtant identifiés et connus en matière d'achat par le service commun n'ont pas encore fait l'objet d'une formalisation.

Les services achats souhaitent développer la réalisation de fiches relatant les difficultés d'exécution constatées lors d'un marché à son terme et permettant une évaluation du fournisseur. Enfin, une fiche qualité sur la passation et l'exécution est en cours de rédaction.

La chambre constate que la CAVRA, grâce au service commun, a su mettre en place des outils lui permettant aujourd'hui de proposer une stratégie d'achat pour chacun de ses membres.

9.7 L'exécution

9.7.1 Le suivi global de l'exécution des marchés

L'exécution administrative et financière des marchés est assurée en partie par l'utilisation d'un logiciel métier dédié qui permet aux techniciens de disposer en temps réel d'une fiche de suivi de leurs marchés.

Le suivi de l'exécution comptable (essentiellement le traitement des demandes de paiement des entreprises) est effectué par les agents du service exécution de la DCCP. Pour les marchés gérés par la DCA, l'exécution relève du service utilisateur.

Il n'existe pas d'interface entre le logiciel financier utilisé par le service des finances et le logiciel de suivi de l'exécution des marchés, contrairement à ce qui existe pour la commune.

Au niveau global, le suivi des marchés est synthétisé dans un tableau ad hoc contenant notamment, outre les caractéristiques essentielles de chaque marché, les différentes dates importantes de la publication de l'AAPC aux éventuelles reconductions depuis 2016.

9.7.2 Les pénalités de retard

La non-application des pénalités lors de l'exécution d'un marché doit être justifiée et motivée par une délibération.

¹⁰² Ce logiciel interviendrait comme un module du futur logiciel relatif à la passation.

Une note du 27 mai 2016 a institué un formulaire en cas de réfaction de pénalités¹⁰³.

Les montants des pénalités de retard liquidés sont peu importants pour la CAVRA par rapport à la commune en début de période. Selon l'ordonnateur, cela s'expliquerait par l'absence de centralisation dans le suivi de l'exécution en 2015.

Aujourd'hui, la sensibilisation des services sur la question à travers des formations et des notes régulièrement actualisées, permettrait une application plus systématique des pénalités, comme l'indique la nette hausse constatée en 2018.

Tableau 47 : Evolution des pénalités de retards liquidées (compte 7711) pour la commune de Valence

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total général
7711	14 891	39 820	32 918	37 557	26 109	31 740	183 035

Source : grands livres

Tableau 48 : Evolution des pénalités de retards liquidées (compte 7711) pour la CAVRA

En €	2015	2016	2017	2018	Total général
Montant compte 7711	11 000	7 746	20 668	71 591	111 005

Source : grands livres

9.7.3 Un mauvais suivi de l'exécution financière

Un certain nombre de mandats n'ont pas été rattachés à un marché dans le logiciel financier au moment du règlement des factures, quand bien même ils se rapportaient à un marché existant. C'est notamment le cas de factures réglées en matière d'assurance et en matière d'alimentation.

En ce qui concerne les marchés d'alimentation, la collectivité explique ces manquements par des dépenses effectuées pendant la période de renouvellement du marché, des carences dans la saisie des marchés et des achats spécifiques n'entrant pas dans le cadre des marchés déjà conclus.

Ces non rattachements de mandat à des marchés sont problématiques dans la mesure où le montant d'un marché peut être atteint voire dépassé sans que la collectivité ne s'en aperçoive. Cela crée une difficulté de suivi d'exécution du marché notamment en matière de marchés à bons de commande avec minimum et/ou maximum.

Enfin, la collectivité en matière de marchés d'alimentation se fonde, pour estimer son besoin du marché à conclure, sur les dépenses de l'année précédente par nature de produit. Le non rattachement aux marchés existants peut alors être source d'erreur dans l'appréciation de ce besoin.

¹⁰³ Dans chaque marché public, un délai d'exécution est fixé par le pouvoir adjudicateur dont le non-respect doit entraîner l'application de pénalités de retard. Le titulaire peut demander, sous certaines conditions (article 13-3 du CCAG Fournitures et services et par avenant, article 19-2 du CCAG Travaux) une prolongation de délais ou un sursis de livraison au pouvoir adjudicateur avant la fin de la période d'exécution contractuelle, afin d'écartier l'application de pénalités. Même si les cahiers des clauses administratives générales (CCAG) prévoient une application automatique des pénalités, les entités, dans un souci de garantir de bonnes relations contractuelles avec les titulaires des marchés, peuvent y déroger tant au niveau des modalités d'application que de leur montant, à condition que cela soit dûment justifié et ne puisse être assimilé à une libéralité et que la décision de dérogation du marché soit prise par l'organe délibérant.

9.8 L'examen de contrats de commande publique

L'analyse de dix marchés passés pour le compte de la CAVRA a montré une bonne tenue des dossiers. Trois d'entre eux appellent des observations.

9.8.1 Le lot n° 2 du marché interventions dans les bâtiments

Ce marché de services a pour objet des prestations de sécurité anti-intrusion ou la sécurité incendie pour les bâtiments du groupement de commande dont la CAVRA est le coordonnateur et qui comprend deux lots ventilés comme suit :

Lot 1 : Zone Nord	Valence Romans Agglo :	19 000 € HT /an
Lot 2 : Zone Sud	Valence Romans Agglo :	41 000 € /an HT
	Ville de Valence :	100 000 € /an HT
	CCAS :	1 000 € /an HT
Montant total annuel :		161 000.00 € HT

Au terme d'une procédure adaptée, le marché a été conclu avec la société Securise et transmis au contrôle de légalité le 29 septembre 2017.

Une seule offre a été déposée pour chacun des deux lots. La procédure a été conduite toutefois jusqu'à son terme aboutissant au choix d'un candidat dont la moitié de la valeur technique (sous-critère 1) pour chacun des lots de l'offre a été jugée moyenne, le candidat ne produisant pas de document attestant des qualifications et attestations professionnelles ainsi que des capacités de maniement des différentes alarmes. Cela est surprenant pour un marché dont l'objet est « la réalisation de prestations visant à assurer la sécurité anti-intrusion ou la sécurité incendie pour des bâtiments appartenant au groupement de commande » et accorde une part importante aux capacités techniques.

Or selon le code des marchés publics alors applicable (art. 59, 64, 66 et 67), l'acheteur public disposait de la possibilité d'abandonner une procédure en la déclarant sans suite pour motif d'intérêt général. Selon la jurisprudence, la présence d'une seule offre ne permettant pas une mise en concurrence effective constitue un motif d'intérêt général permettant de déclarer la procédure de mise en concurrence sans suite¹⁰⁴.

La chambre constate que le groupement a au contraire choisi un candidat par défaut. D'une part, il ne présentait pas toutes les qualités attendues et exigées par les documents de consultation et, d'autre part, une déclaration sans suite de la procédure aurait été possible car justifiée par un motif d'intérêt général. Cela aurait permis de relancer le marché après un meilleur travail de sourcing.

Il conviendrait de renforcer le travail d'identification des fournisseurs pouvant réaliser ce type de prestation afin d'assurer une concurrence effective.

9.8.2 Le marché de service relatif à l'opération d'animation territoriale en faveur d'une agriculture durable

Le marché consiste à organiser des prestations d'animation auprès d'agriculteurs et de professionnels agricoles afin de développer des techniques et des méthodes plus respectueuses de l'environnement et en particulier de la qualité de l'eau.

¹⁰⁴ CJUE, 16 septembre 1999, *Fracasso et Leitschutz*, n° C-27/98 ; Réponse ministérielle n° 14701, JOAN, 20 juillet 1998 page 4002 ; Réponse ministérielle question n° 22612 du 23 février 2012, JO Sénat du 12 avril 2012 page 922.

Il a fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres ouvert, le besoin étant estimé selon l'AAPC à 260 k€ HT (les documents de consultation faisant état d'un marché à bons de commande avec un minimum de 100 k€ HT et un maximum de 350 k€ HT) et transmis au contrôle de légalité le 28 mars 2017. Il a été remporté par la chambre d'agriculture de la Drôme.

Un seul candidat a remis une offre. Le délai de publicité semblait pourtant suffisant avec une publication sur le profil acheteur le 9 décembre 2016 pour une remise des offres au 17 janvier 2017. Cette candidature unique pose la question de l'efficacité du travail de sourçage et d'identification des personnes intéressées précédemment évoqué.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué changer sa stratégie d'achat pour le prochain marché en procédant à un sourçage en amont et à un allotissement.

9.8.3 Le marché de concours de maîtrise d'œuvre sur APS – Latour-Maubourg réhabilitation de la tour centrale extension de la médiathèque et des archives intercommunales

Il s'agit d'un concours de maîtrise d'œuvre sur avant-projet sommaire de réhabilitation du bâtiment principal et extension pour l'aménagement de la médiathèque centrale et des archives intercommunales.

Ce projet s'insère dans un objectif plus général de revalorisation du site Latour-Maubourg situé près du centre-ville de Valence avec l'accueil sur un site ouvert d'entités universitaires et d'enseignement (école privée, bibliothèque universitaire, antenne CROUS), d'entreprises (logements, commerces, bureaux) ainsi que de la médiathèque de l'agglomération avec le service commun des archives.

La surface envisagée pour le projet de médiathèque et des archives est de près 6 000 m² de surface utile à travers la rénovation du bâtiment central existant, plus une extension neuve de 2 000 m² dont 1 000 m² en rez-de-chaussée (accueil du public) et 1 000 m² en sous-sol pour le stockage des archives. Le démarrage des travaux était prévu au début de l'année 2018 avec un achèvement du chantier à la fin du mois de novembre 2019.

Une étude de faisabilité technique et de programmation a été confiée à la SCET. Le rapport final a été remis fin juillet 2016.

Selon l'annexe n° 1 du DCE, l'enveloppe financière affectée aux travaux (évaluation à juin 2016) était de 10,6 M€ HT.

La procédure de passation appelle plusieurs observations.

9.8.3.1 *Sur les délais de publicité*

Si l'article 88 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics est muet sur le délai minimum de remise des candidatures, il appartient à la maîtrise d'ouvrage de fixer un délai raisonnable qui permette aux candidats de présenter des dossiers de qualité au vu des exigences fixées par la maîtrise d'ouvrage ; il convient de donner au concepteur le temps de constituer l'équipe la mieux à même de réaliser le projet envisagé et de réunir les justificatifs demandés pour l'appréciation de ses capacités. Le décret retient un délai minimum de principe de 30 jours à compter de l'envoi de la publicité pour les procédures formalisées. En concours, il ne saurait être question d'un délai plus court, selon les préconisations de la mission interministérielle de la qualité des constructions publiques (MIQCP).

La date d'envoi de l'avis de publication le 2 juillet pour une remise des candidatures au 1^{er} août 2016 au plus tard permet tout juste de respecter cette durée. Toutefois, la date de publication effective au BOAMP, soit le 4 juillet 2016, comme au JOUE, soit le 7 juillet 2016, laisse apparaître une durée de publicité très courte.

Cela a été d'autant plus regrettable que cinq candidats n'ont pas été retenus car leur offre a été réceptionnée le 2 août par la collectivité, soit le lendemain de la date limite de remise des candidatures.

Selon la fiche du marché, un délai de 56 jours pour la remise de prestations par les candidats du concours (entre la date d'envoi du DCE aux candidats sélectionnés et la date limite de remise des offres) a été prévu. Or, selon la MIQCP, ce délai est habituellement de l'ordre de deux ou trois mois pour un concours de niveau esquisse ou « esquisse plus », et de trois à quatre mois pour un concours de niveau APS¹⁰⁵. Si ce délai couvre le mois d'août, il convient de le neutraliser, au moins en partie.

9.8.3.2 Sur l'analyse des offres et le choix finalement opéré par l'ordonnateur

Selon le rapport d'analyse des offres, si le projet n° 2 respecte le mieux le programme fonctionnel et apparaît le plus pertinent en matière architectural, il se trouve talonné par le troisième en raison du coût projeté de la maintenance sur dix ans et notamment en raison du coût du nettoyage (882 k€ contre 104 k€ pour le projet n° 3 finalement retenu).

L'ordonnateur a justifié son choix de ne pas suivre l'avis du jury par un motif financier, le candidat finalement retenu ayant respecté l'enveloppe prévisionnelle.

Pourtant, les éléments justifiant des coûts de maintenance très bas pour le projet retenu sont un simple tableau.

Il ressort du rapport de la commission technique que : *« les coûts annoncés de travaux semblent parfois un peu sous-évalués au vu de la technicité nécessaire pour les projets, de même les coûts globaux des projets 1 et 3 semblent largement sous-évalués également en particulier concernant le coût de nettoyage (estimation des services environ 1 000 000 € sur dix ans) »*.

Ce constat est confirmé par le jury dans son procès-verbal : *« le jury remarque que les coûts globaux [nota : comprenant les coûts de nettoyage] pour l'ensemble des projets semblent mal évalués »*.

Si l'ordonnateur n'est pas lié par l'avis du jury, la chambre constate qu'il ne l'a pas suivi pour un motif dont l'appréciation peut prêter à discussion ; s'il s'agit de préserver les deniers publics, il est étonnant que le choix de l'ordonnateur se soit porté sur un projet dont une partie des coûts était qualifiée de sous-évaluée par un jury composé de spécialistes.

Par ailleurs, si le montant du projet choisi reprenait l'enveloppe financière déterminée par la CAVRA, le montant des marchés finalement passés s'est élevé à plus de 12,5 M€, confirmant la sous-évaluation évoquée par le jury du concours. En effet, la mise en concurrence pour la dévolution des marchés de travaux a conduit à un montant d'attribution de 12 501 k€ HT (valeur au mois de décembre 2017).

¹⁰⁵ Le but de l'avant-projet sommaire est notamment de déterminer les valeurs des paramètres de dimension du projet, de façon à permettre l'estimation du coût du projet. L'APS permet également de fournir aux décideurs une proposition technique quant à la réponse apportée au problème posé, en termes de principes retenus et d'architecture générale. L'APS est l'un des éléments constitutifs du dossier de faisabilité.

10 LE CENTRE AQUALUDIQUE DE L'EPERVIERE A VALENCE

10.1 Le projet de centre « aqualudique » dans le cadre du plan piscine

10.1.1 Le « plan piscine » de l'agglomération

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la communauté d'agglomération Valence-Romans Sud Rhône-Alpes a adopté les compétences « accompagnement de l'apprentissage de la natation pour les élèves des écoles primaires » et « piscines couvertes totalement ou partiellement et centres aquatiques ».

Un plan piscine, approuvé en juin 2015 par le conseil communautaire, a fixé les grandes lignes de la restructuration de l'offre de bassins sur le territoire de l'agglomération en distinguant les équipements en trois types :

- centre aquatique, offrant un large choix de pratiques sportives ;
- piscine familiale, avec des équipements dédiés à la pratique de la natation scolaire et associative ;
- piscine sportive pour les publics « captifs » que représentent les scolaires, les universitaires et les associations.

En janvier 2019, le territoire intercommunal compte six équipements :

- un complexe aquatique (« le Diabolo ») à Bourg-de-Péage ouvert depuis 2012 auquel une aire de jeux d'eau extérieure est ajoutée en 2018 ;
- une piscine à vocation sportive et de compétition (à partir de 2020) à Romans-sur-Isère (« piscine Caneton ») qui fait l'objet d'une extension (printemps 2019) ;
- une piscine non ouverte au grand public, réservée aux clubs et scolaires à Romans-sur-Isère (« piscine Triboulet ») ;
- une piscine à Bourg-lès-Valence ;
- deux piscines couvertes à Valence : « Jean-Pommier » (bassins : sportif, natation et apprentissage) et « plein ciel » (un bassin de 25 mètres à destination des clubs et des scolaires).

Le plan piscine intercommunal, qui est « *un des programmes clés* » du projet de territoire approuvé par le conseil communautaire en juin 2015, consacre une enveloppe de 41 M€ aux opérations suivantes :

- deux équipements nouveaux destinés à agrandir l'offre de bassins sur le territoire en 2019 :
 - une piscine couverte à destination des familles (nouvel équipement dont l'ouverture est prévue fin 2019) à Portes-lès-Valence (en remplacement d'une piscine d'été fermée depuis l'été 2017) ;
 - le centre aqualudique sur le site de l'Épervière, en bordure du Rhône, à Valence. Il sera le pendant pour le bassin de vie valentinois du centre aqualudique « le Diabolo » à Bourg-de-Péage, ouvert en 2012 et exploité en délégation de service public.

10.1.2 Caractéristiques du projet de centre aqualudique en cours de réalisation

Le projet de centre aqualudique fait l'objet du présent développement en raison de sa dimension financière et de la singularité du modèle de dévolution retenu par l'établissement tant pour sa construction que pour son fonctionnement : concession, au sens des dispositions de l'article

L.1411-1 et suivants du CGCT, de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et du décret du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession¹⁰⁶.

La concession est un contrat de droit public permettant à la collectivité de confier à une société la construction et l'exploitation de l'équipement sans supporter, ni les risques inhérents à la qualité de maître d'ouvrage, ni les contraintes du gestionnaire en phase d'exploitation. Dans ce schéma, la société trouve sa rémunération, non pas dans un prix versé par la personne publique, mais dans les recettes d'exploitation du service.

En contrepartie des sujétions de service public qu'elle impose au concessionnaire (tarifs d'entrée modérés, amplitude d'ouverture), la CAVRA verse une subvention annuelle de fonctionnement à la société concessionnaire.

La CAVRA a approuvé le choix du candidat « Espacéo Valence Romans » comme concessionnaire pour une durée de 25 ans, par une délibération du 7 décembre 2017. Cette société, dont l'actionnaire unique est la société « SPIE Batignolles concessions », appartient à 100 % au groupe SPIE Batignolles ; créée au début des années 2000 elle fût parmi les premières à se spécialiser dans les contrats intégrés de conception, construction, exploitation et maintenance de centres aquatiques.

« SPIE Batignolles concessions » a réalisé et exploite sur ce modèle concessif plusieurs autres centres aquatiques en France¹⁰⁷.

Le projet retenu à Valence comprendra, en intérieur : un bassin de 360 m², une pataugeoire deux toboggans de plus de 50 mètres de descente chacun, un simulateur de glisse (vague artificielle), une salle de fitness/balnéo et un espace de restauration. En extérieur, sur une surface de 3 000 m², un bassin nordique, une aire de jeux d'eau, une rivière sauvage, un pentagliss, un toboggan « adrénaline » et divers jeux d'extérieur.

L'équipement est en phase de construction (son ouverture est prévue en décembre 2019), Espacéo en assurera l'exploitation durant les 23 années suivantes, moyennant le versement d'une contribution forfaitaire annuelle de la collectivité, dont le montant, en partie révisable, s'élève à la date de conclusion du contrat à 1,38 M€ par an jusqu'au terme du contrat en 2042.

Le coût total de la concession est estimé par l'établissement à 45 483 k€¹⁰⁸.

10.2 Le choix du mode de construction et de gestion

10.2.1 La programmation

L'établissement ne s'est pas attaché les services d'un programmiste et n'a pas fait réaliser d'étude de faisabilité ou d'étude prévisionnelle de fréquentation, propres à cet équipement de grande envergure. S'agissant d'un investissement lourd (le second durant le mandat en coût de construction après la réalisation de la médiathèque), il aurait été pertinent de faire réaliser ces études au préalable.

¹⁰⁶ Ce contrat est placé sous le régime de l'ordonnance concessions de 2016, l'avis d'appel à la concurrence ayant été publié postérieurement au 1^{er} avril 2016.

¹⁰⁷ Laval Agglomération, la commune de Tourcoing, la communauté de communes de Seine-Mauldre, la communauté d'agglomération de Blois (Agglopolys) et la communauté de communes du Lunévillois.

¹⁰⁸ Ce calcul de coût comprend : la subvention d'investissement initiale de 14 M€, la contribution forfaitaire annuelle de 31,6 M€, les dépenses d'encadrement d'apprentissage de la natation pour les élèves de primaire. Les redevances attendues au titre de la concession viennent en minoration du coût total (495 k€).

10.2.2 Le recueil de l'avis de la commission locale des services publics

La commission des services publics a rendu son avis le 17 juin 2016, favorable sur le principe du choix de la concession comme mode de gestion du service public.

Son contenu est succinct et ne comprend pas les éléments financiers et juridiques de nature à permettre une comparaison exhaustive des différents modes de gestion.

10.2.3 Une présentation restreinte du projet à l'assemblée délibérante

Le 30 juin 2016, l'assemblée délibérante a approuvé le choix du modèle concessif pour la construction et la gestion du futur centre aqualudique. Les données figurant dans la note de synthèse (page 25) transmise préalablement aux conseillers communautaires, ainsi que les éléments figurant dans le texte de la délibération, sont peu précis et ne permettent pas de cerner les enjeux financiers et de gestion du nouvel équipement, qui engagent pourtant l'établissement pour de nombreuses années.

Si les caractéristiques juridiques propres à chaque mode de gestion sont effectivement décrites (régie, concession, marché de travaux en maîtrise d'ouvrage public, contrat de performance), les éléments financiers et contextuels essentiels du projet de l'Epervière sont absents :

- montant estimatif de l'investissement (études et travaux) ;
- durée du contrat (non définie, mais estimée entre 20 et 25 ans) ;
- fréquentation prévisionnelle ;
- équilibre général du contrat et le coût estimé pour la collectivité à court et long terme (sur la durée de la concession).

10.2.4 Un choix du mode de gestion déjà arbitré par l'exécutif

En réalité, le recueil de l'avis de la commission des services publics et l'approbation du conseil communautaire en juin 2016 n'ont été que formels : en effet, le président avait déjà conclu dès le mois d'avril un marché de conseil d'assistance à la passation du contrat de concession. La CAVRA a confié une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage par une consultation passée selon la procédure adaptée diffusée le 8 février 2016, soit près de cinq mois avant que l'assemblée délibérante ne se soit prononcée sur la forme concessive que prendrait la construction et l'exploitation du futur centre aqualudique de l'Epervière.

Ce marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'un montant de près de 100 k€¹⁰⁹ HT, a été signé le 19 avril 2016 avec un groupement de cotraitants. Si les conditions de la mise en concurrence et de la conclusion de ce marché n'appellent pas d'observation, sa conclusion engageait sans ambiguïté l'établissement vers le modèle concessif : de par le titre même du marché « *assistance à la passation d'une concession de service public* » et de par son contenu (extrait du cahier des clauses techniques particulières de la consultation : « *La concession est le mode de réalisation retenu. (...) Le concessionnaire du centre aqualudique de l'Epervière aura à réaliser un équipement de loisirs* »).

10.3 La consultation

10.3.1 L'objet de la consultation : le contenu du programme

Le dossier de consultation des entreprises (DCE) est principalement composé d'un projet de contrat, d'un cadre financier vierge et d'un « programme général d'objectifs » d'une centaine de pages.

¹⁰⁹ Montant de la tranche ferme : 87 430 € HT ; tranche conditionnelle : 9 200 € HT.

10.3.1.1 *Caractéristiques programmatique de la consultation*

Le « programme général d'objectif » figurant au DCE fait de la maîtrise des coûts un enjeu majeur du contrat de concession :

« Construire sur Valence un équipement structurant de nouvelle génération » à forte connotation ludique et plein air, marquant une nouvelle façon de penser les équipements, en rupture avec le schéma traditionnel et s'inscrivant pleinement dans une démarche d'optimisation énergétique, environnementale, organisationnelle et surtout financière ». (...) 1.2.3 - Un objectif économique majeur. Un des objectifs de la démarche visée par la communauté d'agglomération Valence Romans Sud Rhône-Alpes consiste à inverser le mode de raisonnement habituel à partir du questionnement suivant : comment peut-on arriver à réduire autant que possible le coût net d'exploitation, structurellement déficitaire d'un équipement à composante aquatique (et non forcément à vocation uniquement aquatique) ? Sous quelles conditions éventuelles peut-il être envisagé de se rapprocher du « petit équilibre » (à savoir hors prise en compte de la charge de l'investissement), comme cela peut être constaté au niveau national sur certains équipements aquatiques publics (en particulier à vocation touristique).

Les opérateurs candidats devront avoir en permanence ces questions en tête, et rechercher toute solution, toute proposition permettant d'apporter une réponse adaptée et efficiente à cette préoccupation majeure de la collectivité délégante. »

A cette fin, l'établissement indique dans son programme général d'objectifs « *laisser une grande latitude de proposition et d'initiative* » aux candidats.

Le document synthétise les objectifs de programmation sous la forme de trois enjeux :

- enjeu n° 1 : création de 700 m² de bassins, pour l'essentiel utilisables à l'année, dont 250 m² de superficie de bassins couverts utilisables pour l'apprentissage de la natation. Il s'agit de la seule indication de surface à construire du programme ;
- enjeu n° 2 : « *concevoir un équipement parfaitement fonctionnel, énergétiquement performant, dont les caractéristiques devront être propices à la mise en place de conditions d'exploitation optimisées* » ;
- enjeu n° 3 : « *penser cet équipement en intégrant toutes les innovations pouvant apporter une réelle plus-value au projet, en particulier pour ce qui concerne sa composante ludique à vocation estivale (...) Une des ambitions majeures de la collectivité à travers ce projet est en effet de proposer une offre ludique extérieure ambitieuse* ».

Les candidats sont donc appelés à faire toutes propositions, au-delà d'un simple centre aquatique : « *il ne s'agira donc pas d'un centre aquatique au sens commun du terme : est laissée à chaque groupement candidat le soin et l'initiative de qualifier et de baptiser ce POLE URBAIN DE SERVICE A INVENTER* » (page 56 du programme).

10.4 **Caractéristiques financières au stade de la consultation**

10.4.1 Le déroulement de la procédure

10.4.1.1 *Chronologie*

La procédure de mise en concurrence et de conclusion du contrat de concession s'est déroulée selon la chronologie suivante :

- signature d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la passation du contrat de concession, confiée au groupement IPK conseil – TAJ – MPCF conseil – SAS R Agence ;

- conseil communautaire du 30 juin 2016 : choix de la concession comme mode de gestion pour le futur centre aqualudique ;
- publication de l'avis d'appel à la concurrence (BOAMP, JOUE et journal « Centres aquatiques ») le 25 juillet 2016 ;
- date limite de remise des candidatures le 20 septembre 2016.

Six opérateurs se sont portés candidats.

- agrément des candidats par la commission de délégation de service public : 5 octobre 2016 : tous les candidats sont agréés pour proposer une offre ;
- date limite de remise des offres le 20 février 2017 : seuls trois candidats sur les six admis à concourir remettent une offre ;
- analyse des offres initiales produite par les conseils de l'établissement en avril 2017 ;
- la première phase de négociation s'achève en juillet 2017 : « rapport d'analyse des offres recalées ».

Les candidats proposent « *une hausse substantielle du montant d'investissement demandée à la communauté d'agglomération* » (rapport d'analyse des offres de juillet 2017 – page 23).

La seconde phase de négociation s'achève en octobre 2017 : « *rapport d'analyse des offres finales* ».

La CAVRA apporte des modifications à la consultation, formalisées dans un document transmis aux trois candidats intitulé « *transmission des offres finales* » :

- le montant de la subvention initiale de la collectivité passe de 7 M€ à 14 M€ ;
- le montant de la contribution annuelle de la collectivité est plafonné à 1,5 M€ ;
- la durée du contrat est de 25 années.

Le contrat de concession est attribué à la société Espacéo par une délibération du 7 décembre 2017. Les conseillers communautaires ont été destinataires de la note de synthèse dans le délai légal de 15 jours, le 21 novembre 2017.

10.4.1.2 *Les offres initiales : hétérogénéité des projets, homogénéité des coûts*

En l'absence d'étude de fréquentation et d'attendus précis en termes d'équipements, les candidats ont présenté des projets opposés.

Les surfaces de bassin varient du simple (UCPA) au double (EIFFAGE), les espaces extérieurs et intérieurs varient aussi dans des proportions importantes entre les offres.

Pourtant, étonnamment, le coût des travaux (HT) est quasiment identique dans les trois offres (entre 32,3 et 32,7 M€), ce que les rédacteurs du rapport d'analyse des offres initial ne manquent d'ailleurs pas de relever (page 53).

Enfin, ce montant ne correspond pas à l'estimation du coût prévisionnel des travaux figurant en dernière page du programme d'objectifs qui évaluait, sans contraindre les candidats dans leurs offres, le coût des travaux à un montant compris entre 15 et 25 M€ HT.

Tableau 49 : Surfaces et coût des travaux au stade de la remise des offres initiales

en m ²	ESPACÉO	UCPA	EIFPAGE
Surfaces intérieures totales	8 686	10 299	6 501
<i>Dont: Surfaces intérieures (hors locaux techniques et parking couvert)</i>	5 700	8 322	5 429
Espaces extérieurs (activités et agrément)	6 330	6 881	10 550
Espaces extérieurs (accès et stationnement)	8 207	305	16 650
Total général	23 223	17 485	33 701
Surfaces de bassin (hors bassins d'arrivée des aménagements ludiques et hors bassins enfance ou aire de jeux d'eau)	1 318	701	1 434
<i>Dont: bassins couverts</i>	993	451	524
<i>Dont: bassins nordiques</i>	325	250	290
<i>Dont: bassins extérieurs été</i>	-	-	620
en k€			
Coût travaux HT	32 719	32 332	32 508

Source : CRC, d'après le rapport d'analyse des offres initiales.

10.4.1.3 Les offres après négociation : des projets revus à la baisse et de nouvelles modalités de financement

Le tableau ci-dessous illustre les fortes disparités entre les projets et les évolutions importantes consécutives aux phases de négociation.

Tableau 50 : Surfaces et coûts des travaux : offres initiales et offres négociées

en m ²	ESPACÉO		UCPA		EIFPAGE	
	offre initiale	offre après négociation	offre initiale	offre après négociation	offre initiale	offre après négociation
Surfaces Intérieures (hors locaux techniques)	5 700	3 095	8 322	2 392	5 429	4 130
Espaces extérieurs (activités et agrément)	6 330	1 559	6 881	12 708	10 550	13 104
Espaces extérieurs (accès et stationnement)	8 207	7 581	305	7 869	16 650	12 253
Total général	20 237	12 215	15 508	22 969	32 629	29 487
Surfaces de bassin (hors bassins d'arrivée des aménagements ludiques et hors bassins enfance ou aire de jeux d'eau)	1 318	779	701	936	1 434	1 199
<i>Dont: bassins couverts</i>	993	488	451	331	524	504
<i>Dont: bassins nordiques</i>	325	291	250	378	290	275
Sous-total: bassins utilisables à l'année	1 318	779	701	709	814	779
<i>Dont: bassins extérieurs été</i>	-	-	-	227	620	420
en k€						
Coût travaux HT	32 719	21 728	32 332	22 711	32 508	27 763

Source : CRC, d'après les rapports d'analyse des offres : initial et final.

Différences de programmes entre les candidats :

- Espacéo a proposé une offre « balnéo/fitness » très développée à l'intérieur et des équipements extérieurs « à sensations fortes » (toboggans de grande hauteur, rivière sauvage) mais sans bassin extérieur d'été (hors couloirs de nage, dit « bassin nordique » proposé par tous les candidats).
- UCPA a proposé une offre intérieure restreinte, sans espace « balnéo » dédié, mais plus d'équipements ludiques à l'extérieur, ainsi qu'une grande baignade naturelle et une salle d'escalade ;
- Eiffage a proposé une offre plus équilibrée entre les activités intérieures et extérieures et un important espace extérieur avec une offre fournie en équipements aqualudiques.

Une forte incidence de la négociation sur les offres est constatée :

- Espacéo diminue les surfaces de bassin de 40 %. Le coût des travaux est diminué de 34 % ;

- UCPA augmente les surfaces de bassin de 34 %. Le coût des travaux est diminué de 30 %¹¹⁰ ;
- Eiffage diminue les surfaces de bassin de 16 %. Le coût des travaux est diminué de 15 %.

10.4.1.4 Les observations sur la régularité de la procédure

L'article 46 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 consacre la liberté de négociation de l'autorité concédante avec les candidats.

Cependant, le même article limite aussi la négociation à des éléments qui ne sauraient avoir une incidence sur « l'objet de la concession, les critères d'attribution ou les conditions et caractéristiques minimales indiquées dans les documents de la consultation ».

- Modification de la subvention initiale versée par le concédant

Une modification majeure est apportée au DCE en cours de négociation : en doublant la participation initiale de la CAVRA au financement de l'investissement (de 7 à 14 M€ versés par la CAVRA), la modification des conditions du contrat était substantielle¹¹¹.

Lorsque les candidats ont sollicité cette forte hausse de la subvention initiale, l'établissement est d'ailleurs informé par son conseil d'un risque juridique de contentieux de la part des concurrents qui n'auraient pas déposé d'offre.

Ce conseil l'écrit dans le rapport d'analyse des offres refusées de juin 2017 : « nous considérons que le montant de la subvention accordée aux candidats est une des caractéristiques essentielles du DCE car il conditionne la structure du financement du projet des candidats (...) nous ne pouvons pas écarter tout risque de contestation sur une telle évolution. ».

- Modification des tarifs cibles « grand public » de la concession

Le programme suggérait aux candidats de fonder leur modèle d'exploitation sur une tarification identique à celle du centre aquatique « le Diabolo ».

Or le candidat retenu ne respecte pas cette condition, puisqu'il fonde son offre sur des tarifs supérieurs aux tarifs imposés dans la consultation (4,70 € TTC pour un adulte contre 5 € TTC dans l'offre du candidat, 3,60 € TTC pour un enfant contre 4 € TTC dans l'offre du candidat).

Les offres initiales des deux autres candidats étaient sur ce point conformes aux exigences du cahier des charges, qui était rédigé de façon ambiguë : « un alignement avec les tarifs de Diabolo, également en délégation de service public, peut être un objectif pour les activités correspondant au programme de base (...) »

La comparaison des offres initiales est rendue difficile par cette ambiguïté sur les objectifs tarifaires, respectés par deux des trois candidats, fragilisant la procédure sur le plan juridique.

¹¹⁰ Le projet initial d'UCPA comptait beaucoup de surfaces bâties abritant des activités annexes non aquatiques, qui sont majoritairement abandonnées au stade de la négociation au profit d'aménagements extérieurs moins coûteux.

¹¹¹ Le juge a par exemple considéré que la réduction, en cours de procédure, de l'importance des ouvrages à réaliser par le concessionnaire correspondant à une réduction de 30 % du montant des travaux prévus, pouvait être regardé comme une modification substantielle et illégale des caractéristiques de la convention (CAA Paris, 13 juin 2006, cne Asnières-sur-Seine).

10.4.1.5 Conclusion intermédiaire sur la procédure

L'établissement s'est exposé, en raison d'une définition insuffisante de ses besoins conduisant à des modifications majeures des caractéristiques de la consultation, à des risques importants d'annulation de la procédure, risques qui ne se sont pas réalisés.

L'analyse des offres a toutefois été conduite de façon transparente et très documentée par les conseils de l'établissement. Les rapports d'analyse des offres sont fournis et explicites sur tous les aspects du contrat.

10.5 Les caractéristiques principales du contrat

Le contrat de concession porte sur le financement de l'investissement, son exploitation et son entretien/gros renouvellement pendant 25 ans (construction puis exploitation pendant 22 ans et huit mois).

Les termes cités entre guillemets sont ceux du contrat.

10.5.1 Financement de l'investissement initial

Le coût des investissements initiaux (ou « *montant brut à financer* »), c'est-à-dire la construction du centre aqualudique, est de 26 472 k€ HT (études, construction, équipements nécessaires au fonctionnement). L'offre du concessionnaire est ferme et non révisable, ce qui signifie que la société concessionnaire prend à sa charge les risques inhérents à la construction, notamment le retard de livraison et les écarts de coûts éventuels.

Le concessionnaire bénéficie d'une subvention d'équipement versée par Valence Romans Aggro d'un montant de 14 M€ (non soumis à TVA), versée en quatre fois pendant la durée des travaux.

Le concessionnaire apporte en outre 400 k€ de fonds propres, sous forme de capital social et/ou d'avances d'actionnaires.

Aux termes du contrat, le « *montant net à financer* » est le « *montant brut à financer* » diminué de la subvention d'équipement versé par la collectivité (14 M€) et des fonds propres apportés par le concessionnaire (400 k€), soit 12 072 k€. Il est financé par le « *crédit construction* », d'un montant de 12 073 k€. Le remboursement du crédit construction est reporté sur la CAVRA après la mise en service à travers la « *fraction CFI acceptée* ».

L'annexe VIII du contrat de concession « investissement et plan de financement » présente dans un tableau reproduit ci-dessous la répartition des emplois et ressources affectés au projet.

Tableau 51 : Emplois-ressources de la concession en phase de construction

Emplois	Montant (k€ HT)	Ressources	Montant (k€ HT)
Coûts de construction	21 728	Subvention d'équipement	14 000
Honoraires et coûts de gestion	4 315	Crédit construction	12 073
Frais financiers	429	Fonds propres	400
Total	26 473	Total	26 473

Source : extrait de l'annexe VIII au contrat de concession : partie 4.4 tableau emplois-ressources

Ces éléments appellent les observations suivantes :

- la part du financement apportée par le concessionnaire, Espacéo, dans le cadre du contrat représente 54,4 % des ressources (1,5 % en fonds propre, 52,9 % en crédit travaux) ;
- en réalité, Espacéo ne supportera pas le remboursement de la dette du crédit travaux, la CAVRA le prenant entièrement en charge sous la forme de la contribution financière d'investissement (CFI) versée annuellement pendant la durée du contrat. Cette subvention est par ailleurs intégralement cédée à un établissement bancaire allemand (Landesbank SAAR) qui se substitue au concessionnaire. Le financeur majoritaire de l'opération est donc bien l'organisme public (98,5 % des ressources sont apportées par la CAVRA, directement par la subvention initiale, ou indirectement jusqu'au terme du contrat par la CFI – contribution forfaitaire d'investissement) ;
- aucune subvention ou financement public extérieur n'est apporté dans ce projet. Le rapport d'analyse des offres finales en fait le constat (page 54) : « *En complément, les candidats étaient invités à valoriser d'éventuelles autres subventions publiques (Région, Département, ADEME, CNDS...), sans qu'aucune garantie ne soit apportée par la communauté d'agglomération. Aucun candidat n'a prévu l'obtention d'autres subventions publiques à ce stade* » ;
- à titre de comparaison, la communauté de communes voisine Hermitage-Tourmonais (devenue depuis « Arche-Agglo ») a obtenu pour son centre aquatique « Linaë » ouvert en juillet 2016 à Tain-l'Hermitage, 2,5 M€ de subventions, soit près de 20 % du coût d'investissement total s'élevant à 12,9 M€ HT¹¹². Il s'agissait d'une réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique. Le choix du mode concessif pour la construction semble avoir été un frein à l'obtention de subventions publiques, puisque aucun candidat n'a intégré de subventions publiques à son plan de financement, bien qu'ils aient été invités à le faire au stade de la consultation.

10.5.2 La subvention d'investissement initiale et la CFI

En apparence, le concessionnaire participe au financement de la construction par son apport personnel (400 k€) et par la souscription d'un crédit « travaux » de 12,07 M€.

En réalité, les annuités du « prêt travaux » dues par la société concessionnaire à la banque (16,8 M€), sont intégralement couvertes par les versements de la contribution forfaitaire d'investissement pendant la durée de la concession¹¹³.

La CFI a été cédée par Espacéo à un établissement bancaire sous la forme d'une cession de créance « loi Dailly » (cf. supra), faisant l'objet d'une acceptation de la personne publique¹¹⁴.

Au total, la personne publique apporte, à travers sa subvention d'investissement (sur les deux premières années du contrat), puis sa contribution forfaitaire d'investissement (sur les 23 années suivantes) la quasi-totalité du besoin de financement de l'opération, 26 073 k€, soit 98,5 % des crédits nécessaires au financement du projet.

Dans une concession de service public classique, la durée d'exploitation est calée sur la durée d'amortissement du bien et permet au concessionnaire de rembourser cet emprunt par ses ressources d'exploitation.

¹¹² Rapport d'observations définitives Hermitage-Tourmonais 2017.

¹¹³ Le contrat de concession prévoit (annexe VIII, article 15) que « *le principal du crédit Dailly sera remboursé et les intérêts seront payés aux dates de paiement de la fraction CFI acceptée (...) à compter de la date effective de mise en service.* ».

¹¹⁴ L'objectif est d'obtenir des conditions de financement qui tendent à se rapprocher de celles obtenues par les organismes publics (en l'espèce, la marge obtenue sur Euribor 3 mois est de 95 points de base).

La singularité du modèle économique de cette concession est que la personne publique supporte indirectement mais entièrement le remboursement de cette dette pendant toute la durée du contrat.

Tableau 52 : Apports financiers de la CAVRA à la construction du centre aqualudique

en €	
Subvention d'équipement (sur les 2 premières années)	14 000 000
Contribution forfaitaire d'investissement (sur les 23 années suivantes)	16 751 098
TOTAL	30 751 098

Source : contrat de concession (annexe VII)

Lecture du tableau :

La CAVRA apporte 14 M€ au début du contrat de concession sous la forme du versement d'une subvention au concessionnaire.

Elle verse par la suite chaque année une CFI (contribution forfaitaire d'investissement) de 731 k€, pour un montant total de 16,7 M€.

Ce montant correspond au remboursement des annuités du crédit construction (principal et intérêts) estimatif à la date de la cession de créance. En effet, les conditions financières définitives ne seront connues qu'à la date de mise effective de mise en service.

Sur ce point, il est prévu que l'enveloppe totale de la contribution forfaitaire ne soit pas modifiée (1,3 M€), mais que la part de la contribution pour sujétions de services publics (631 k€) soit réévaluée en fonction du montant définitif de la part CFI qui ne sera connu qu'à la date de cristallisation des taux du crédit « loi Dailly ».

10.5.3 La contribution forfaitaire d'exploitation

La contribution forfaitaire d'exploitation, dont le montant est défini en annexe VII du contrat de concession s'élève à 648 449 € par année, révisable selon l'index de révision des tarifs (article 32 de la concession). Elle est décomposée en deux parts :

- La natation scolaire : 17 k€

Le concessionnaire met à disposition trois créneaux de 40 minutes de pratique par matinée du lundi au vendredi pour les classes primaires des communes de l'agglomération. A ce titre, la mise à disposition du bassin est prise en compte dans le cadre du contrat de concession par le versement d'une contribution forfaitaire annuelle (« CFE scolaires ») de 17 280 € HT. La rémunération des maîtres-nageurs sauveteurs est facturée en sus par le concessionnaire à la CAVRA, dans les conditions d'une grille tarifaire annexée au contrat.

- Les sujétions de service public : 631 k€

Cette composante recouvre les contraintes particulières de fonctionnement suivantes : amplitudes minimales d'ouverture, température de l'eau, contrôles sanitaires, importance des équipements et leur maintenance, présence de personnel spécialisé, pour une somme prévisionnelle de 631 k€ par an.

Certaines de ces contraintes ne relèvent pas du service public, mais concernent tous les exploitants de bassins : contrôles sanitaires, maintenance des équipements, présence de personnel spécialisé.

De plus, ce montant n'est pas justifié dans les pièces de la consultation par une étude de coûts détaillée qui permettrait d'isoler précisément ces contraintes de fonctionnement.

Enfin et surtout, cette composante servira de variable d'ajustement lors de la cristallisation des taux d'intérêt : si la part CFI varie à la hausse en raison des conditions définitives de financement du crédit travaux, la part CFE « sujétions de services public » sera diminuée afin de maintenir l'enveloppe globale de contribution forfaitaire annuelle à la somme de 1 379 k€.

Cela signifie que l'enveloppe destinée à la couverture des sujétions de service public est surestimée puisque le concessionnaire est disposé à la voir diminuer au cas où les conditions financières obtenues à la date de fixation définitive des taux entraîneraient une augmentation de la part CFI prévisionnelle.

10.5.4 La tarification du service, déterminant essentiel du chiffre d'affaires

Les exigences de la tarification du service telles qu'elles figurent dans le projet de contrat ont été fortement amendées par le concessionnaire dans son offre et dans le contrat de concession définitif.

La CAVRA incitait les candidats à formuler une offre fondée sur un alignement tarifaire avec les tarifs grand public du centre aquatique « le Diabolo » à Bourg-de-Péage, soit pour les résidents de l'agglomération : 4,70 € TTC pour un adulte et 3,60 € TTC pour un mineur de moins de 16 ans.

Hormis certaines activités accessoires non liées directement à l'exécution du service public (« bar, vente de boissons, produits alimentaires (...) »), le projet de contrat prévoyait une approbation de toute révision de tarif par le concédant à qui serait transmise une demande d'approbation au plus tard le 1^{er} mai de chaque année (article 32 du projet de contrat – tarifs – évolution des tarifs).

Le contrat de concession signé contient des modifications majeures des conditions de fixation du tarif en ce qu'il dispose (article 32) que seuls les tarifs des entrées grand public « univers aquatique » et les tarifs applicables aux usagers institutionnels sont soumis à l'approbation du concédant.

La fixation des tarifs des autres activités appartient au concessionnaire qui les détermine librement (aquagym, utilisation du simulateur de glisse, espace balnéo et fitness) comme indiqué dans l'annexe au contrat de concession « annexe VIII : grille tarifaire prévisionnelle : (...) tarifs librement fixés par le concessionnaire ».

Plus de la moitié du chiffre d'affaires prévisionnel total (56 %) correspond à des prestations rémunérées selon des tarifs qui échappent à l'approbation du conseil communautaire : entrées couplées avec des activités sportives et de détente en supplément (séances « gloppy kid », « hydrogym », « séance glisse » et activités de type « balnéo » et « fitness »).

Or l'article 32 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions dispose que « le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution ».

Cette modification substantielle apportée au projet de contrat n'est pas sans conséquence juridique : dans le cadre d'une concession, il revient en effet exclusivement à la collectivité de fixer les tarifs et les modalités de leur évolution, le délégataire n'étant pas compétent en la matière.

Les clauses de la concession concernant la tarification du service revêtent un caractère réglementaire, pouvant emporter la nullité du contrat si leur rédaction n'est pas conforme aux dispositions de l'ordonnance¹¹⁵. C'est un risque majeur auquel s'expose l'établissement.

L'établissement a délibéré en juin 2019 pour autoriser la signature d'un avenant soumettant à l'approbation de l'assemblée délibérante toute augmentation supérieure à 20 % d'un tarif « accessoire ». La chambre rappelle que toute évolution tarifaire devrait être soumise à l'approbation l'assemblée délibérante.

Tableau 53 : Décomposition des produits d'exploitation prévisionnels

	Produits d'exploitation en € HT
<i>Tarifs approuvés par Valence Romans Agglo</i>	
Entrées grand public résident - offre aquatique de base	627 535
Entrées grand public non résident - offre aquatique de base	117 992
Sous-total	745 527
<i>Tarifs fixés librement par ESPACÉO</i>	
Entrées + activités et abonnements aquatiques (aquagym, simulateur glisse)	525 000
Entrées + univers balnéo et fitness	351 633
Usagers institutionnels	53 120
Autres produits (restauration, publicité, vente de produits)	28 000
Sous-total	957 753
Total	1 703 280
<i>part du produit d'exploitation sur tarif approuvé</i>	44 %
<i>part du produit d'exploitation sur tarif libre</i>	56 %

NB : les produits d'exploitation prévisionnels sont exprimés en € constants et sont identiques sur toutes les années d'exploitation du contrat.

Source : CRC, d'après les comptes d'exploitation prévisionnels annexés au contrat de concession.

10.5.5 La redevance d'occupation du domaine public

Le contrat prévoit la mise en œuvre d'une redevance d'occupation du domaine public (article 35.1 du contrat de concession).

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose que toute occupation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, ce qui est ici le cas.

Le dernier alinéa de l'article ajoute que « Lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance mentionnée au premier alinéa sont fonction de l'économie générale du contrat. (...) ».

La redevance, d'un montant très faible est sans lien avec l'équilibre économique du contrat et les résultats de l'exploitation (2 € par m², soit 11 600 € par année).

¹¹⁵ CE, 5 juin 2009, n°295837, cne Richardménéil.

10.6 La rentabilité prévisionnelle du contrat

10.6.1 Un équilibre économique assez favorable au concessionnaire

Le calcul du taux de rendement de l'investissement (TRI) pour le concessionnaire apparaît assez favorable quel que soit le type de TRI retenu (TRI d'exploitation ou de projet, et TRI « actionnaire »¹¹⁶).

Le TRI de projet, reconstitué à partir des comptes d'exploitation prévisionnels dans le cadre de l'instruction (tableau ci-dessous), atteint 8,71 %, ce qui est dans la moyenne des taux de rendement des investissements correspondants à des concessions (avec prise en charge d'une part prépondérante des investissements), mais apparaît élevé dans le cas du centre aqualudique de l'Epervière dont le financement est porté, in fine, très majoritairement par la collectivité concédante.

Le TRI actionnaire, apparaissant dans le rapport d'analyse des offres (page 54), s'établit à plus de 17 %, taux jugé élevé dans ce document d'analyse.

Tableau 54 : Rentabilité interne prévisionnelle de la concession

	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	...	2 042	Total
Charges de gestion		3 016 704	3 031 733	3 042 821	3 025 646		2 582 060	68 550 249
Produits de gestion		3 082 686	3 082 686	3 082 686	3 082 686		2 825 795	70 644 887
dont CFI		1 379 406	1 379 406	1 379 406	1 379 406		1 264 455	31 611 387
Excédent brut d'exploitation	0	65 982	50 953	39 865	57 040		243 735	2 094 638
Résultat courant	0	65 982	50 953	39 865	57 040		243 735	2 094 638
IS (33,33 %)		21 992	16 983	13 287	19 011		81 237	707 750
Résultat net	0	43 990	33 970	26 578	38 029		239 136	1 386 888
Investissements	400 000							400 000
RENTABILITE								
Flux opérationnels	- 400 000	43 990	33 970	26 578	38 029		239 136	986 888
Cash flow cumulé	- 400 000	- 356 010	- 322 039	- 295 461	- 257 433		1 063 526	986 888
Taux de rentabilité interne	8,71 %							

Source : CRC, d'après les comptes d'exploitation prévisionnels annuels

10.6.2 Le rendement de la concession

Les comptes d'exploitation prévisionnels sont assis sur des hypothèses de fréquentation construites par le candidat dans son offre.

L'application aux comptes prévisionnels d'exploitation d'une augmentation des produits de gestion (croissance de la fréquentation prévisionnelle ou augmentation des tarifs – dont la détermination est en partie libre) conduit, toutes choses égales par ailleurs (considérant que les charges d'exploitation ne seraient pas impactées par ces événements), à une bonification très forte du TRI.

¹¹⁶ Le TRI de projet calcule le rendement de l'investissement au regard de l'ensemble des flux financiers sans tenir compte des modalités de financement des apports.

Le TRI « actionnaire » reprend la même logique mais en prenant en compte ces modalités de financement.

Le faible apport financier de la société dans la concession (400 k€) couplé à une durée longue du contrat, font que la plus petite hausse de fréquentation se traduit par une forte appréciation du rendement de la concession.

Par exemple, une hausse de 5 % des produits de gestion, conduirait la société à bénéficier d'un TRI très élevé, de l'ordre de 20 %. Symétriquement, une baisse des produits de gestion se traduirait par une forte chute du TRI.

Le contrat prévoit utilement de nombreux dispositifs de contrôle de la concession¹¹⁷, ainsi qu'un intéressement au bénéfice du concédant (15 % de l'excédent constaté sur l'EBE prévisionnel entre 0 € et 100 000 €, puis 20 % entre 101 000 € et 200 000 €, puis 25 % au-delà de 201 000 €¹¹⁸), il sera indispensable que la CAVRA prenne toute la mesure de ces outils dès la première année d'exploitation.

Tableau 55 : Simulation des niveaux de TRI en cas d'évolution des produits de gestion

Produits de gestion	- 5 % des pdts de gestion	- 2 % des pdts de gestion	Compte prévisionnel	+ 2 % des pdts de gestion	+ 5 % des pdts de gestion
Taux de rentabilité	négatif	4.32 %	8,71 %	14,08 %	22,48 %

Source : CRC, d'après les comptes prévisionnels

10.7 Le manque de transparence sur le coût total de l'opération

L'information donnée à l'assemblée délibérante et au grand public par l'exécutif de la CAVRA n'a pas été complète sur l'économie du projet, et en particulier sur les conditions de son financement.

10.7.1 L'insuffisante information du conseil communautaire sur la cession de créance « loi Dailly »

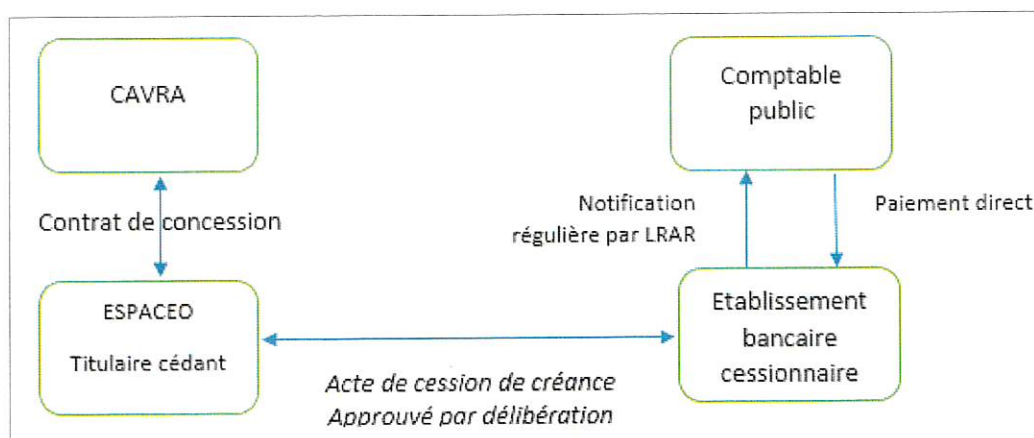
La cession de créance consiste pour un établissement (le cédant), à céder à un établissement financier (le cessionnaire) des créances qu'il détient envers son débiteur public (le cédé). Dans ce type de transaction, l'établissement de crédit cessionnaire achète la créance du cocontractant de la collectivité et devient ainsi son créancier. Dès lors, il encaisse seul et directement le montant de la créance.

La loi du 2 janvier 1981, dite « loi Dailly », a institué une procédure simplifiée de la cession de créance (« cession Dailly »). Cette cession qui concerne en principe les seules créances d'origine contractuelle a été étendue par la jurisprudence aux créances résultant d'une subvention accordée par une collectivité publique, transmissible par bordereau (CAA Nancy, 27 janv. 2000, n° 95NC01689, Banque Franco-Yougoslave).

¹¹⁷ Notamment : rapport mensuel d'activité, comité de suivi, versement d'une indemnité annuelle de contrôle de la concession de 10 000 €.

¹¹⁸ Article 35.3 du contrat de concession.

Tableau 56 : Schéma de la cession de créance portant sur la CFI



Source : CRC

Il était donc tout à fait possible de le mettre en œuvre au cas d'espèce. D'ailleurs, les trois candidats ont fondé leur offre sur une couverture totale du crédit construction par une cession « loi Dailly ».

Ce mécanisme de financement est répandu car il permet une diminution du taux d'emprunt, la marge appliquée par l'établissement de crédit sur le financement correspond au « risque débiteur » d'une collectivité publique, inférieur par nature au « risque » du délégataire privé.

Cependant, une telle acceptation crée sur le débiteur public cédé une obligation distincte de sa dette initiale contractée avec le cédant susceptible d'exposer la collectivité à un risque substantiel. C'est ce que rappelle l'instruction n° 07-019-B1-M0-M9 du 27 février 2007 paru au bulletin officiel de la comptabilité publique :

« L'acceptation formelle de la cession de créance implique que le débiteur public d'une créance cédée s'engage à payer intégralement l'établissement de crédit cessionnaire sans pouvoir lui opposer d'exception tirée de ses rapports avec le cédant, notamment des causes de minoration de la créance cédée ou des exceptions fondées sur l'inexécution du contrat par le cédant. La personne publique dont la créance est cédée s'expose donc à un risque substantiel en acceptant la cession et s'engageant ainsi à payer, quelles que soient les circonstances, le cessionnaire d'une créance détenue sur elle. »

Le juge administratif a considéré que l'assemblée délibérante devait autoriser le pouvoir adjudicateur à signer l'acte d'acceptation d'une telle cession par voie délibérative¹¹⁹.

En l'espèce, la délibération du 13 février 2018 autorisant le président à signer l'acte d'acceptation de la créance n'est pas explicite ; le terme « cession de créance » n'y figure pas.

Les motifs fondant la délibération sont lacunaires :

« Pour des raisons internes au groupe SPIE Batignolles, auquel appartient Espacéo, et à sa politique de financement le concessionnaire a été amené à substituer le prêteur initial par un nouveau prêteur ».

¹¹⁹ Conseil d'État Sous-sections 7 et 5 réunies 25 Juin 2003 « Considérant que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la souscription de l'acte d'acceptation prévu à l'article 6 de la loi du 2 janvier 1981 a pour effet de créer pour le débiteur de la créance cédée une obligation distincte de sa dette initiale ; qu'en l'absence de délibération du conseil municipal à cet effet, le maire de la commune de Sainte-Ménéhould n'avait pas compétence pour prendre au nom de celle-ci un tel engagement, lequel se trouve dès lors entaché de nullité ».

La chambre observe qu'il ne s'agit pas de « raisons internes », mais d'une modalité de financement majeure de la concession.

La CAVRA en faisait même un objectif, cité dans le projet de contrat :

Extrait du DCE (projet de contrat, page 47) :

A l'attention des candidats

Le candidat indiquera le niveau de la Fraction CFI Acceptée proposé dans son offre, étant entendu que le Concédant souhaite maintenir une exposition minimale des financements externes mobilisés et ne souhaite pas que l'intégralité de la CFI fasse l'objet d'une cession de créances acceptée.

Cet objectif n'est d'ailleurs pas atteint, puisque l'intégralité de la part CFI est cédée, soit la somme de 16 132 k€.

En réalité, l'objet de la délibération, est bien d'autoriser le président à « *signer l'acte d'acceptation* » avec l'établissement bancaire qui détient désormais la créance constituée par la contribution forfaitaire d'investissement. Une nouvelle relation contractuelle naît de cet acte, entre la CAVRA et l'établissement bancaire allemand « Landesbank Saar » auprès de qui le trésorier de l'agglomération versera directement le montant de la CFI pendant la durée du contrat.

Les caractéristiques principales de la cession de créance ne figurent pas dans la délibération :

- le montant de dette cédée « Dailly » s'élève à 12,5 M€ maximum ;
- le taux applicable à cette dette sera fixé à la date de mise en service de l'équipement (date butoir de mise en service, ou si la mise en service intervient plus tôt, cinq jours ouvrés suivant cette date) sur la base d'un taux d'échange Euribor trois mois ;
- la marge appliquée à ce taux sera de 95 points de base.

La complète information de l'assemblée délibérante n'est pas apportée par la délibération, en ce qui concerne l'objet et les conditions de la cession de créance ainsi que les conséquences juridiques et financières pour la collectivité.

Le terme « cession de créance », ni son fondement légal (disposition du code monétaire et financier) ne sont inscrits dans la délibération, ce qui la rend particulièrement incompréhensible.

Le juge administratif a considéré que le conseil municipal doit avoir autorisé l'autorité à signer l'acte d'acceptation, sous peine de nullité de l'acte.

10.7.2 La communication auprès du grand public

La rédaction de cet article du magazine d'information de la communauté d'agglomération de juillet 2018 peut laisser croire que l'investissement est supporté à parts égales entre l'acteur privé et la CAVRA. De plus, il justifie le montant de la contribution annuelle par la prise en charge de la natation scolaire.



À VALENCE, UN PROJET PUBLIC-PRIVÉ

Pour porter le centre aqualudique intercommunal à Valence, les élus ont fait le choix de la concession de Service public. C'est une entreprise spécialisée, Espacéo-Spie batignolles¹, qui réalisera la construction et la gestion de l'équipement selon un cahier des charges élaboré par l'Agglo.

Ainsi, la charge financière que représente une telle construction (31,7 millions d'euros) ne repose pas uniquement sur la collectivité. L'Agglo versera une subvention d'investissement de départ (14 millions d'euros) ainsi qu'une contribution annuelle (1,38 millions d'euros). Ce second montant correspond notamment à l'utilisation du site pour l'apprentissage de la natation par les écoles du territoire. Au bout de 25 ans, à l'issue de la concession, l'équipement sera propriété de Valence Romans Agglo.

7
LE MAGAZINE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
VALENCE ROMANS AGGLO

Extrait du journal institutionnel de la communauté d'agglomération de juillet 2018.

Cette présentation limite l'investissement public à 14 M€, alors que plus de 98 % des ressources nécessaires à la construction seront à terme prises en charge par l'agglomération et qu'elle finance la quasi-totalité de la construction du centre aquatique. De même, il serait utile de rappeler que la dépense consacrée à la natation scolaire ne représente que 1 % de la contribution forfaitaire prévue au contrat de concession (17 k€). La mise à disposition des MNS (maîtres-nageurs sauveteurs) nécessaires aux séances d'apprentissage n'est pas incluse dans ce montant et fera l'objet d'une facturation annuelle par Espacéo à la CAVRA.

10.8 Conclusions

10.8.1 Des modalités de financement peu favorables pour la CAVRA

La CAVRA a mis en avant les avantages qu'elle estime avoir obtenus du montage retenu. Elle estime ne pas avoir supporté le risque de volatilité des taux d'emprunt et les éventuels dépassements des coûts de travaux, des malfaçons et du poste gros entretien et réparations (GER) ; elle a pu figer sa contribution sur la durée du contrat, lui garantissant un financement régulier.

De plus, l'établissement public souligne les difficultés rencontrées dans l'exploitation de la piscine Diabolo, qu'elle attribue à des défauts de conception. En confiant la construction et l'exploitation du nouvel équipement au même titulaire, elle espère réduire ces perturbations.

Le financement quasi intégral de l'investissement par la collectivité concédante amène à s'interroger sur le choix effectué par la collectivité d'une concession qui consiste à confier, au moins partiellement, la charge de l'investissement au délégataire.

La concession de l'espace aqualudique s'apparente plus au modèle de l'affermage qui ne confie que l'exploitation au délégataire.

En conséquence, le choix de confier la construction de l'équipement au délégataire, tout en la finançant quasi intégralement, aurait dû être comparé à un modèle plus traditionnel de maîtrise d'ouvrage publique.

Les conditions obtenues pour financer une part importante de l'équipement (12 M€) dont le remboursement est à terme, assumé par la collectivité, se révèlent peu avantageuses :

- la marge obtenue du prêteur (95 points de base sur Euribor 3 mois) est élevée par rapport aux conditions du marché offert actuellement aux collectivités (marges comprises entre 25 et 50 points de base) amenant un surcoût pour elle malgré l'acceptation d'une cession de créance « loi Dailly » ;

- surtout, les conséquences budgétaires du paiement en fonctionnement de la contribution forfaitaire d'investissement (qui correspond en réalité à la prise en charge du remboursement de l'emprunt par la collectivité), sont lourdes puisque ce montage fait porter exclusivement sur la section de fonctionnement une charge de dette qui aurait été portée majoritairement (part de remboursement en capital) par la section d'investissement en cas de montage en maîtrise d'ouvrage publique. Cette charge portée par la section de fonctionnement va durablement détériorer les soldes intermédiaires (épargne brute principalement) de la CAVRA ;
- le financement de l'investissement directement par la collectivité¹²⁰ aurait sans doute permis d'obtenir de meilleures conditions de financement auprès des prêteurs et aurait surtout amélioré la situation budgétaire de la CAVRA.

10.8.2 Un usage inadapté du contrat de concession

10.8.2.1 Une durée de contrat excessive par rapport aux capitaux investis

L'article 6 du décret du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession dispose que « pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat n'excède pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat. ».

Or, le concessionnaire n'apporte que 400 k€ de capitaux propres ; la durée d'exploitation du contrat (23 ans et huit mois) est excessive au regard du montant investi par le concessionnaire et n'est pas conforme aux dispositions du décret.

De plus, le fait que l'opérateur n'apporte pas une part substantielle des crédits d'investissement rend l'intérêt de lier une relation contractuelle de longue durée avec lui très discutable du point de vue de la collectivité, qui sera contrainte de lui laisser exploiter un équipement majeur, sans possibilité de changer de prestataire en cas d'insatisfaction sur la qualité de service.

Plus de 50 % du chiffre d'affaires réalisé par le concessionnaire sera réalisé sur des tarifs « libres », d'après le budget prévisionnel (activités type « balnéo » et cours d'aquagym), ce qui est irrégulier au regard de la réglementation encadrant les concessions, dans lesquelles la tarification n'est pas à la main du concessionnaire (article 32 de l'ordonnance du 1^{er} février 2016).

10.8.2.2 Existence d'un risque de mise en cause du contrat dans sa phase d'exécution : risque de qualification « d'aides d'État ».

La circulaire du 5 février 2019 « application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques » applicable en l'espèce, rappelle les conditions dans lesquelles les compensations de service d'intérêt économique général (SIEG) ne constituent pas des aides d'État (issues de la jurisprudence « Altmark »¹²¹).

Il est possible qu'un tiers s'estimant lésé par l'activité du centre aquatique demande la requalification des contributions forfaitaires en aides d'État, illégales.

¹²⁰ Y compris en maintenant le modèle retenu par la communauté d'agglomération (concession) en augmentant la subvention d'investissement versée par la collectivité, fixée finalement à 14 M€.

¹²¹ Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00 : Altmark Trans GmbH, regierringsspridium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

En principe, dans le cadre d'une concession de service public, les compensations versées par la personne publique sous forme de subventions ou contributions sont légales lorsqu'elles remplissent les quatre critères énoncés dans l'arrêt Almark (précité) et reprises dans la circulaire du 5 février 2019.

A cet égard, le contrat de concession appelle les observations suivantes :

- sur le deuxième critère : « les paramètres de calcul doivent avoir été préalablement définis de façon objective et transparente » :
- comme il a été observé supra, les paramètres de calcul de la compensation de la contrainte de service public sont peu détaillés, hormis en ce qui concerne la natation scolaire dont le montant pourrait être rapproché d'un coût d'utilisation du service.
- sur le troisième critère : « la compensation ne doit pas avoir pour effet de surcompenser les coûts occasionnés par les obligations de service public ».

La « surcompensation » des coûts occasionnés par les obligations de service public pourrait également être démontrée dans la phase d'exploitation du contrat.

10.8.3 Une modification récente de l'actionariat

Par délibération du 26 juin 2019, le conseil communautaire a autorisé le président à signer deux avenants au contrat de concession.

L'un d'entre eux porte sur la modification d'actionariat de la société dédiée, Espacéo :

« Actuellement détenue à 100% par « Spie Batignolles Concessions », « qui après avoir revu ses priorités stratégiques, a décidé d'envisager la cession des actions du concessionnaire... »¹²² va être cédée à une société par actions simplifiée (SAS), la « société pour l'investissement en infrastructures des territoires » (SIIT), elle-même détenue à 100% par la société de droit luxembourgeois, « Cube II PPP S.à.r.l ».

Figure 1 : Projet de modification de l'actionariat de la société dédiée au contrat de concession (juin 2019)



Source : CRC, d'après la délibération du 26 juin 2019, le projet d'avenant au contrat et les statuts de la SAS SIIT déposés au greffe du tribunal de commerce.

L'assemblée délibérante n'a pas bénéficié d'une présentation complète du projet, particulièrement quant à son coût et aux engagements juridiques et financiers réellement assumés par la collectivité. La chambre constate que le niveau du risque pris par la collectivité pourrait être impacté par le récent changement d'actionnaire d'Espacéo.

¹²² Extrait de la délibération n°2019_123 du 26 juin 2019.

11 ANNEXES

11.1 Annexe 1 : Evolution annuelle des services communs

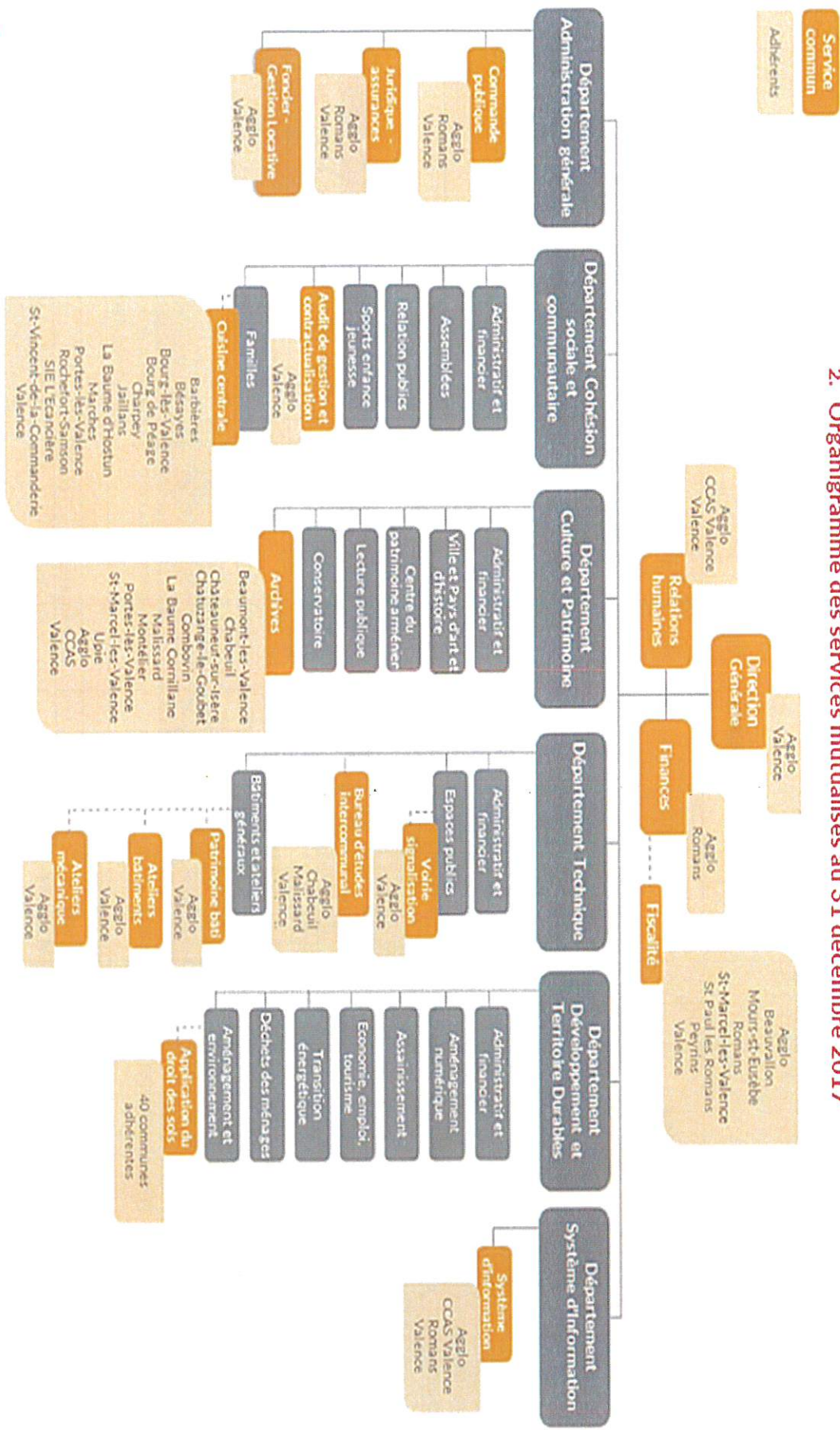
Tableau 57

Thématique	Antérieurement	2016	2017	Actions à venir
Services administratifs				
Relations humaines		Création d'un service commun - 53 postes	54 postes	
Finances		Création d'un service commun - 18 postes	18 postes	Adhésion de Valence au 1 ^{er} janvier 2018 avec transfert de 8 postes - 26 postes
Fiscalité		Création d'un service commun - 2 postes	3 nouveaux adhérents - 2 postes	1 nouvel adhérent
Audit de gestion		Création d'un service commun - 3 postes	5 postes	
Commande publique		Création d'un service commun - 43 postes	48 postes	
Juridique-assurances		Création d'un service commun - 9 postes	9 postes	
Foncier-Gestion locative			Création d'un service commun - 7 postes	
Services techniques				
BEI		Création d'un service commun - 27 postes	2 nouveaux adhérents - 27 postes	Adhésion de Peyrins au 1 ^{er} janvier 2018 - 26 postes
Atelier mécanique		Création d'un service commun - 12 postes	13 postes	
Atelier bâtiments		Création d'un service commun - 62 postes	63 postes	
Patrimoine bâti		Création d'un service commun - 17 postes	17 postes	
Voirie-signalisation		Création d'un service commun - 36 postes	35 postes	
Espaces verts				Etude d'opportunité d'un service commun
Autres thématiques				
Archives	Création du service commun en 2012	3 nouveaux adhérents « 2C » - 7 postes	1 nouvel adhérent « 2C » - 7 postes	Adhésion de Romans au 1 ^{er} janvier 2018 (4C) avec transfert de 4 postes - 11 postes
DCSI	Création du service commun en 2013	1 nouvel adhérent - (+7 postes)	42 postes	
ADS	Création du service commun en 2015	1 nouvel adhérent - 10 postes	7 nouveaux adhérents - 11 postes	
Cuisine centrale	Création du service commun en 2012	1 nouvel adhérent - 21 postes	9 nouveaux adhérents - 23 postes	Etude de l'agrandissement des infrastructures en vue de nouvelles adhésions
Direction générale		Création d'un service commun - 5 postes	6 postes	

Source : rapport d'évaluation 2017 du schéma de mutualisation

11.2 Annexe 2: services mutualisés au 31/12/2017

2. Organigramme des services mutualisés au 31 décembre 2017



Source : rapport d'évaluation 2017 du schéma de mutualisation

11.3 Annexe 3 : Périmètre retenu pour l'analyse financière

Tableau 58

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2017 (en €)	%
Périmètre de l'analyse				
Budget principal	CA VALENCE ROMANS AGGLO	M14	135 424 681	63,25 %
Budget annexe	CAVRA-DECHETS MENAGERS	M14	26 881 011	12,55 %
Budget annexe	CAVRA-ZONES ECONOMIQUES	M14	9 423 415	4,40 %
Total:			171 729 107	80,20 %
Budget annexe	CAVRA-ASSAINISSEMENT	M49	18 068 784	8,44 %
Budgets non analysés car non significatifs				
Budget annexe	CAVRA-STATION HYDROGENE	M4	166 882	0,08 %
Budget annexe	CAVRA-BATIMENTS ECONOMIQUES	M4	531 074	0,25 %
Budgets annexes des services communs (structurellement équilibrés) non retenus dans le périmètre				
Budget annexe	CAVRA-SERVICE COMMUN TECHNIQUE	M14	7 879 342	3,68 %
Budget annexe	CAVRA-SERVICE ADMINISTRATION GENERALE	M14	7 288 671	3,40 %
Budget annexe	CAVRA-SERVICE MUTUALISE INFORMATIQUE	M14	4 530 485	2,12 %
Budget annexe	CAVRA-SERV AUTORISATION DROIT DES SOLS	M14	473 831	0,22 %
Budget annexe	CAVRA-SERV COMMUN ARCHIVES	M14	339 874	0,16 %
Budget annexe	CAVRA-SERV RESTAURATION COLLECTIVE	M14	3 107 201	1,45 %
	Total		214 115 252	100,00 %
	Total M14		195 348 512	91,24 %

Source : compte de gestion -- retraitements CRC

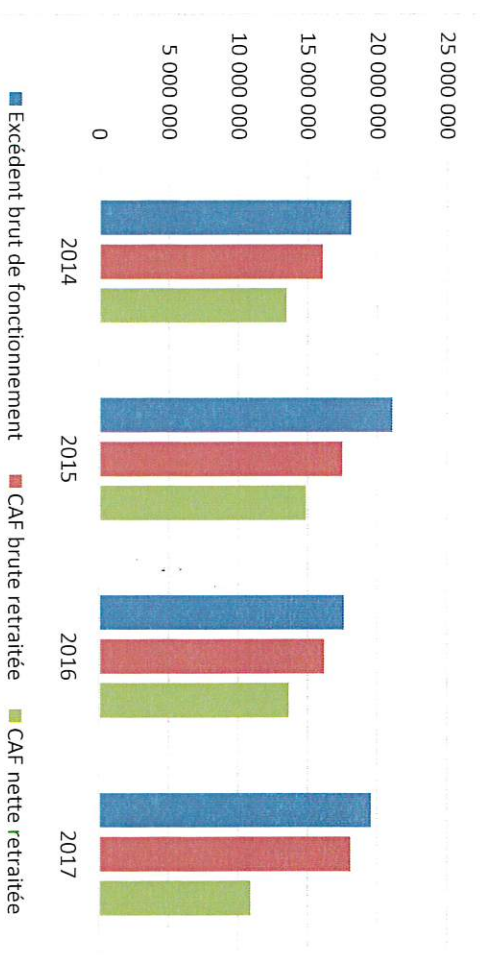
11.4 Annexe 4 : La capacité d'autofinancement retraitée (erreurs d'imputations 2015) mais avec flux exceptionnel 2017

Tableau 59

	en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)		83 337 125	88 543 349	120 470 646	128 628 736	+ 15,6 %
Charges de gestion (B)		65 141 892	67 520 559	102 903 404	109 107 256	+ 18,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)		18 195 233	21 022 790	17 567 242	19 521 481	+ 2,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>		<i>21,8 %</i>	<i>23,7 %</i>	<i>14,6 %</i>	<i>15,2 %</i>	
+/- Résultat financier		- 990 473	- 947 152	- 1 033 203	- 1 358 879	+ 11,1 %
- Subventions excep. versées aux SPIC		256 000	330 339	333 806	445 742	+ 20,3 %
+/- Solde des opérations d'aménagements		- 190 019	373 131	- 44 752	592 798	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels		- 593 065	- 374 822	- 2 296 394	- 257 903	- 24,2 %
= CAF brute		16 165 677	19 743 609	13 859 086	18 051 755	+ 3,7 %
retraitements erreurs d'imputation 2015			- 2 290 720	2 290 720		
= CAF brute retraitée		16 165 677	17 452 889	16 149 806	18 051 755	+ 3,75 %
- Annuité en capital de la dette		2 618 176	2 655 707	2 549 681	7 221 280	+ 40,24 %
= CAF nette ou disponible (C)		13 547 500	14 797 182	13 600 126	10 830 475	- 7,19 %

Source : compte de gestion – retraitements CRC

Graphique 5



11.5 Analyse financière : Les dépenses nettes de personnel

en €	2014	2015	2016	2017
Rémunération principale	11 116 302	10 804 455	15 432 391	16 076 293
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1 941 990	1 893 168	3 299 174	3 368 627
+ Autres indemnités	252 565	251 273	444 537	437 965
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	13 310 856	12 948 896	19 176 102	19 882 886
en % des rémunérations du personnel*	77,5 %	78,2 %	76,4 %	74,7 %
Rémunération principale	3 125 841	2 971 033	4 755 265	5 561 915
+ Régime indemnitaire (y compris HS)	418 766	405 486	890 506	903 985
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	3 544 606	3 376 520	5 645 771	6 465 900
en % des rémunérations du personnel	20,6 %	20,4 %	22,5 %	24,3 %
Autres rémunérations (c)	323 020	233 899	281 428	260 015
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	17 178 483	16 559 315	25 103 301	26 608 800
Atténuations de charges	137 633	355 695	215 178	232 669
= Rémunérations du personnel	17 040 850	16 203 620	24 888 123	26 376 130
+ Charges sociales	6 596 790	6 257 314	9 681 871	10 122 506
+ Impôts et taxes sur rémunérations	570 713	394 642	634 546	906 853
+ Autres charges de personnel	901	0	350	0
= Charges de personnel interne	24 209 254	22 855 576	35 204 891	37 405 490
Charges sociales en % des CP interne	27,2 %	27,4 %	27,5 %	27,1 %
+ Charges de personnel externe	1 572 138	1 850 423	4 969 283	7 450 384
= Charges totales de personnel	25 781 392	24 705 998	40 174 173	44 855 874
CP externe en % des CP total	6,1 %	7,5 %	12,4 %	16,6 %

Source : compte de gestion – retraitements CRC

11.6 Annexe 5 : la gestion des ressources humaines

Tableau 60 : Les modalités de mise en œuvre du RIFSEEP par la CAVRA

	IFSE	Remarques sur l'IFSE	CIA	Remarques sur le CIA
Bénéficiaires	- Les agents titulaires ; - les agents stagiaires ; - les agents contractuels de droit public ayant un contrat d'un an minimum ou ayant un an de services continus ou discontinus au sein des services communautaires.			
Agents exclus	Les agents de droit privé (apprentis, emplois d'avenir) ; - les collaborateurs de cabinet ; - les agents payés à la vacation ou à l'heure ; - les agents relevant de la filière police municipale, non concernée par ce dispositif ; - les agents contractuels de droit public hors situations énumérées ci-dessus ; - et toutes les catégories n'entrant pas dans le cadre cité précédemment.			
Périodicité de versement	Mensuel	Conforme à la réglementation.	Versement mensuel et une reconduction possible d'une année sur l'autre.	L'article 5 du décret n° 2014-513 prévoit un versement annuel du CIA, en une ou deux fractions, non reconductible automatiquement d'une année sur l'autre. En application du principe de libre administration, la délibération peut envisager une périodicité différente, ce qu'a fait l'Agglo. En ce qui concerne la reconduction, la délibération ne précise pas ses modalités : automatique ou non.
Modalités de réexamen	- En cas de changement de fonction ; - au moins tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions et au vu de l'expérience acquise par l'agent ; - en cas de changement de grade à la suite d'une promotion.	Conforme à l'article 3 du décret n° 2014-513.		La délibération devrait fixer les critères de détermination du CIA (critères de l'entretien professionnel par exemple).
Modalités de maintien ou suppression	- Suit le sort du traitement en cas de congé de maladie ordinaire y compris accident de service ; - maintien pendant les congés annuels, les congés pour maternité, paternité et accueil de l'enfant ou pour adoption ; - maintien dans les mêmes proportions que le traitement en cas de congé de longue maladie, longue durée ou grave maladie.	Le régime indemnitaire ne peut être maintenu durant un congé de longue maladie ou de longue durée (remarque du Préfet en ce sens).	- Suit le sort du traitement en cas de congé de maladie ordinaire y compris accident de service ou maladie professionnelle ; - maintien pendant les congés annuels, les congés pour maternité et accueil de l'enfant ou pour adoption ; - suspension en cas de congé de longue maladie, longue durée ou grave maladie.	

Rapport d'observations définitives – Communauté d'agglomération Valence Romans agglo (CAVRA)

	IFSE	Remarques sur l'IFSE	CIA	Remarques sur le CIA
Modalités de versement	<p>1/ Jusqu'à fin 2018, versement du régime indemnitaire actuel de l'agent avec le cas échéant, application du montant indemnitaire garanti et de la prime de maintien au-delà des plafonds réglementaires; Versement mensuel d'IFSE.</p> <p>2/ A compter de 2019, l'IFSE sera versée mensuellement en fonction du groupe de fonction.</p>	<p>La délibération n'est pas très claire : a priori, jusque fin 2018, l'agent perçoit l'équivalent de son régime indemnitaire avant RIFSEEP sous forme d'IFSE.</p> <p>A compter de 2019, l'IFSE sera versé en fonction du groupe de fonction.</p> <p>Cela semble signifier que jusque fin 2018, les agents ne sont pas répartis dans les groupes de fonction.</p> <p>Or, chaque poste doit être réparti au sein de groupes de fonctions selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions au regard de critères professionnelles qu'elle doit déterminer.</p> <p>Le Préfet s'est également interrogé sur ce « calendrier ».</p>		

Alain MAURICE
Ancien Maire de Valence



Vendredi 16 Août 2019

Madame la Présidente
Chambre Régionale des Comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

Vos référence : **KAR D191906 KJF**
votre rapport d'observations définitives du 18 juillet 2019

CRC Auvergne, Rhône-Alpes
KAR A191207 KJF

19/08/2019

Madame la Présidente,

En tant qu'ancien ordonnateur, conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'use, par la présente lettre recommandée avec accusé de réception, de la possibilité de vous adresser une réponse écrite aux observations définitives relatives à la gestion de Communauté d'Agglomération Valence Romans Sud-Rhône-Alpes.

En premier lieu je tiens à rappeler que lors de ma prise de fonction en mars 2008, le territoire de Valence restait le seul en France (avec Cannes) à ne pas avoir créé de Communauté d'Agglomération. Aucun schéma de cohérence et d'aménagement du territoire n'existait. Et la gare Valence TGV n'était pas desservie par les réseaux de transports de la ville de Valence et de la Ville de Romans. Seul un syndicat Valence Major assurait la gestion des déchets et transports en commun sur les villes de Valence, Bourg-Lès-Valence, Portes-Lès-Valence, Saint-Marcel-lès-Valence, Guiherand-Granges, Saint-Peray et Cornas.

C'est donc tout un travail important d'aménagement du territoire et de développement économique que j'ai mené au cours de mon mandat 2008 – 2014. Ce travail s'est fait par étapes :

1. Elargissement des missions de Valence Major
2. Création d'un Périmètre de Transport Unique entre Valence et Romans avec création d'un syndicat de transport pour développer le service sur ce territoire élargi incluant la gare Valence TGV, et la création d'un nouveau service de Vélib avec une carte usagers cumulant l'offre de transport Rail (TER) Bus et vélos
3. Création d'un Syndicat Mixte pour l'élaboration et mise en œuvre d'un Schéma de Cohérence Territoriale sur un périmètre Drôme-Ardèche élargi comprenant plus de 300.000 habitants
4. Création le 1^{er} janvier 2010 de la première Communauté Valence Agglomération à partir d'un périmètre élargi de l'ancien Valence Major (dissout le 13 novembre 2009). Valence Agglomération comprenait 11 communes : Beaumont-lès-Valence, Bourg-lès-Valence, Chabeuil, La Baume-Cornillane, Malissard, Montélier, Montmeyran, Portes-lès-Valence, Saint-Marcel-lès-Valence, Uple et Valence, soit 121 500 habitants répartis sur un territoire de 238 km². Parallèlement le territoire Romano-Péageois se constituait également en agglomération. Elaboration de deux programmes locaux d'habitat avec Rhône-Crussol.

5. Dissolution de l'Association Valence Tourisme pour la création d'une SPL élargissant le territoire au contour de l'agglomération pour le développement des activités touristiques
6. Création de l'établissement public d'Art et de Design entre la Communauté Valence Agglomération et la ville de Grenoble
7. Création de l'association du Sillon Alpin entre les villes d'Annecy, Chambéry, Grenoble, Valence, le Pays Voironnais et le Pays de Gex
8. A partir de 2010 un travail important tenant compte des nouvelles dispositions légales se réalise pour la constitution d'une « grande » agglomération issue de la fusion de Valence Agglomération et Romans Agglomération.

Mon ambition était d'inclure dans le périmètre de cette « grande » agglomération une grande partie du territoire couvert par le Schéma de Cohérence Territoriale et ainsi d'inclure avec Valence Agglomération et Romans Agglomération, les communautés de communes de Bourg-de-Péage, Rhône-Crussol, Tain-Tournon, Confluence, Saint-Donat et de la Raille.

J'ai tenté en vain au cours de très nombreuses réunions de convaincre de la pertinence de ce territoire.

C'est par un arrêté du préfet de la Drôme pris le 3 juin 2013, qu'est entré en vigueur le 1er janvier 2014 la Communauté d'Agglomération Valence-Romans qui comprenait alors 51 communes sur un bassin de vie de 230000 habitants.

L'ordonnateur actuel de la Communauté d'Agglomération s'est toujours opposé avec force à ce qu'il appelait « la grande agglo (Valence-Romans) ». Des recours administratifs ont même été engagés pour combattre le périmètre retenu par le Préfet de la Drôme et retarder la mise en place de la nouvelle gouvernance.

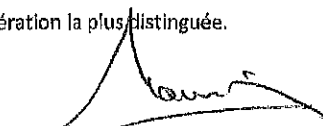
Si ma détermination couplée avec celle du Préfet de l'époque (Pierre-André DURAND) n'avaient pas existés, nous aurions aujourd'hui sur le territoire de Rovaltain 4 à 5 intercommunalités !

Je souhaite enfin préciser que j'ai fait voter un vœu au Conseil Municipal de Valence, adopté à l'unanimité, pour que la Communauté de Communes ardéchoise Rhône-Crussol Intègre au 1er janvier 2014 Valence Romans Agglomération. Les élus ardéchois ont toujours refusé d'être associés avec la ville de Romans au sein de l'Agglomération. Le Préfet de la Drôme avait même tenté de faire imposer ce périmètre avec Rhône-Crussol par son collègue le Préfet de l'Ardèche, mais celui-ci, ayant pourtant le pouvoir de le faire, a refusé de passer en force devant la résistance des élus ardéchois. De mon point de vue l'Agglomération Sud Rhône-Alpes aurait dû inclure Rhône-Crussol, Tain-Tournon et Saint-Donat, outre le périmètre actuel.

J'ai été élu premier président de cette Communauté d'Agglomération Valence-Romans en dépit des recours administratifs qui n'ont pas abouti. Mon mandat s'est terminé en avril 2014 après les élections municipales qui ont vu l'arrivée de nouveaux élus.

Je vous remercie de bien vouloir joindre à votre rapport d'observations définitives, ma présente lettre et ses annexes, conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

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



Alain MAURICE

**Valence
ROMANS
AGGLO**



CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A191250 KJF

29/08/2019

Madame Sylvie Chaigneau-Peyroux
Secrétaire générale
Service du Greffe
Chambre Régionale des Comptes Auvergne-
Rhône-Alpes
124 boulevard Marlus Vivier Merle
69003 LYON

Valence, le 28 août 2019

Recommandée avec AR

Madame,

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'agglomération Valence Romans Agglo auxquels vous avez procédé pour les exercices 2014 à 2018 et en application de l'article L.243-5 du code de juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre les réponses de Valence Romans Agglo suites aux remarques contenues dans le rapport d'observations définitives envoyé le 26 juillet 2019.

Comme indiqué dans ce même article, je vous remercie par avance de les joindre au rapport définitif.

Comptant sur votre compréhension, je vous prie de croire, Madame, à l'assurance de mes respectueux hommages.

Nicolas DARAGON
Président

Adresse postale :
Valence Romans Agglo | Rovaltain | Avenue de la Gare | BP 10 388 | 26958 Valence Cedex 09
Tél : 04 75 81 30 30 | www.valenceromansagglo.fr

Valence Romans Agglo

Contrôle de la Chambre Régionale des Comptes

Exercices 2014 à 2018

Réponse au Rapport d'observations définitives



Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Synthèse

En préambule, il paraît nécessaire de rappeler que la création, puis la consolidation de Valence Romans Agglo dans sa configuration actuelle est le résultat d'un processus complexe, hérité de la décision prise à la fin du mandat précédent de fusionner quatre Intercommunalités (auxquelles la communauté de communes de la Raye est venue s'ajouter au 1^{er} janvier 2017).

La communauté d'agglomération Valence Romans Sud Rhône Alpes a été créée en 2014 après de longs débats au sein de la CDCI. La constitution de cette intercommunalité a été réalisée sans respect de l'expression majoritaire puisque plus de la moitié des communes du territoire avait voté contre cette proposition. Le préfet de la Drôme avait décidé à marche forcée en prenant appui sur la loi dite « réforme territoriale » de 2010 pour passer outre et créer cette agglomération qui réunissait Valence Agglo, la CA du Pays de Romans, la CC de Bourg de Péage, une partie des communes de CC de Confluences Drôme-Ardèche et intégrer la commune isolée d'Ourches.

De nombreuses majorités ont ensuite changé du fait des élections municipales de 2014.. Le nouveau conseil communautaire a alors émis le souhait de questionner à nouveau le périmètre de l'agglomération en commandant les études nécessaires afin d'évaluer la faisabilité d'une réduction du périmètre de cette nouvelle agglomération au territoire des anciennes intercommunalités :

- Une agglomération sur l'ancien périmètre de la CA du Pays de Romans et de la CC de Bourg-de-Péage
- Une agglomération autour de Valence, des communes drômoises de Confluence, Ourches, en intégrant son ancien partenaire ; la communauté de communes de Rhône Crussol qui était auparavant intégrée dans un syndicat intercommunal dissout fin 2013 lors de la création de Valence Agglo.

Les résultats de ces études ont permis aux élus de décider de ne pas diviser en deux le périmètre de Valence Romans Sud Rhône Alpes car les conséquences auraient été trop importantes.

Les élus ont alors décidé de travailler sur le projet de territoire et se sont ensuite mis au travail afin de créer un projet de territoire incorporant les compétences à conserver et le projet de mandat.

Par la suite le préfet a relancé le SDCI avec plusieurs scénarios d'élargissement possibles. Les élus de l'agglomération ont voulu corriger les erreurs par ce biais en créant une communauté urbaine avec la CC de la Raye, la CC de l'herbasse et la CC de Rhône Crussol. Malgré de nombreuses réunions, ces deux communautés ont décidé de rester seules, ce qui a privé Valence Romans Agglo d'une évolution cohérente et d'une possible transformation en Communauté urbaine.

De fait, les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'agglomération ont été précédées d'une période longue, mais nécessaire, à la validation définitive de son périmètre, puis d'un travail préalable de consultation des élus communautaires, afin d'aboutir, en juin 2015, à l'adoption d'un Projet de territoire qui constitue le véritable acte fondateur des politiques publiques mises en œuvre à l'échelle de Valence Romans Agglo.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Sa mise en œuvre a dès lors pris appui sur toute une série d'actions qui ont engagé collectivement les élus communautaires, autour des thématiques de la gouvernance partagée et du fonctionnement des organes délibérants, de l'organisation des services communautaires, de l'adoption d'un pacte fiscal et financier, de la réalisation d'équipements structurants, ou encore des services à la population et de la relation à l'usager.

Deux enjeux étaient à relever par les services de l'intercommunalité.

Le premier : structurer les services centraux de cette nouvelle collectivité en 2014, qui par la simple addition des entités existantes ne possédait pas en interne les compétences pour gérer une communauté de cette taille.

Le deuxième : se doter de services capables de mettre en œuvre un projet de territoire du niveau choisi par les élus. Pour ce faire le choix a été fait d'une mutualisation forte et rapide afin de bénéficier de l'expérience et du professionnalisme des services des deux villes centres, et de ne pas doubler des services sur un même territoire. Les deux premières années de l'existence de cette collectivité ont donc été consacrées à intégrer les nouvelles compétences choisies par les élus et à fortement mutualiser l'ensemble des services ressources et techniques avec les communes de Romans et de Valence. Ces services mutualisés, lorsque cela était possible, ont été adaptés aux différentes typologies de communes au sein de l'intercommunalité.

Le déploiement de ces actions, dans des délais finalement brefs et dans un contexte particulièrement contraint, mérite d'être souligné.

Concernant les travaux à prévoir sur le site grenoblois de l'ESAD, il est à noter que la métropole de Grenoble en reste le propriétaire. Bien que ce besoin représente un réel enjeu, il n'existe donc pas de risque financier avéré pour Valence Romans Agglo qui n'est pas dans l'obligation d'assumer la charge des travaux et ne l'a pas prévu.

Au regard des différents éléments de réponses développés ci-après, il convient également de noter que les différentes recommandations formulées par la CRC ont déjà fait l'objet d'actions correctives de la part de la collectivité tant en matière financière que de gestion des ressources humaines.

Ainsi, comme la Chambre le souligne dans son rapport, le travail de fiabilisation des annexes budgétaires, de l'usage des provisions et de leurs reprises et d'évaluation des actions de mutualisation a déjà été entrepris et sera poursuivi. Par ailleurs, un suivi budgétaire soutenu est mis en œuvre afin d'adapter au mieux le projet de territoire à l'évolution des capacités financières de la collectivité.

De la même façon des actions ont été mises en place afin de tendre vers une application exhaustive des réglementations en matière de temps de travail. Le travail de mise en place du RIFSEEP se poursuit sur l'année 2019. Il est à souligner d'autre part que, malgré certaines lacunes de formalisme qu'ils s'attachent à résoudre, les principes fondateurs de recrutement

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

dans la fonction publique ont toujours été respectés par les services de la collectivité. Les conséquents transferts de compétence et mutualisations depuis 2016 ont en effet donné lieu à une charge de travail importante, liée à un objectif de réorganisation et de convergence des systèmes et des procédures.

Concernant enfin le centre aquatique de l'Épervière, la collectivité a fait le choix d'un projet ambitieux pour le territoire. Elle a assuré sa sécurité grâce à un mode concessif qui permet à la fois de faire porter au privé le risque lié au projet et de bénéficier de l'expertise dont il dispose dans ce domaine.

Recommandations

En matière de gestion financière

Recommandation n°1 : flabiliser les annexes budgétaires et assurer la cohérence des comptes administratifs avec les comptes de gestion

➤ Fait

Recommandation n°2 : flabiliser l'usage des provisions et leurs reprises

➤ Fait

Recommandation n°3 : évaluer les coûts/avantages des mutualisations réalisées

➤ En cours

En matière de gestion des ressources humaines

Recommandation n°4 : respecter la durée annuelle de temps de travail de 1 607 heures

➤ En cours

Recommandation n°5 : respecter la réglementation en matière de recrutement des agents titulaires comme contractuels

➤ Fait

Recommandation n°6 : refonder un régime indemnitaire sur la base des textes réglementaires

➤ En cours

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

1. Présentation de l'organisme
2. Une cohérence territoriale inaboutie
 - 2.1. Un manque de cohérence territoriale au regard des bassins de vie, des aires urbaines et des pôles urbains de Valence et Romans
 - 2.2. La place prépondérante de la CAVRA dans le schéma de cohérence territoriale du Grand Rovaltain
 - 2.3. Un périmètre en-deçà des ambitions du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)
3. Le choix d'une mutualisation étendue des services supports
 - 3.1. Le cadre juridique
 - 3.2. Le projet de la CAVRA
 - 3.2.1. Un schéma adopté le 26 novembre 2015
 - 3.2.2. Une mutualisation étendue des fonctions supports
 - 3.2.3. Le choix de privilégier le financement par l'attribution de compensation
 - 3.2.4. Une évaluation des gains éventuels de la mutualisation à développer

La Chambre invite la collectivité à développer la démarche d'évaluation mise en œuvre afin de disposer d'une évaluation précise de chaque mutualisation, qualitative notamment.

Le développement de la démarche d'évaluation quantitative et qualitative est amorcé. Dans cette optique un questionnaire relatif à chacun des services communs a été diffusé aux communes adhérentes ainsi qu'aux services utilisateurs de Valence et Valence Romans Agglo au premier semestre 2019.

Le travail de suivi des coûts des services communs mentionné au rapport se poursuit par ailleurs.

Il est à noter sur ce point que globalement, il est possible d'évaluer les gains / pertes pour les différents adhérents, service par service. Toutefois, il est plus complexe d'apprécier la « non dépense » réalisée. En effet, sans la mutualisation, le coût des services supports de l'Agglomération aurait probablement progressé plus vite. Avec les transferts de 2016, le besoin en service support s'est accru. La mutualisation a permis une meilleure neutralité de cet accroissement puisqu'il s'est fait par un ajustement avec les moyens disponibles dans les Communes.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

4. La qualité de l'information financière et comptable et la fiabilité des comptes

4.1. La préparation budgétaire

4.1.1. L'organisation interne de la préparation budgétaire

Afin de formaliser sa démarche, la Chambre indique que la collectivité pourrait se doter d'un règlement budgétaire et financier.

Pour le prochain mandat, une telle démarche est envisageable notamment pour préciser les règles de la comptabilité d'engagement et le fonctionnement des autorisations de programme et des crédits de paiement. Sur ce point, la délibération du 25 novembre 2016 ouvrirait une nouvelle étape en la matière. Son introduction offre déjà une redéfinition de l'usage du procédé des autorisations de programme et crédits de paiement :

« L'autorisation de programme (AP) permet aux collectivités territoriales de programmer des opérations d'investissement dont l'exécution est prévue sur plusieurs exercices, tout en respectant le principe d'annualité budgétaire. Le montant de l'AP constitue la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. L'échéancier des crédits de paiements (CP) fixe les montants pouvant être mandatés chaque année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes. Ce dispositif est prévu à l'article 2211-3 du code général des collectivités territoriales.

Ces modalités de gestion procurent plusieurs avantages cumulatifs :

- Dès lors que le montant d'un projet ou d'une enveloppe est connu précisément, le montant de l'autorisation de programme accroît la lisibilité budgétaire de la programmation pluriannuelle des investissements dite PPI.
- Le vote du budget dans ces termes évite l'inscription de la totalité des crédits au départ de l'opération qui généreront de ce fait des reports qui s'étendront sur plusieurs années.
- Le vote des crédits de paiement permet de mandater les dépenses de chaque année avant le vote du budget primitif ce qui assouplit considérablement la gestion budgétaire conformément à l'article 1612-1 du code général des collectivités territoriales.

En novembre 2015, 11 autorisations de programme ont été créées. Elles concernent différentes opérations découlant du projet de territoire adopté par le Conseil Communautaire le 25 juin 2015. Il est proposé que, à terme, l'ensemble des opérations d'investissement issues du projet de territoire soient couvertes par des AP, afin d'en faciliter le suivi pluriannuel. Deux types d'AP différentes seront créés :

- AP de plan : qui cadre le montant prévu sur le mandat pour un ensemble d'opérations de même nature (ex : AP éclairage public)
- AP de projet : qui concerne une opération d'envergure individualisée (ex : AP Piscine Portes les Valence). Elles sont ouvertes dès lors que la Communauté d'Agglomération dispose d'une connaissance suffisante des engagements financiers à venir.

Ainsi, la présente délibération a pour objet :

- De mettre en conformité le système en vigueur avec la PPI,
- De refondre la structure en reprenant l'ensemble des AP qui perdurent et en clôturant de fait, celles qui ne sont pas modifiées ;
- D'actualiser la ventilation des crédits de paiements des AP créées en 2015 et antérieurement, et le cas échéant d'ajuster le montant de l'AP.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

- De créer de nouvelles AP, pour les opérations du projet de territoire qui n'étaient pas encore couvertes par une AP,
- De procéder à l'ajustement annuel des crédits de paiement : opération indispensable pour prendre en compte les modifications de l'échéancier prévisionnel d'une AP. »

4.1.2. Le calendrier d'adoption des documents budgétaires

4.2. L'information budgétaire

4.2.1. L'information du conseil communautaire

4.2.2. La publicité des données

4.2.3. Les informations statistiques et les ratios

4.2.4. Les annexes aux documents budgétaires

Concernant l'annexe relative aux provisions, en complément aux éléments déjà mentionnés au rapport, il est utile de préciser qu'une délibération sera proposée au Conseil communautaire d'octobre de sorte à remettre à jour le système de provision en vigueur. En effet, le basculement de provision du SIAB de la Barberolle sus-évoqué nécessitera également une délibération.

La chambre souhaite que figure la liste des avantages en nature au sein des états de subvention aux associations.

Il est à noter que cette recommandation a été prise en compte par la collectivité dès le CA 2018, puis au BP 2019.

4.3. La régularité budgétaire et la fiabilité comptable

4.3.1. L'organisation budgétaire

4.3.2. Le taux d'exécution du budget principal

4.3.3. Le rattachement des produits et des charges

4.3.4. Les amortissements

4.3.5. Les provisions

La Chambre invite la Communauté d'Agglomération à régulariser sa situation au regard des provisions constituées.

Comme indiqué supra, au Conseil communautaire d'octobre 2019, la Communauté d'Agglomération délibérera pour reprendre l'intégralité de ses provisions sur le budget général. Il sera proposé au Conseil communautaire de provisionner pour la remise en état du site du parc des expositions de Valence qui répond aux conditions prévues par les textes.

La chambre note que les provisions ont affecté le résultat 2016 sans cause légitime. Pour autant, la délibération de 2019 montre que des motifs légitimes entouraient la nécessité de provisionner. L'agglomération s'est alignée sur un formalisme juridique plus adapté aux préconisations de la chambre.

4.3.6. Les régies

4.3.7. L'actif

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC**5. L'analyse financière****5.1. La méthode et le périmètre retenus****5.2. Observations préalables****5.3. L'évolution des soldes d'épargne****5.4. L'évolution des produits de gestion****5.4.1. L'évolution du produit fiscal****5.4.2. Les marges de manœuvre fiscales de la CAVRA****5.4.2.1 Marges sur la fiscalité économique****5.4.2.2 Marges sur la fiscalité ménages**

Le rapport indique la suppression à compter de 2018 de l'abattement spécial à la base.

Dans le cadre de la fusion avec la Communauté de Communes de la Raye, il a été procédé à un réexamen des politiques d'abattement et d'exonération.

A ce titre, l'analyse réalisée dans la note jointe en annexe constatait que la suppression de l'abattement spécial à la base permettait une majoration des produits d'un ordre de grandeur proche de celui décrit par la Chambre. Il ressortait de l'analyse que cette hausse de produit était supportée pour 94 % des contribuables concernés par l'Etat. En effet, 42 % des bénéficiaires de l'abattement ne payaient pas de taxe d'habitation en raison de leur exonération voire de rôles inférieurs à 12 €. Par ailleurs, 52 % des bénéficiaires intégraient le dispositif de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction des revenus.

Enfin, il peut même être conclu qu'avec la mise en œuvre de la réforme Macron, aucun contribuable n'aura été concerné par cette mesure fiscale. La perte de l'abattement pour cette catégorie de contribuable aura été in fine intégralement compensée par l'Etat.

5.4.3. L'évolution des reversements aux communes**5.5. L'évolution des recettes d'exploitation****5.6. L'évolution des recettes Institutionnelles****5.6.1. La part compensation de la DGF réduite par l'écrêtement uniforme****5.6.2. La part « dotation d'intercommunalité » de la DGF réduite par la contribution à la réduction des déficits publics (CRDP)****5.6.3. La stratégie de la CAVRA de valorisation de la dotation d'intercommunalité****5.6.3.1. L'architecture de la dotation d'intercommunalité****5.6.3.2. La volonté d'améliorer le CIF pour augmenter la dotation d'intercommunalité****5.6.3.3. Une stratégie entravée par la réforme de la dotation d'intercommunalité incluse dans la loi de finance pour 2019****5.6.3.4. La nécessité de revoir les perspectives financières et la stratégie de la CAVRA**

La loi de finances pour 2019 a en effet modifié considérablement la majoration de dotation qui aurait dû résulter des transferts de 2016. La perte d'ici à la fin du mandat est de l'ordre de 2,6 M€. En effet, l'Etat a brutalement changé de doctrine. Il n'y a désormais plus de prime à l'intégration communautaire. Les effets sont dilués dans un temps très long : l'agglomération touchera les subsides de ses transferts de 2016... en 2024 au terme d'une lente progression de sa dotation d'intercommunalité. En termes prospectifs, cette situation est d'autant plus

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

préjudiciable puisqu'elle annihile tout effet de passage à une Communauté Urbaine par fusion avec d'autres territoires. Ainsi, le bonus que constituaient les 60 euros par habitant aurait pu majorer la dotation d'intercommunalité d'une quinzaine d'euros par habitant...

La prospective financière sera révisée de fait au début du mandat. Le projet de territoire reste financé quoiqu'il en soit. Ce sont les marges de manœuvre futures qui apparaissent plus ténues.

5.7. L'évolution des charges de gestion

5.7.1. Les charges à caractère général

5.7.2. Les charges de personnel

5.7.3. Les autres charges de gestion

5.7.4. Les subventions

5.8. Les investissements

5.8.1. La programmation et le suivi des investissements

5.8.2. La réalisation des investissements

5.8.3. Le financement des investissements

5.8.4. L'état de la dette

5.8.5. La capacité de désendettement

5.8.6. La trésorerie

5.9. Le budget assainissement

5.9.1. Un niveau d'épargne satisfaisant

5.9.2. Un niveau d'investissement en retrait par rapport à la programmation

5.9.3. Un niveau d'endettement contenu mais qui pourrait augmenter afin de financer le programme d'investissement prévu

5.9.4. Conclusions sur l'analyse financière et éléments de perspectives

La Chambre note que des choix devront être réalisés pour minorer le volume des investissements à financer pour le prochain mandat et tenir la trajectoire de + 1,2 % par an de dépenses de fonctionnement.

Le prochain exécutif aura à prendre en compte l'histoire de cette nouvelle Communauté et la réalité d'un mandat d'investissement et de mise à niveau des équipements. Pour ce qui relève de la trajectoire contractualisée avec l'Etat, pour 2018 les dépenses de fonctionnement ont diminué ce qui permet de contribuer à l'objectif de limitation de l'évolution des dépenses.

En ce qui concerne les investissements, l'état d'avancement du projet de reconstruction d'un palais de la foire à Romans fait que son calendrier de réalisation s'étend finalement au-delà du mandat, permettant ainsi de limiter les coûts de fonctionnement. Par ailleurs dans le cadre du présent mandat la priorité a été donnée au plan piscines, avec notamment le projet de l'Épervière. Le projet du parc des expositions valentinoises a pour sa part été adapté afin de répondre aux besoins et aux enjeux du territoire à un coût moindre d'investissement en privilégiant la fonctionnalité et la maîtrise des coûts de fonctionnement.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC**6. La gestion interne****6.1. Les véhicules****6.1.1. Le cadre****6.1.2. Le parc et son utilisation****6.1.3. Le carburant**

Concernant l'absence de contrôles mis en place sur les consommations de carburant pointée par la Chambre, il est à noter que, contrairement à ce qui est mentionné au rapport, le tableau de suivi des consommations de carburant existe à l'Agglo au même titre qu'à la Ville de Valence. Le suivi effectué par le service commun l'est pour tous ses adhérents.

Par ailleurs, le service commun Garage travaille à la mise en place d'un système de « contrôles inopinés » à partir de ce même tableau. Ces contrôles inopinés seront couplés à un système d'alerte en fonction des consommations en litres et également des dépenses constatées au 60622.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

• **7. La gestion des ressources humaines**

7.1. La tenue des dossiers

Le rapport observe une qualité de tenue des dossiers inégale.

La DCRH est un service commun: à ce titre, à sa création en 2016, elle a récupéré les dossiers des agents issus de ses différentes collectivités adhérentes.

La mise à jour des dossiers se fait de manière régulière. Un travail de numérisation et classement des dossiers a été engagé dès la fin 2017 : ce travail de longue haleine est toujours en cours. A noter aussi que les services de la DCRH ont déménagé par trois fois depuis 2016, ce qui a pu compromettre le classement des dossiers.

7.2. Le temps de travail

7.2.1. Le cadre légal

7.2.2. Le cadre en vigueur à la CAVRA

La Chambre observe un temps de travail inférieur à la durée légale.

La durée de temps de travail fixée est bien de 1.607 heures, avec 2 jours du Président. Il est à noter qu'un troisième jour du Président a déjà été supprimé en 2017 afin de se rapprocher de la durée légale effective.

7.2.3. Les autorisations spéciales d'absence

7.2.4. Le compte épargne temps (CET)

7.2.4.1 Le CET à la CAVRA

Le rapport note le comptage des CET en heures, et recommande de procéder au comptage en jours.

Le comptage des CET se fait en heures mais leur monétisation s'effectue bien en jours conformément à la réglementation. Les sommes versées au titre du CET sont dans le cadre légal de la monétisation du CET.

7.2.4.2 Une augmentation des jours indemnisés

La Chambre constate que revenir sur l'indemnisation des jours de CET pourrait être une source d'économies.

Afin de contrebalancer l'abaissement du seuil de paiement des jours de CET de 20 à 15 instauré par la réglementation, Valence Romans Agglo va plafonner à 15 jours par an le nombre de jours de CET monétisables lors du CT du 2ème trimestre 2019, en accord avec les organisations syndicales.

Cependant, revenir sur cette mesure totalement n'est pas envisagé par la collectivité.

7.2.5. Les heures supplémentaires

7.3. Les procédures de recrutement

7.3.1. Le cadre mis en place

ET

7.3.1. Le recrutement d'agents contractuels

La Chambre estime les recrutements insuffisamment justifiés et/ou documentés.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

La Chambre estime également que les dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, qui posent le principe de recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents sauf cas particuliers et impossibilité manifeste de recrutement ne sont pas systématiquement respectées.

Il est à noter que, malgré certaines faiblesses de formalisme, le principe de priorité aux fonctionnaires sur les emplois publics est respecté, chaque candidature titulaire étant examinée avec soin et non retenue uniquement si les profils ne correspondent pas aux attentes du service.

Lors des recrutements, la procédure suivante est mise en œuvre :

- mise à jour de la fiche emploi, rédaction d'une annonce de recrutement et diffusion de cette dernière selon la procédure retenue, interne ou externe
- étude des candidatures et présélection des candidats, en priorisant les candidatures statutaires.
- mise en place d'une commission de recrutements comprenant le gestionnaire RH en charge de recrutement, le directeur et/ou chef de service concerné pour auditionner les candidats présélectionnés
- validation du choix de la personne proposée par le biais d'un procès-verbal de recrutement visé par les membres de la commission de recrutement, la hiérarchie et la direction générale adjointe concernée. Le procès-verbal indique le nombre de candidats reçus et précise les conditions de recrutement de la personne proposée, notamment son statut, les éléments financiers.

Pour les postes de catégorie A et B à pourvoir en externe, le choix de la personne proposée est également validé par le directeur général des services sur la base d'un contrôle de référence et de la cohérence des conditions du recrutement au regard de l'organisation du service concerné

Lorsque le procès-verbal est revenu visé par tous, la DCRH informe le candidat retenu et gère l'arrivée de la personne.

La collectivité mettra tout en œuvre afin de respecter au mieux les procédures légales de recrutement. Elle veillera à ce que la colonne « observations » soit remplie en cas de recrutement de contractuels, afin d'expliquer les raisons du non recours aux fonctionnaires lorsque certains aient fait acte de candidature et n'ont pas été retenus. Elle veillera également à préciser systématiquement sur ce même document le nombre de candidatures titulaires.

7.4. La gestion des agents contractuels

7.4.1. Le recours abusif au motif d'accroissement temporaire

7.4.1.1 L'utilisation du motif d'accroissement temporaire pour éviter une procédure de recrutement

La Chambre pointe le cas d'un agent recruté en 2016 sur le fondement erroné d'accroissement temporaire d'activité.

Il est utile de préciser qu'entre avril 2014 et mars 2015 il existait effectivement un contrat, avant que celui-ci ne soit annulé par le tribunal administratif, d'où la rémunération versée en contrepartie des missions effectuées.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Le rapport constate qu'aucune délibération de création des emplois n'a été prise pour les cas constatés d'accroissement temporaire d'activité.

Un tableau des emplois à jour a été délibéré (2019_057) au conseil communautaire du 4 avril 2019 recensant la totalité des emplois, incluant les emplois saisonniers et de renforts répondant aux besoins exceptionnels liés à des accroissements temporaires d'activité.

7.4.1.2 L'utilisation du motif d'accroissement temporaire pour octroyer des rémunérations supplémentaires à des directeurs

Le rapport pointe l'utilisation infondée du motif d'accroissement temporaire d'activité concernant le recrutement d'un agent, estimant qu'il s'agit d'une rémunération supplémentaire accordée sur un poste créé en doublon.

Il est nécessaire de préciser que ce recrutement, malgré l'utilisation d'outils statutaires effectivement inadaptés, concerne une fonction de Directeur général adjoint et non de Directeur des systèmes d'information, ce qui n'est donc pas un doublon comme mentionné au rapport.

Ainsi les missions exercées par le directeur général adjoint peuvent se résumer comme suit :

- Préparation et participation en tant que Directeur général adjoint aux instances politiques de l'agglomération : commissions administratives, exécutif, bureau des maires et conseil communautaire ;
- Participation au management stratégique de l'agglomération en tant que membre du comité de direction : réunions du CoDir, réunions de l'encadrement élargi, réunions de préparation et de suivi budgétaire et de pilotage des ressources humaines ;
- Management du département Systèmes d'Informations et Numérique : la Direction commune des systèmes d'information est un service commun piloté par un Directeur. Le rôle du DGA est plus vaste :
 - Le pilotage des relations avec les élus et les partenaires (SGAR, Préfecture de la Drôme, Inspection de l'éducation nationale, Orange...) sur les questions de numérique : déploiement du très haut débit à destination des particuliers et des entreprises au sein des 54 communes de l'EPCI, informatisation des écoles,
 - Le pilotage financier et RH du département,
- Fonction de directeur de projet et sponsor des chefs de projets sur des thématiques pour lesquelles son expérience est reconnue et apporte une valeur ajoutée à l'agglomération
 - Sponsor de la cheffe de projet Gestion Relations aux Usagers. L'agglomération développe un process et des outils afin de faciliter le recueil multicanal, le traitement et l'évaluation des demandes des usagers qui s'adressent soit directement à l'EPCI soit via les communes membres. Romans étant la seule ville de la Drôme dont l'accueil est labellisé Marianne, l'expérience de son DGS a été jugée pertinente.
 - Sponsor de la cheffe de projet Document Unique, la prévention des risques est un sujet sur lequel la ville de Romans a beaucoup travaillé, son DGS a été désigné par le CoDir afin de faire bénéficier la cheffe de projet de son expérience.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Le volume horaire hebdomadaire consacré à ces missions peut être estimé en moyenne à 12 heures ce qui n'est pas en lien avec la quotité de 15% définie dans l'arrêté. Il sera aussi précisé que le temps de travail d'un DGS et DGA ne s'apprécie pas au regard des standards des 1 607 heures annuelles.

Le poste occupé par le directeur en question, s'il était en renfort en début de période, s'est rapidement avéré indispensable : la collectivité va le créer à son tableau des emplois à hauteur de 15%.

7.4.2. Des revalorisations de rémunération importantes

La chambre pointe les revalorisations de rémunération importantes de 2 agents.

Ces deux agents occupent des postes importants dans la collectivité et ont vu leurs périmètres de responsabilité évoluer de manière significative au cours de la période observée.

7.4.3. Une mise à disposition irrégulière et coûteuse

Le rapport pointe le caractère coûteux pour la collectivité d'une mise à disposition irrégulière.

Il est à noter que la MEEF réalise des missions de service public en termes de retour à l'emploi sur le territoire. La collaboration de l'agent n'était pas une mise à disposition, elle n'a été concrétisée que par une lettre de mission afin que l'agent coordonne les missions menées par la MEEF et celles menées au sein de la collectivité. Dans le cadre de cette mission d'appui, l'agent a pu faire le lien entre les missions de service public assurées par la MEEF et les missions exercées à l'Agglo, représentant une passerelle entre les demandeurs d'emploi suivis par l'association et les entreprises recruteuses.

Cette collaboration a permis d'éviter une augmentation de la subvention versée par la collectivité à la MEEF et a ainsi été mise en œuvre dans un objectif de bonne gestion des deniers publics, permettant une rationalisation des ressources mobilisées par le service public.

7.5. Le régime indemnitaire

7.5.1. La difficile mise en place du régime indemnitaire dans un contexte de fusions de collectivités

7.5.2. Le cadre général depuis le RIFSEEP

7.5.2.1. Réglementation applicable

7.5.2.2. Application partielle par la collectivité

7.5.2.3. Un régime indemnitaire contesté

7.5.3. Le régime indemnitaire des cadres d'emploi en attente du RIFSEEP

7.5.4. Le cas particulier de la prime annuelle

7.5.5. La prime de non utilisation des véhicules de service

7.6. Les tableaux de suivi et de gestion prévisionnelle des emplois

La Chambre invite la collectivité à engager un véritable suivi de la masse salariale et des effectifs, et à se doter d'outils de prospective afin de permettre une réelle gestion anticipée des effectifs et des emplois.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Des tableaux de suivi des départs en retraite sont établis tous les trimestres et envoyés aux différents départements pour analyse, tout comme un listing mensuel des départs actés. En 2018, un travail a été fait pour construire des outils de suivi des dépenses de masse salariale par direction et services qui sont opérationnels en 2019. Les directions disposent ainsi d'informations prospectives quant à leurs effectifs respectifs.

En 2019, la collectivité engage par ailleurs un travail de prospective sur les dépenses salariales en fonction des évolutions prévues dans la collectivité. Des outils prospectifs sont en cours d'élaboration.

Par ailleurs, la Commission Interne de Régulation et Arbitrage (CIRA) permet un suivi macro de ces éléments sur la collectivité, et notamment une vision globale sur les agents en recherche de poste suite à reclassement, ainsi qu'un suivi des alertes de situations avec reclassements potentiels.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC**8. La politique de subventionnement**

Le rapport pointe l'absence de réalisation de cartographie des risques, malgré un recrutement effectué sur cette mission.

La fiche de poste du recrutement pointé comportait bien la mention « Cartographie des risques et suivi des satellites ». En ce sens le recrutement portait sur la mise en place d'un suivi des satellites de Valence Romans Agglo, se basant sur une cartographie de ces organismes et de leurs risques associés. Celle-ci a bien été réalisée, et a permis d'enclencher le suivi souhaité, qui a donné lieu à des audits flashs et plus poussés sur les satellites à enjeux. Ce suivi et la réalisation d'audits ponctuels se poursuit en 2019.

Il est possible que les actions mises en place ne correspondent pas à une cartographie des risques telle que l'entend la CRC, toutefois il est à noter que le recrutement effectué en 2017 a bien donné lieu aux actions prévues.

8.1. L'ESAD : EPCC avec la métropole de Grenoble**8.1.1. Présentation de l'organisme****8.1.2. La participation majoritaire de la CAVRA****8.1.3. Une participation décisive en investissement****8.1.4. Le centre culturel Les Clévos et la régie le Train Théâtre**

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC**9. La commande publique**

Une mutualisation forte a été entamée en 2016 sur cette thématique avec la création du service commun Commande publique conjointement avec Valence et Romans-sur-Isère. Instituant une démarche globale et partagée, celle-ci a permis un réel partage de compétence, ainsi qu'une amélioration des procédures et une massification des achats. L'ordonnateur a souhaité consolider ainsi une thématique stratégique pour la bonne gestion de la collectivité, notamment via le développement des outils permettant la sécurisation des achats publics. En atteste par exemple la structuration des procédures internes à partir de 2016 avec l'établissement de 6 procédures.

9.1. Des statistiques à enrichir

« L'ordonnateur n'a pas été en mesure de donner les informations relatives aux montants des années 2014 et 2015 »

Après l'entrée en vigueur au premier janvier 2014 d'une communauté d'agglomération suite à la fusion de quatre intercommunalités couvrant 51 communes, la priorité a été donnée en 2014 et 2015 au recensement des divers marchés et à l'absorption de la charge. Toutefois des tableaux d'information et de suivi existaient quant aux différents marchés passés par la collectivité.

La mise en place du service commun Commande Publique en 2016, a permis de monter en puissance et en compétence, et de développer des tableaux de suivi plus précis et complets, intégrant notamment un suivi des montants des marchés.

Il est observé que l'ordonnateur ne suit pas d'indicateur par direction ou service.

Des indicateurs par service ou direction sont difficiles à tenir sur le moyen/long terme et leur comparaison au fil du temps perd de son sens car les organisations fluctuent, les directions et services subissent des réorganisations/redécoupages, d'où le choix de la collectivité de raisonner en projets.

9.2. Des achats sans mise en concurrence

Il est observé que des achats ont été réalisés hors marchés quand bien même des marchés auraient dû être conclus

1. Société A de voyages :

Il s'agit principalement des achats de billets de train faits par la DCRH pour les déplacements professionnels des agents.

Cette direction ne tenait compte que du montant de la commission versée par billet (5€), pour estimer la dépense, ce qui représente moins de 3000 € HT/an.

On peut concevoir que les achats de titres de transports, moyennant une rémunération versée à la SNCF, ne s'inscrivaient pas dans le champ de la commande publique.

L'achat de billets étant soumis au CCP, une consultation sera prochainement engagée pour mettre en concurrence cette prestation.

2. Société B de TP :

Concernant 2015 : 47 420,81 € (2 dépenses cumulées) :

Il s'agit de deux achats pour lesquels les factures n'ont pas été retrouvées dans les archives papier de la Direction Assainissement (pour information, les factures avant 2017 n'étaient pas

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

répertoriées dans E-Sédit). Elles se rapportent à deux marchés non rattachés à cette époque dans E-Sédit (oubli des gestionnaires marchés ou d'un dysfonctionnement du logiciel E-Sédit concernant le module marchés ?).

La dépense de 24 330,04 € H.T correspond au marché n°14AS013 - Chabeuil - La Balme - Travaux d'assainissement

La dépense de 23 090,77 € H.T. correspond au marché n°MS_15AS015 - La Matinière- Châteauneuf sur Isère

Concernant 2016 : 24 896,10 € :

Il s'agit d'une dépense hors marché rendue nécessaire dans un contexte d'urgence : il a été demandé de dévoyer de toute urgence le réseau assainissement qui était placé au droit de la construction des pieux du futur bâtiment Décathlon. Le marché n°2013BA03 de travaux ponctuels était en cours avec une autre entreprise de TP à échéance au 18/06/2017, laquelle n'a pu répondre à l'urgence. Compte tenu du contexte d'urgence de l'époque, ces travaux ont été traités avec l'entreprise B de TP.

Concernant 2017 : 6 500 € H.T. € :

Il s'agit de prestations passées hors marché compte tenu de l'échéance du marché de travaux ponctuels susvisé (n°2013BA03 avec une autre entreprise de TP à échéance au 18/06/2017) et dans l'attente du renouvellement du marché de remplacement qui a été notifié le 14/11/2017.

Concernant 2018 : Il s'agit de prestations passées hors marché compte tenu de l'échéance du marché de travaux de branchements (n°2013BA06 à échéance au 05/08/2017) et dans l'attente du renouvellement du marché de remplacement N° 170403MPA qui a été notifié le 04/04/2018. Il est impossible de repousser des travaux de branchement car ces derniers doivent être réalisés dans un délai de deux mois, engagements pris auprès des usagers. Le délai de production d'un devis auprès de l'utilisateur est de 15 jours, aussi a-t-il été décidé de contracter directement des commandes auprès du titulaire du marché échu.

Marchés d'alimentation :

Dans le cadre des marchés d'alimentation (points 3 et 4 ci-dessous) des achats sont en cours de sourcing suite à l'intégration depuis septembre 2018 de plats végétariens dans les menus scolaires. En outre, la cuisine centrale a connu un fort développement passant d'un service commun de 3 communes en 2013 à 14 communes en 2018 et l'intégration des cuisines décentralisées du service petite enfance en 2019.

3. Société C d'alimentation :

Il s'agit d'achats ponctuels concernant des préparations alimentaires d'origine biologique pour lequel nous faisons du sourcing et des tests dans le but de faire un prochain lot concernant ce type de produit. Le marché que nous avons actuellement ne concerne que des préparations alimentaires conventionnelles.

4. Société D d'alimentation :

Il s'agit d'achat de sandwiches préparés pour les pique-niques des centres de loisirs. Actuellement il n'y a pas de marchés, celui-ci sera lancé courant 2019.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC**5. Fournitures de Bureau :**

Dans un contexte de mutualisation des services en 2017, 2 postes d'acheteurs ont été non pourvus pendant plus de 6 mois suite à de réelles difficultés de recrutement sur ce métier. Aussi, a-t-il été choisi de traiter en priorité les procédures relatives aux prestations intellectuelles et de service.

9.3. Une fonction achat qui s'est réellement structurée avec la constitution du service commun

Le rapport mentionne que :

La CRC précise que le service mode projet est notamment compétent pour la passation des marchés publics globaux et complexes

Il est précisé que ce service gère également la passation des concessions et diligente les mises en concurrence ainsi que les mesures de publicité des AOT.

- La DCCP ne prend en charge l'exécution de la passation d'un marché qu'une fois les pièces contractuelles et en particulier le CCTP, rédigées par les services utilisateurs :

Il est précisé que concernant les marchés du DTECH, la DCCP rédige toutes les pièces contractuelles exceptées les pièces techniques et financières qui incombent aux services techniques dès le 1er euro.

La DCCP n'est en contrôle que des pièces rédigées par les Directions/services hors Département technique (DTECH), ex : Département Développement et Territoires Durables.

- « La répartition des compétences entre les services achats et les services utilisateurs n'est pas toujours lisible. La chambre recommande d'étendre la compétence des services Achats au moins pour leur passation, à l'ensemble des commandes réalisées pour les besoins des services de la collectivité ».

L'acquisition et la mise en production du logiciel passation/programmation des marchés publics permettront d'harmoniser totalement les process sur les 3 collectivités liées au service commun « Commande publique ».

9.4. Les procédures internes

Il est observé l'absence de guide de la commande publique :

L'ensemble des outils liés à la commande publique, trames /documents-types, et fiches process compilés et mis à disposition des agents sur l'intranet, constitue bien le guide de la commande publique. Le choix de ce format tient notamment au fait qu'il permet plus aisément les mises à jour régulières.

Il est observé que certaines recommandations de la Charte de déontologie de la commande publique ne sont pas suivies, ainsi la traçabilité des échanges lors des échanges avec les fournisseurs n'est pas assurée par des comptes rendus écrits :

La charte vise à définir un objectif en la matière et il est souligné que si les échanges ne font pas l'objet d'un PV spécifique, ils sont relatés dans le rapport d'analyse qui détaille la teneur des négociations diligentées par la DCCP et la DCA qui dans la quasi-totalité des cas sont écrites et donc tracées.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Cette Charte de Déontologie est un outil de communication dans lequel la collectivité va expliciter les bonnes pratiques vers lesquelles nous nous efforçons de tendre.

Il est observé que la méthode de calcul prévue dans la Charte conclue avec la Fédération du BTP et appliquée pour détecter les offres anormalement basses en matière de travaux n'est pas toujours adaptée notamment dans l'hypothèse d'offres anormalement hautes alors que l'offre considérée est crédible :

Dans ces cas très exceptionnels, il est procédé à une étude comparative avec le marché précédent, les marchés conclus récemment et les prix pratiqués dans le secteur de sorte à dégager un faisceau de présomptions, parallèlement à la méthode de la Fédération, permettant de conforter ou non la suspicion de viabilité/non viabilité de l'offre.

Les services de la Commande publique réfléchissent par ailleurs à la conception d'une méthode qui leur serait propre pour le traitement des cas n'entrant pas dans le champ d'application de la Charte, à savoir les marchés de fournitures courantes et services.

Il est observé que la DCA n'a pas d'accès direct à l'intranet de Romans, ce qui empêche de connaître l'information précise donnée aux services de cette commune :

La DCA, comme tous les membres du service commun a accès à l'intranet de Romans.

La différence repose sur les applicatifs mis à disposition des collectivités : La ville de Valence et l'Agglo disposent d'un applicatif « maison » positionné sur chaque intranet qui permet d'accéder rapidement aux données sur les marchés transversaux et la ville de Romans n'en dispose pas encore.

Il est prévu qu'un dispositif commun développé par la DCSI soit mis en œuvre.

9.5. L'absence de nomenclature unique

Le fait d'avoir une nomenclature par collectivité est le fruit de l'histoire propre à chaque collectivité.

S'il y a eu un travail en commun au niveau de Valence et de l'agglo pour une nomenclature en partie commune dès 2015, la construction d'un service commun ne doit pas se confondre avec une fusion ; chaque collectivité conserve ses prérogatives sur son organisation et donc maîtrise sa nomenclature en fonction de ses compétences et de sa taille.

9.6. La mise en place d'outils permettant de définir une stratégie achat

Il est observé qu'il n'existe pas de politique formalisée de sourcing pour les travaux et aucune base de données exploitable des fournisseurs :

La collectivité entend se doter dans les prochains mois d'un logiciel de passation des marchés permettant notamment leur recensement. Dès lors une base fournisseurs pourra être constituée.

Cartographie :

A ce jour, il n'y a pas d'outils hormis Excel pour établir une cartographie ; c'est pourquoi sa mise en œuvre a été externalisée en 2017 à partir des factures et des mandats sur les fournitures et services et a permis de dégager les segments d'achats à travailler en priorité (500 k€ de gains d'achats prévus).

Une réflexion est actuellement en cours afin que le logiciel de passation à acquérir par la collectivité comprenne une option programmation/computation des seuils. Ceci afin de

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

permettre la réalisation annuelle d'une cartographie pour cibler les marges potentielles, constituer une matrice des risques et positionner les achats par rapport au type de concurrence.

Par ailleurs un travail sur les achats est en cours en lien avec le service contrôle de gestion.

9.7. L'exécution

9.7.1. Le suivi global de l'exécution des marchés

9.7.2. Les pénalités de retard

Sur l'observation 103 : Il est rappelé que chaque marché comporte un délai d'exécution et que les pénalités de retard prévues au contrat permettent de mieux maîtriser le respect du délai.

L'application des pénalités de retard intervient uniquement si les pénalités sont prévues par le marché et si la circonstance ayant conduit à leur application est imputable à l'entreprise titulaire du marché ou à un sous-traitant.

La commune, maître d'ouvrage, a la possibilité de renoncer partiellement ou totalement aux pénalités de retard dues par le titulaire du marché sous la réserve toutefois que cet abandon de créance ne puisse être assimilé à un avantage injustifié au sens de l'article 432 du code pénal. Il appartient alors au conseil municipal de décider de prononcer l'exonération partielle ou totale des pénalités.

Ainsi donc, un retard dont la cause n'est pas imputable au titulaire du marché, ne génère donc pas de pénalité et ne peut être assimilé à une libéralité.

Aucune décision expresse du conseil n'apparaît donc nécessaire en l'absence de renonciation à une créance.

L'exigence d'une délibération dans cette hypothèse ne repose donc sur aucun fondement juridique, et la collectivité a donc acté de l'absence de pénalités par décision du Maire.

En dépit de ce qui précède, depuis 2018, la Trésorerie confondant elle aussi annulation de pénalités et absence de pénalités dues, exige une délibération en guise de pièce justificative pour les deux cas. La Commune prend donc désormais des délibérations pour acter de l'absence de pénalités dues.

9.7.3. Un mauvais suivi de l'exécution financière

Il est observé qu'un certain nombre de mandats n'ont pas été rattachés dans le logiciel financier au moment du règlement des factures quand bien même ils se rapporteraient à un marché existant, notamment en matière d'assurances et en matière d'alimentation.

Réponse en matière d'assurances :

Il est précisé que l'agglomération a souscrit des polices d'assurance (Dommages aux Biens, Responsabilité Civile, Assurance flotte automobile, Statutaire) après des procédures concurrentielles avec négociation diligente avec l'appui d'un assistant à maîtrise d'ouvrage. Le tableau joint précise à quel marché se rattache chaque mandat.

Ces marchés n'ont effectivement pas ensuite été saisis comptablement dans le logiciel Finances et ils ressortent donc en « non rattachement de mandats ».

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Le suivi financier de ces marchés a toujours été scrupuleusement effectué par l'Unité Assurances. Elle contrôle régulièrement les équilibres entre les polices d'assurances souscrites, leurs sinistralités et indemnisations et leurs variables d'évolution. En effet, ces marchés ont la spécificité d'évoluer annuellement en fonction de plusieurs variables Internes (ex : la masse salariale pour la responsabilité civile et l'assurance statutaire, le nombre de véhicules pour la flotte automobile, la surface de bâtiments en propriété ou en location pour la dommage aux biens) et externes (application des indices de révision, ex : indice FFB pour la construction).

Malgré un traitement comptable imparfait que la collectivité a corrigé depuis 2019, il est souligné que ces marchés sont suivis précisément dans leur exécution, ce qui est impératif notamment pour éviter une résiliation des contrats d'assurances en l'absence de règlement des cotisations.

Réponse en matière d'alimentation :

CI-dessous les actions déjà mises en œuvre :

- Le rattachement systématique des factures aux différents marchés en faisant remonter tout dysfonctionnement (liaisons des factures aux marchés) grâce au recrutement d'une personne à temps plein depuis le 1er janvier 2019 pour faire le suivi de l'exécution,
- Un suivi et une expertise de la Direction Communes des Achats et Moyens Généraux avec la mise en place d'une programmation annuelle et son suivi bimensuel : décision de procéder à un sourcing sur plusieurs segments, d'avoir une vision du besoin sur un plus long terme et de passer en procédures d'Appel d'offres sur 4 ans (1 an reconductible 3 fois 1 an) plutôt qu'en procédures adaptées annuelles.

9.8. L'examen de contrats de commande publique

9.8.1. Le lot n°2 du marché interventions dans les bâtiments

Il est observé que le titulaire du marché a été retenu par défaut car d'une part il ne présentait pas toutes les qualités attendues et exigées par les documents de la consultation et d'autre part, une déclaration sans suite aurait été possible par justification par un motif d'intérêt général. Cela aurait permis de relancer le marché après un meilleur travail de sourcing.

Il est important de remettre en perspective l'attribution du marché de surveillance à la société en question.

En effet, un premier marché concernant la même prestation en groupement Valence /Valence Romans Agglo, a été lancé le 10/02/2016 et notifié le 15/07/2016. Ce marché était de 12 mois éventuellement reconductible 3 fois 12 mois.

Quatre offres avaient été analysées, incluant par la société retenue en définitive.

Une autre entreprise avait été retenue en obtenant la meilleure note technique et la meilleure note sur le délai d'intervention.

Malgré cela, les liens avec cette entreprise se sont tendus, entreprise qui reprochait à la direction des Bâtiments d'être trop exigeante par rapport aux prescriptions du cahier des charges.

Il a donc été décidé de ne pas reconduire ce marché en 2017 et de le relancer.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Une nouvelle consultation a eu lieu pour laquelle un bref travail de sourcing a été réalisé compte tenu de la spécificité des prestations: une entreprise ayant candidaté au premier marché n'était pas intéressée, une autre a seulement retiré le dossier de consultation. Seule la société retenue en définitive a répondu.

Le fait de déclarer sans suite la procédure pour insuffisance de concurrence n'est qu'une possibilité qui n'aurait pas résolu la situation dans ce cas.

En l'espèce, il s'agit plus d'un problème de calibrage de besoin et d'exigence du cahier des charges. Sur ce point un travail est entrepris avec la direction des bâtiments en amont de l'échéance du marché en cours.

9.8.2. Le marché de service relatif à l'opération d'animation territoriale en faveur d'une agriculture durable

9.8.3. Le marché de concours de maîtrise d'œuvre sur APS-Latour Maubourg, réhabilitation

9.8.3.1. Sur les délais de publicité :

La Chambre régionale des comptes observe que les délais de publication ont été respectivement de 25 jours pour la phase « candidature » (du 07/07/2016 au 01/08/2016) et de 78 jours soit 2 mois et 17 jours pour la phase « offres » (du 04/10/2016 au 21/12/2016). Ce délai est considéré insuffisant, d'autant que, pour ce qui concerne la phase de « candidatures », quatre candidats ont déposé des candidatures hors délai. Il est observé en outre que la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MICQP) préconise un délai minimal de 30 jours pour la phase « candidatures » et de 3 à 4 mois pour la phase « offres » pour des résultats attendus de niveau avant-projet sommaire (APS).

Il est précisé tout d'abord que le concours de maîtrise d'œuvre est une technique particulière d'achat régie par les dispositions des articles 88 et 89 du décret N° 2016-360 relatif aux marchés publics alors en vigueur. Aucun de ces articles ne fixe de délai minimal de publication ni pour la phase « candidatures » ni pour la phase « offres ».

Les préconisations de la MICQP n'ont pas de caractère impératif, il ne s'agit là que de préconisations, et l'acheteur demeure libre de fixer les délais de publication qui lui paraissent raisonnables. Il est d'ailleurs à noter que la MICQP a été membre du jury via un représentant architecte.

En l'espèce, l'acheteur a tenu à laisser un délai raisonnable, tant en phase « candidatures » qu'en phase « offres ». Concernant la phase de « candidatures », il s'est appuyé sur le délai minimal fixé en procédure formalisée, à savoir 30 jours. Pour la phase « offres », un délai de 78 jours, soit 2 mois et 17 jours lui a paru raisonnable. Il est souligné qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose de neutraliser le mois d'août, en tout ou partie, dans les délais de publicité.

Il est ensuite précisé que les délais de publication se calculent à partir du lendemain de la date d'envoi à la publication et non pas à partir de la publication effective, le jour de l'envoi à

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

publicité étant exclu du décompte. Le délai de publicité de la phase « candidatures » n'est donc pas de 25 jours mais bien de 30 jours (du 01/07/2016 au 01/08/2016).

Enfin, il est rappelé que si effectivement, lors de la phase de « candidatures » quatre candidats ont déposé une candidature hors délai, 78 autres candidats ont manifestement eu suffisamment de temps pour présenter une candidature dans les délais.

9.3.3.2. Sur l'analyse des offres et le choix finalement opéré par l'ordonnateur
Il est observé que le projet retenu par le pouvoir adjudicateur n'est pas celui qui a été classé en première position par le jury de maîtrise d'œuvre. Il est par ailleurs qualifié de contradictoire la justification donnée au candidat classé N° 1 pour rejeter son projet. Le courrier d'information au candidat non retenu précise : *« Malgré un parti architectural très respectueux du site et un coût global satisfaisant, votre projet dépasse substantiellement l'enveloppe prévisionnelle fixée et nécessiterait de lourdes adaptations fonctionnelles. »*. Il est précisé que doivent être distingués d'une part le montant des travaux et d'autre part le coût global.

Les projets étaient jugés sur la base des critères suivants :

- La pertinence du parti architectural à 25 %
- Le respect du programme fonctionnel à 25 %
- Le coût des travaux à 25 %
- Le coût global sur 10 ans à 25 %

Par « coût global » étaient entendus les coûts suivants : nettoyage, énergie, maintenance, contrôles, entretien.

Par « coûts des travaux » était entendu le montant des travaux décomposé en unité d'ouvrages.

La justification du rejet du projet classé en première position par le jury n'est donc pas contradictoire, puisqu'elle trouve son fondement dans le dépassement du « coût des travaux », différent du « coût global ».

Si le projet classé en première position par le jury présentait un coût global satisfaisant, son coût travaux dépassait substantiellement l'enveloppe prévisionnelle. C'est la raison pour laquelle le pouvoir adjudicateur a décidé de désigner un autre lauréat, dont le coût travaux respectait l'enveloppe prévisionnelle fixée.

Par ailleurs, la Chambre note le dépassement du montant de cette enveloppe suite à la dévolution des marchés de travaux.

La collectivité tient à souligner que toute réhabilitation effectuée sur des bâtiments anciens s'accompagne d'imprévus, occasionnant la majeure partie du temps des évolutions quant au coût du projet.

Ainsi, le projet 2, très différent du projet retenu et plus impactant en termes de travaux sur la structure existante, aurait potentiellement donné lieu à des dépassements du même ordre voire plus conséquents.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Enfin, le projet classé en première position par le jury est celui qui a obtenu la note la moins élevée pour le critère « respect du programme fonctionnel », à savoir 45/100, contre 90/100 pour le projet lauréat.

Pour respecter parfaitement le programme annoncé, le projet classé en première position aurait nécessité de lourdes adaptations fonctionnelles.

C'est la deuxième raison pour laquelle le pouvoir adjudicateur a décidé de ne pas désigner ce projet lauréat du concours de maîtrise d'œuvre.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC**10. Le centre aqualudique de l'épervière à Valence****10.1. Le projet de centre « aqualudique » dans le cadre du plan piscines****10.1.1. Le « plan piscine » de l'agglomération****10.1.2. Caractéristiques du projet de centre aqualudique en cours de réalisation****10.2. Le choix du mode de construction et de gestion****10.2.1. Programmation**

Le rapport pointe que la collectivité n'a pas fait réaliser d'étude de faisabilité ou d'étude prévisionnelle.

Il est à noter qu'une étude de faisabilité a été réalisée par l'agglomération pour la piscine de Portes-lès-Valence début 2016. Cette étude présentait des aspects d'ordre général notamment sur l'approche de l'offre aquatique sur le territoire ou sur le cadrage des besoins de l'offre grand public. Elle a donc été utilisée pour le centre aqualudique de l'Épervière.

10.2.2. Recueil de l'avis de la Commission locale des services publics

Le rapport pointe le caractère succinct de la présentation du projet faite en CCSP, sans éléments financiers permettant un avis éclairé de la Commission.

Il est à noter que le rapport de présentation des caractéristiques du service délégué fourni à la Chambre présente en son chapitre 3 les différents scénarios possibles de réalisation et d'exploitation et en son chapitre 4.2 l'économie du futur contrat. Il détaille à la fois les objectifs en termes de tarification et les relations financières envisagées entre le concessionnaire et l'agglomération.

10.2.3. Une présentation restreinte du projet à l'assemblée délibérante

La Chambre estime insuffisants les éléments de présentation fournis à l'assemblée délibérante dans la note de synthèse afin qu'elle se prononce sur le projet.

Il n'existe pas de formalisme particulier légal ou réglementaire sur le rapport présenté à l'assemblée délibérante comme en atteste la réponse parlementaire suivante :

Question N° 20660

de Mme Marie-Jo Zimmermann (Union pour un Mouvement Populaire - Moselle)

Question publiée au JO le : 12/03/2013 page : 2733

Réponse ministérielle publiée au JO le : 24/09/2013 page : 10104

« L'article L.1411-4 du code général des collectivités territoriales énonce les exigences suivantes : « les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire ». Aucune disposition légale ou réglementaire ne précise le contenu exact de ce rapport, ni la notion de « rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire ». Cependant, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé que ce rapport de présentation ne devait pas se confondre

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

avec le dossier de consultation, remis ultérieurement aux entreprises admises à déposer une offre (CAA Lyon, 16 juin 2011, n° 11LY0456, Syndicat études et élimination des déchets du Roannais). Ainsi, le rapport n'a-t-il pas vocation à être aussi détaillé que celui présentant un cahier des charges. S'agissant des éléments précis à faire figurer dans le rapport de présentation, le juge retient une appréciation assez souple, car il examine avant tout si les éléments fournis permettent à l'assemblée délibérante de prendre une décision suffisamment éclairée. La cour administrative d'appel de Marseille a précisé dans une décision du 12 mai 2011 que le rapport de présentation devait indiquer « les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu ». Il n'est néanmoins pas impératif, à ce stade, que ladite assemblée soit saisie d'une proposition de durée de la délégation. De même, il ne saurait être exigé que le projet soit abouti quand il est présenté à l'assemblée délibérante au stade du principe de la délégation de service public, les données financières pouvant encore évoluer de manière importante (CAA Marseille, 12 mai 2011, n° 10MA04368, Association fédérale d'action régionale pour l'environnement). Dans ces conditions, on peut considérer que le rapport de présentation doit comporter au moins une analyse détaillée du contexte dans lequel s'effectue le choix du mode de gestion ainsi que les caractéristiques principales du contrat qu'il est envisagé de conclure, afin de permettre à l'assemblée délibérante de prendre une décision suffisamment éclairée. Ainsi, les missions du service, les modalités de gestion actuelles et l'évolution envisagée, l'exposé des différentes solutions possibles, la proposition de recourir à une délégation de service public, et la présentation des principaux éléments du contrat envisagé paraissent être les éléments nécessaires à une assemblée délibérante pour se prononcer sur le principe du recours à une délégation de service public. Peuvent également figurer dans ce rapport, dans un souci de sécurité juridique, les modalités de rémunération du délégataire et d'éventuel partage de risque d'exploitation avec la collectivité délégante, les modalités de facturation à l'utilisateur ou encore l'exigence de constitution ou non d'une société dédiée. Bien que non obligatoire, la publication de ces informations dans le rapport de présentation contribue en tout état de cause au respect des exigences de transparence, auxquelles les collectivités territoriales sont soumises, conformément aux principes de la commande publique du droit de l'Union européenne (CJCE 7 décembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH*, affaire C-324/98) ».

La délibération et ses éléments annexes sont conformes à cette réponse ministérielle.

10.2.4. Un choix du mode de gestion déjà arbitré par l'exécutif

La Chambre estime que le marché d'Assistance à maîtrise d'ouvrage signé le 19 avril 2016 engageait déjà la collectivité vers le modèle concessif, démontrant le choix effectif de l'exécutif avant même la sollicitation de la CCSPL et de l'assemblée délibérante.

Il est à noter que le marché de conseil d'assistance à la passation du contrat comprenait notamment une assistance (étude préalable) pour la préparation de la CCSPL et du conseil communautaire, comme le montre le CCTP de ce marché. Cette phase a été anticipée dans un objectif d'optimisation des délais.

Extrait du CCTP de l'AMO :

« Assistance à la mise en oeuvre de la procédure de concession

Le titulaire assistera la collectivité : Assistance à la passation d'une concession de service public pour la réalisation d'un centre aqua-ludique sur la zone de l'Épervière à Valence :

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

- le cas échéant, à la réalisation des études d'impacts ou autres études préalables,
- préparation des documents à présenter lors des commissions (CCSPL, CTP, conseils communautaires) liées à la procédure de concession,
- rédigera une note d'information présentant la concession à destination du conseil communautaire qui autorisera le lancement de la procédure de DSP. »

Par ailleurs, compte tenu de la rédaction de l'article 14 de l'Acte d'engagement du marché, et conformément aux dispositions de l'article 20 « Arrêt de l'exécution des prestations » de l'arrêté du 16 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles, il était possible pour l'agglomération de ne pas poursuivre l'exécution des prestations à l'issue de la mission 2, dès lors que le conseil communautaire n'aurait pas approuvé le choix du recours à la procédure de concession.

10.3. La consultation

10.3.1. L'objet de la consultation ; le contenu du programme

10.3.1.1. Caractéristiques programmatiques de la consultation

10.4. Caractéristiques financières au stade de la consultation

10.4.1. Le déroulement de la procédure

10.4.1.1. Chronologie

10.4.1.2. Les offres initiales : hétérogénéité des projets, homogénéité des coûts

Le rapport souligne l'absence d'attendus précis en termes d'équipements, ce qui a amené à la présentation de projets opposés par les différents candidats.

En effet l'Agglomération a souhaité permettre les initiatives et idées des opérateurs privés, ce qui est d'ailleurs exprimé clairement dans le programme général d'objectifs :

« Il est donc évident qu'il ne peut pas s'agir, dans le cas de la présente procédure, de rédiger un programme fonctionnel et technique détaillé du même type que celui qui est communément établi sur une opération « classique » en Maîtrise d'Ouvrage Publique, à savoir un programme très cadré et très prescriptif laissant peu de place à l'initiative et aux propositions imaginatives des opérateurs candidats. Il s'agit ici de raisonner davantage en terme de définition d'objectifs et de performances à atteindre (en particulier en terme économique et de performances d'exploitation), autour certes d'un projet de base (programme imposé composé d'éléments invariants, constituant le socle de l'opération) à prendre impérativement en compte par les futurs candidats, mais en laissant une importante liberté aux groupements opérateurs qui doivent, dans le cas présent, faire preuve d'imagination et d'innovation, et être ainsi force de propositions. »

Compte tenu de l'envergure du projet et de la place laissée aux activités accessoires dans le programme, il apparaît naturel, voire sain et bénéfique pour l'agglomération, que des projets très différents aient été proposés par les candidats pour répondre au besoin exprimé, sachant que les trois projets avaient tous comme point commun le fait de respecter le programme sur les éléments de sujétions de service public.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

10.4.1.3. Les offres après négociation : des projets revus à la baisse et de nouvelles modalités de financement

Le rapport souligne un coût des travaux proposés par chaque candidat quasiment identique et suivi d'évolutions importantes consécutives aux phases de négociation.

Au vu des coûts de travaux excessifs proposés par les candidats dans leurs offres initiales, la collectivité a effectivement procédé à une phase de négociation permettant d'aboutir à des offres respectant l'enveloppe de travaux souhaitée.

Par ailleurs certaines données nous paraissent pouvoir s'analyser différemment du raisonnement proposé par la Chambre.

Concernant les différences de programmes entre les candidats :

Contrairement au constat du rapport, l'offre d'Espaceo retenue comprend bien un bassin qui, s'il est dénommé « bassin nordique », est toutefois bordé par une plage et constitue en cela un réel bassin extérieur d'été.

Concernant l'incidence de la négociation sur les offres :

- L'analyse monofacteur faite par la Chambre en examinant uniquement le ratio « évolution du coût des travaux / évolution des surfaces de bassin » paraît réductrice et ne permet pas d'éclairer le choix de la collectivité. Il convient d'examiner les évolutions des coûts de travaux proposées par chaque candidat au regard de plusieurs facteurs.

Ainsi si l'on compare les offres au regard des surfaces de bassins utilisables toute l'année on constate que :

- Espaceo diminue de 40 % la totalité des surfaces des bassins qui sont tous utilisables toute l'année.
- L'UCPA diminue les bassins couverts de 26 % (451 m² à 331 m²) et augmente de 8 m² la surface des bassins utilisables toute l'année (données dans le tableau 50). Le bassin extérieur de 227 m² du projet de l'UCPA représente 25 % de la surface des bassins. Le coût de construction d'un bassin extérieur est moins important qu'un bassin couvert.
- Eiffage diminue de 4,3 % la surface de bassin utilisable toute l'année (données dans le tableau 50). Le bassin extérieur de 420 m² (qui diminue de 200 m²) représente 35 % de la surface des bassins.

La diminution du coût des travaux est également à croiser avec la diminution de la surface utile hors locaux techniques.

S U hors LT en m ²	Espaceo	UCPA	Eiffage
Première offre	5700	8322	5429
Offre finale	3095	2392	4130
Ecart en m ² de SU entre les deux offres	2605	5930	1299
Diminution de la SU	46%	71%	24%
Diminution cout travaux en %	34%	30%	15%

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Ainsi au vu des proportions entre diminution du coût des travaux et surfaces utiles, les offres d'Espacéo et Eiffage apparaissent plus cohérentes que celle de l'UCPA, qui diminue la surface utile de 71% en impactant une baisse de coût de 30% seulement.

La diminution des surfaces de bassin et des coûts travaux est également à comparer à la contribution de l'agglomération.

Contribution en €	Espacéo	UCPA	Eiffage
Première offre	3 260 000	3 220 374	2 966 510
Offre finale	1 379 406	1 424 833	1 712 186
Ecart entre les deux offres	1 880 594	1 795 541	1 254 324
Diminution de la contribution	58%	56%	42%
Diminution cout travaux en %	34%	30%	15%

Cette analyse permet d'apprécier la cohérence entre l'évolution du coût des travaux de chaque offre et celle de la contribution Agglo.

Enfin la diminution des surfaces et des coûts travaux est à comparer avec l'évolution des recettes.

recettes en €	Espacéo	UCPA	Eiffage
Première offre	1 457 680	2 903 626	1 682 952
Offre finale	1 703 280	2 622 561	1 972 282
Ecart entre les deux offres	245 600	281 065	289 330
Evolution des recettes	17%	-10%	17%
Diminution cout travaux en %	34%	30%	15%

Cette analyse montre la prise de risque de chaque candidat quant à la fréquentation (et aux recettes en découlant) par rapport à l'attractivité de leurs programmes. Ainsi les programmes d'Espacéo et Eiffage sont potentiellement plus attractifs du fait de l'augmentation des recettes qu'ils anticipent.

10.4.1.4. Les observations sur la régularité de la procédure

La Chambre estime que la phase de négociation a conduit à la modification de caractéristiques substantielles de la consultation (montant de la subvention et modalités de tarification).

Le rapport mentionne que le programme prévoyait en effet une subvention publique de 7M€, ainsi que l'alignement de la tarification sur celle de Diabolo à Bourg-de-Péage.

Suite à la négociation, l'ampleur des projets présentés a été modifiée, mais les exigences de la l'agglomération n'ont, elles, pas été altérées. En ce sens il n'y a pas eu de modification d'éléments substantiels de la consultation. Le montant des travaux par rapport au programme de la consultation qui indique un montant entre 15 et 25 M€ HT n'a pas changé. La surface de 700 m² de bassin pour l'essentiel utilisables toute l'année n'a pas été modifiée en cours de négociation.

Le projet a suscité une large concurrence puisque 6 candidats ont été retenus, et le projet de contrat indiquait précisément que les subventions étaient indicatives et pouvaient évoluer.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Il est à noter par ailleurs que le projet de contrat indique clairement que la subvention d'investissement peut évoluer au stade de la négociation :

« À l'attention des candidats

Pour l'élaboration de leur offre, il est demandé aux candidats de tenir compte du versement par le Concédant d'une subvention d'équipement d'un montant de 7 M€, versée pour 25% à l'issue des travaux de démolition, à 50% à l'issue des travaux de gros œuvre et à 25% après Constatation de Conformité des Ouvrages.

Ce montant est indicatif et est destiné à permettre la comparaison des offres sur une base similaire. La Communauté d'Agglomération se réserve la possibilité de faire évoluer ce montant au cours de la phase de négociations.

En fonction du calendrier proposé, les candidats identifieront les dates prévisionnelles de ces différents versements de la subvention d'équipement par le Concédant. »

De même, en matière de politique tarifaire la délibération du 26 juin 2016 sur le choix du mode de gestion ainsi que le projet de contrat indiquaient seulement au candidat que :

« À l'attention des candidats

(...)

Un alignement avec les tarifs de Diabolo, également en délégation de service public, peut être un objectif pour les activités correspondant au programme de base (accueil des primaires, ouverture minimum au public). »

Concernant la modification des tarifs « cibles » grand public, comme il a été indiqué précédemment il s'agissait d'un « potentiel objectif d'alignement » de « cibles », en aucun cas d'une caractéristique minimale du contrat. Des tarifs légèrement supérieurs ne constituaient donc pas une irrégularité justifiant un rejet d'offre. Il est d'ailleurs à noter que les tarifs du centre aquatique Diabolo ont eux-mêmes évolués depuis 2016 du fait de l'indexation prévue au contrat et la procédure / de mise en concurrence de la concession. Ainsi fin 2019, lors de l'ouverture du centre aquatique de l'épervière, ces tarifs seront de 4€90 pour un adulte et 3€90 pour un enfant, ce qui est très proche des 5€ adulte et 4€ enfant du centre aquatique de l'épervière, qui proposera des activités plus étendues pour ces tarifs (bassin nordique, pataugeoire, toboggans intérieurs...). La gratuité pour les enfants de moins de 3 ans est prévue.

Il est à noter que la collectivité a fait le choix, dès le début du projet, d'utiliser des tarifs projetés « à l'ouverture », d'où l'absence d'évolution de ces tarifs dans les analyses et les communications entre 2016 et 2019.

10.4.1.5. Conclusion intermédiaire sur la procédure

L'ensemble des éléments apportés préalablement démontrent que le projet a fait l'objet d'une réelle préparation et que les attendus de la collectivité (surfaces de bassins, créneaux scolaires, amplitudes d'ouverture...) n'ont pas évolué de manière substantielle au cours de la procédure.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

10.5. Les caractéristiques principales du contrat

10.5.1. Financement de l'investissement initial

Le rapport estime que le choix du mode concessif « semble avoir été un frein à l'obtention de subventions publiques » et a donc conduit à un reste à charge plus important pour la collectivité.

Le choix de la concession et non d'une construction du centre avec maîtrise d'ouvrage publique (comme évoqué pour le centre « Linaë par la communauté de communes Arche Agglo) a été réfléchi par l'agglomération, notamment du fait de l'expérience du centre aquatique Diabolo dont le modèle est celui d'une séparation de la maîtrise d'ouvrage et de l'exploitation. En effet celui-ci a été construit sous maîtrise d'ouvrage publique (à l'époque par la communauté de communes du canton de Bourg de Péage) ce qui pose aujourd'hui des questions en matière d'exploitation. Les différents concessionnaires ont évoqué des problèmes de conception perturbant l'exploitation du site.

On peut citer ainsi différentes problématiques constatées comme l'aménagement de la pelouse (peu satisfaisant au regard des usages), l'existence d'une salle de réunion utilisée dans les faits comme salle de fitness (et de ce fait inadaptée à cet usage) ou encore le positionnement du restaurant liée à l'exploitation (ayant amené à une activité déficitaire).

Ces éléments ont d'ailleurs fait l'objet d'un développement dans le rapport de présentation à la CCSP du 17 juin 2016.

Par ailleurs il est à noter qu'en maîtrise d'ouvrage publique, la collectivité aurait dû supporter non seulement 100% des coûts d'investissement initiaux du projet, mais également les risques liés aux travaux (malfaçons, retards des travaux, aléas de chantiers...).

10.5.2. La subvention d'investissement initiale et la CFI

Les caractéristiques financières du contrat s'équilibrent de manière globale. L'augmentation de la subvention d'investissement initial et de la CFI a ainsi permis de minorer la subvention de service public.

Il est à noter également que le risque lié à la construction et notamment une augmentation du coût réel des travaux par rapport au prévisionnel de l'offre est supporté par le concessionnaire. Or, en maîtrise d'ouvrage publique des dépassements importants sont régulièrement constatés au moment de la réalisation des travaux par rapport au coût prévisionnel définitif des travaux sur lequel s'engage le maître d'œuvre en phase APD.

10.5.3. La contribution forfaitaire d'exploitation

Au-delà de la seule natation scolaire, l'exploitation d'une piscine publique constitue une mission de service public dont l'organisation incombe à la collectivité locale ; l'accès à la nage est donc reconnu comme une mission de service public en tant que telle. En ce sens les sujétions de service public justifiant la contribution forfaitaire d'exploitation sont donc difficilement quantifiables par une étude de coût détaillé isolant ces contraintes.

Concernant le lien entre la contribution forfaitaire d'exploitation et la CFI, il apparaît encore que l'équilibre économique du contrat ne peut s'apprécier que dans sa globalité, chacun des éléments financiers ayant de facto un impact sur les autres. De plus le fait que le

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

concessionnaire accepte une réduction de la CFE en cas de conditions d'emprunt moins favorables que ses prévisions ne signifie pas que celle-ci est surestimée, mais que le concessionnaire supporte lui-même ce risque lié à l'emprunt.

10.5.4. La tarification du service, déterminant essentiel du chiffre d'affaires

Le rapport pointe :

- Des amendements importants amenés par le concessionnaire aux modalités de tarification initialement prévues au projet de contrat
- La libre détermination par le concessionnaire des tarifs des activités autres que les entrées grand public « univers aquatique ».

La tarification du service a été entièrement définie au moment de la définition du contrat, tous les tarifs étant déterminés dans l'annexe IX.

L'article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession indique effectivement que « Le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution. » Toutefois le contrat en présence comporte des tarifs de nature différente : des tarifs de service public ainsi que tarifs accessoires. S'agissant de ces tarifs accessoires, qui concernent des activités pouvant être choisies librement par les candidats lors de la procédure, et dont la vocation est de mieux assurer l'équilibre financier général de la concession, la question de leur régime se pose. En effet, par parallélisme avec les dispositions du Code général des collectivités territoriales, seuls les tarifs de service public pourraient être déterminés par l'assemblée délibérante.

Les tarifs libres permettent au concessionnaire d'avoir la capacité d'adapter les tarifs à titre promotionnel. A titre d'exemple les activités « Globby » sont à destination des enfants et sont des activités de familiarisation à l'apprentissage de la nage. Le tarif de la séance est de 9 €. L'entrée à l'univers Balnéo (comprenant l'accès à l'univers aquatique) est de 16 €.

- La libre détermination par le concessionnaire des tarifs des activités autres que les entrées grand public « univers aquatique ».

Voir supra concernant l'article 32 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions.

L'existence et l'importance des recettes complémentaires du délégataire doivent être prises en compte dans la convention de délégation du service public. En effet, celle-ci peut contribuer, de manière parfois importante, à l'équilibre financier de la délégation et il peut être tenu compte de ces recettes complémentaires lors de la fixation des tarifs du service public, ce qui est bien le cas dans la convention pour le centre aquatique.

10.5.5. La redevance d'occupation du domaine public

La Chambre estime la formule de calcul de la redevance d'occupation du domaine public irrégulière car sans lien avec l'équilibre économique du contrat et les résultats d'exploitation. Le code général de la propriété des personnes publiques dispose que « lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance mentionnée au premier alinéa sont fonction de l'économie générale du contrat. Lorsque ce contrat s'exécute au seul profit de la personne publique, l'autorisation peut être délivrée gratuitement. »

Au vu de ces nouvelles dispositions (introduites par la loi Sapin 2) la redevance d'occupation du domaine public prévue au contrat ne paraît pas irrégulière.

D'autre part, instaurer une redevance supérieure revient à prendre le risque que ce coût supplémentaire pour le délégataire conduise à l'augmentation de la CFE ou de la tarification à l'usager.

Ainsi, l'article 7 de l'ordonnance relative à la propriété des personnes publiques précisant la loi Sapin « remédie à une incohérence résultant de l'articulation entre le droit de la commande publique et le droit du domaine, indique le rapport au Président de la République. [Il prévoit] que lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique (marché de partenariat ou concession) ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance seront fonction de l'économie générale du contrat. Il permet ainsi d'éviter l'existence de flux financiers croisés entre la personne publique et son cocontractant ainsi que le recours à des mécanismes de refacturation de la redevance, majorée de TVA. [Il] précise que lorsque ce contrat s'exécute au seul profit de la personne publique, l'autorisation pourra même être délivrée gratuitement ».

10.6. La rentabilité prévisionnelle du contrat

10.6.1. Un équilibre économique assez favorable au concessionnaire

ET

10.6.2. Le rendement de la concession

Le rapport souligne le TRI favorable au concessionnaire, ainsi qu'un TRI très sensible à toute évolution positive des produits de gestion.

Le Taux de Rendement Interne TRI « actionnaire » est couramment utilisé pour évaluer la rentabilité des fonds propres engagés dans un projet. Dans le cadre du contrat du centre aquatique, la société Espaceo a apporté 400 000€ de fonds propres. Cela représente 1.5% des travaux et seulement 1% du chiffre d'affaires cumulé sur 23 ans.

Ce faible apport en fonds propres rend le TRI très volatile, en effet un chiffre d'affaires moyen supérieur de 5% engendrerait un TRI aux alentours de 20%, Inversement un chiffre d'affaires moyen inférieur de 5% aux prévisions engendrerait un TRI négatif aux alentours de -3%.

Cela démontre que le concessionnaire (en tant qu'actionnaire) prend un véritable risque financier sur l'exploitation. De plus, aucun dispositif n'est prévu dans le contrat pour partager des éventuelles pertes, contrairement au bénéfice pour lequel un système d'intéressement est prévu avec le concédant (1.5% d'intéressement de 0 à 100 000€ d'excédent par rapport à l'Excédent Brut d'Exploitation prévisionnel, 20%, de 101 000 à 200 000€, 25% pour la tranche au-delà de 201 000€ d'excédent par rapport au prévisionnel).

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

Au regard du montage financier choisi, l'analyse du TRI ne peut pas être le seul ratio financier utilisé pour analyser la performance du contrat, à titre d'exemple la marge nette s'élève à 3.5% sur la durée du contrat, traduisant un modèle économique peu performant.

Hors logique de ratio financier, il est bon de rappeler que la société Espaceo apporte 400 000€ de fonds propres et espère dégager 1.3M€ de résultat net après impôt sur la durée du contrat. Au vu du risque d'exploitation (39 millions de chiffre d'affaires) et du risque de dépassement de travaux la rémunération du délégataire semble raisonnable.

Pour information l'agglomération fera appel à un AMO afin de contrôler la concession durant la première année d'exploitation (marché d'assistance AMO), sur la qualité du service public, qualité des installations et la partie financière. Les années suivantes, un budget annuel de 10 000€ sera consacré à l'audit de la concession (financé par le concessionnaire, Article 35.2).

10.7. Le manque de transparence sur le coût total de l'opération

10.7.1. L'insuffisante information du conseil communautaire sur la cession de créance « loi Dailly »

Le rapport souligne que la délibération ne reprend pas les caractéristiques principales de la cession de créance contractée.

Les informations relatives à la cession de créance « Dailly » prévues dans la délibération du 13 février 2018 ont été envoyées aux conseillers communautaires dans le respect total des délais en la matière et aucune question n'a été formulée sur ces éléments.

Il est à noter également que le conseil communautaire a bien autorisé la signature de l'avenant et de l'acte d'acceptation ; cet acte n'est donc pas passible de nullité.

10.7.2. La communication auprès du grand public

10.8. Conclusions

10.8.1. Des modalités de financement peu favorables pour la CAVRA

La Chambre estime que les conditions obtenues pour financer une part de l'équipement et assumée par la collectivité se révèlent financièrement peu avantageuses, notamment du fait du paiement en fonctionnement de la CFI. Elle estime qu'un financement direct par la collectivité lui aurait été plus avantageux.

Il est à noter que, dans l'hypothèse d'un financement direct des investissements, la collectivité aurait dû supporter le risque du taux, des dépassements de travaux, des malfaçons et du GER comme précisé supra.

En contractualisant avec Espaceo la collectivité a pu figer sa contribution sur la durée du contrat, garantissant à la collectivité un financement régulier sans risque de dépassement.

Par ailleurs, la Contribution Forfaitaire d'investissement relevant d'une dépense d'investissement, et la M14 n'étant pas explicite au sujet de son traitement comptable, la collectivité entend la comptabiliser comme telle, à la manière des PPP (Partenariats Public-Privé)..

10.8.2. Un usage inadapté du contrat de concession

10.8.2.1. Une durée de contrat excessive par rapport aux capitaux investis

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC

La Chambre estime que la durée du contrat est excessive au regard du montant investi par le concessionnaire.

L'article 6 du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession indique effectivement que « pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat n'excède pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat. » Toutefois il semble inapproprié de parler seulement de l'investissement apporté en fonds propres. En effet au regard du premier alinéa de l'article 6 la notion d'investissement est définie de manière très large et englobe ainsi « les investissements initiaux ainsi que ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, nécessaires pour l'exploitation des travaux ou des services concédés ».

A titre illustratif, sont notamment considérés comme des investissements « les travaux de renouvellement, les dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel ».

Il apparaît donc que l'investissement dans sa globalité doit être pris en compte dans le calcul de la durée de la concession, la durée d'amortissement nécessaire étant appréciée au regard des éléments précisés dans le compte d'exploitation prévisionnel.

Par ailleurs une réduction de la durée du contrat aurait mécaniquement une incidence sur l'envergure du projet, ou en cas d'envergure identique sur la contribution de la collectivité ou sur la tarification appliquée.

La Chambre note que plus de 50% du chiffre d'affaires concernera des activités au tarif librement fixé par le concessionnaire.

Suite à une délibération du Conseil Communautaire datant de juin 2019, le chiffre d'affaires réalisé sur des activités de type balnéo ou aquagym sera également sujet à une tarification encadrée par la collectivité, contrairement à ce qui est mentionné au rapport.

10.8.2.2. Existence d'un risque de mise en cause du contrat dans sa phase d'exécution : risque de qualification « d'aides d'Etat »

Le contrat, conformément aux dispositions de l'article 5 de l'Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, a bien transféré un risque lié à l'exploitation du service. Le concessionnaire supporte donc les risques économiques liés à la fois à la construction de l'ouvrage et à son exploitation ensuite. La part de risque transférée au concessionnaire ne peut ici être considérée comme purement nominale ou négligeable. En effet le concessionnaire, dans des conditions d'exploitation normales, n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, ce qui traduit bien que le contrat en présence est conforme à la définition d'un contrat de concession.

De plus, en cas d'insatisfaction sur la qualité du service, l'agglomération a la possibilité de mettre en jeu plusieurs dispositions du contrat allant de la pénalité à la déchéance. Des mesures ont donc été prises pour permettre de maintenir une relation contractuelle sereine et équilibrée sur la durée du contrat.

Valence Romans Agglo

Réponse au Rapport d'observations définitives
Contrôle CRC**10.8.3. Une modification récente de l'actionariat**

La Chambre constate que le niveau du risque pris par la collectivité pourrait être impacté par le récent changement d'actionnaire d'Espacéo.

Il est à préciser que la collectivité a inclus à l'avenant signé sur ce point une clause suspensive qui conditionne le changement d'actionnaire à un maintien des garanties et conditions du contrat la liant avec Espacéo. Cette clause permet à la collectivité de se prémunir contre toute évolution préjudiciable du contrat suite à ce changement d'actionariat, et ainsi de figer le niveau de risque supporté.

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

Chambre régionale des comptes

Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr