

Contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Les Balcons du Dauphiné par la chambre régionale des comptes pour la période 2019-2024.

➔ **Rapporteur : le président**

RAPPORT

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) a procédé à un contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Les Balcons du Dauphiné à compter du 5 février 2024, pour la période 2019-2024. La politique sportive a fait l'objet d'un contrôle séparé dans le cadre d'une enquête sur la jeunesse et le sport. Les deux rapports définitifs ainsi que la réponse apportée au premier concernant la période 2020 – 2024 sont annexés à la présente délibération.

Ainsi comme il a été rappelé, la période 2017–2020 a été dédiée à la gestion de l'impact de la fusion. L'exercice des compétences obligatoires a été consolidé, le contour des compétences a été précisé et les pratiques harmonisées. À ce propos, la chambre régionale des comptes note que les élus des trois anciennes communautés ont fait le choix d'asseoir la nouvelle entité sur les compétences communes aux trois communautés antérieures, tout en décidant de restituer certaines compétences aux communes, comme la gestion de la voirie ou de l'éclairage public. De ce fait, la chambre régionale des comptes atteste que les Balcons du Dauphiné sont donc peu intégrés.

En 2020, la communauté de communes entre dans une nouvelle phase consacrée à la construction d'une vision partagée du territoire, pour arrêter la trajectoire des politiques à déployer à l'horizon 2030 et les actions nécessaires à la prise en compte des enjeux identifiés.

Pour cela, les élus du territoire sont mis au centre de la démarche et définissent ensemble le but à atteindre et la trajectoire pour y parvenir. Ainsi, le processus décisionnel renouvelé a permis de construire du commun et de la vision. L'adoption d'un projet du territoire décliné en politiques publiques et la mise en œuvre des actions qui en découlent, d'un pacte financier et fiscal de solidarité, ainsi que d'un schéma de mutualisation en quatre années sont autant d'actes politiques qui démontrent son efficacité. Il a permis l'approbation large de documents structurants et stratégiques pour le territoire. À cet endroit, il est important de préciser que les orientations définies et les sujets spécifiques portés en bureau communautaire permettent de donner mandats aux élus délégués pour porter la voie de l'intercommunalité au sein de ses structures syndicales satellites. Par ailleurs, progressivement des comités techniques et de pilotage sont constitués, intégrant les techniciens et élus autant que de besoin.

Le prisme arrêté dès 2020, pour que l'intercommunalité, au service des communes qui la composent, accompagne les transformations dans une optique de développement durable qui préserve les ressources en s'appuyant sur des services de qualité est de privilégier l'avènement du sens. Le rapport de la chambre régionale des comptes montre que le pari est réussi, l'intercommunalité au-delà d'un outil de gestion est une institution à commande politique dont l'essence même est de fixer un cap et de se doter des moyens pour l'atteindre. Et, c'est dans cet ordre qu'il est raisonnable d'intervenir d'autant plus dans un territoire peu intégré.

En effet, dans une institution de projets sans fait majoritaire, le temps du politique est incontournable. Cela a été rendu possible du fait de la situation financière particulièrement solide de l'intercommunalité, qui est confirmée au moment de la clôture du contrôle.

Ainsi, l'organisation de cette évolution et la reconnexion des communes à un établissement de coopération intercommunale de grande taille ne se sont pas faites au détriment de l'action et de la mise en œuvre de l'action publique. À cet effet, l'armature territoriale consacrée par le projet du

territoire et la définition de l'intérêt communautaire qui en découle en sont le gage. Cela peut faire craindre des inégalités dans l'action conduite sur le territoire, cette méthode garantit à l'inverse une égalité en permettant de mener une action équitable s'adaptant aux particularités et spécificités et en partant de la réalité des besoins constatés. L'objectif recherché est bien d'agir avec équité pour garantir l'égalité des habitants dans l'accès aux services.

L'engagement de ces quatre années au service du sens et de l'action n'ont pas permis d'aller aussi loin que souhaité dans certains pans de la structuration comptable.

Néanmoins les coûts de chaque politique publique sont aujourd'hui identifiables par l'analytique mise en place, le budget étant d'ailleurs présenté chaque année par politique publique. Un travail de croisements des données entre l'analytique et la nature comptable est réalisé au besoin pour affiner la nature des dépenses et recettes au sein de chaque politique publique et de chaque opération. Ce procédé répond à ce jour aux besoins des Balcons du Dauphiné en termes d'analyse budgétaire. L'arborescence opérationnelle, si elle a été élaborée finement, rend son appropriation complexe dans un premier temps par les directions opérationnelles. Si des améliorations sont possibles, un équilibre devra être trouvé afin d'affecter une part conséquente des moyens de l'intercommunalité au déploiement de l'action et non à l'élaboration d'outils de gestion et/ou de contrôle trop complexes entraînant son ralentissement.

1. Contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes

Les recommandations sont présentées ici de manière chronologique d'apparition dans le rapport de la chambre régionale des comptes, il est néanmoins précisée à l'instar de la réponse formulée que certaines sont d'ores et déjà en cours et planifiées (recommandations 2, 3, 6), d'autres s'inscrivent dans la suite logique de la méthode déployée depuis 2020 (recommandations 1 et 4) les dernières feront l'objet d'une analyse précise et leur mise en œuvre étudiée au regard du coût de gestion qu'elles entraîneront et de la cohérence avec la stratégie d'ensemble (recommandation 5, 7, 8 et 9).

Recommandation n° 1 : Réaliser une programmation pluriannuelle des investissements.

La communauté de communes des Balcons du Dauphiné procède par étapes dans la construction de son action et de son déploiement en cohérence avec la mise en place de son processus décisionnel.

Afin de donner des priorités à l'action communautaire, l'intercommunalité devait, au préalable, élaborer son projet du territoire et définir ses politiques publiques.

Cette démarche porte aujourd'hui ses fruits, notamment au regard de la dernière préparation budgétaire pour l'exercice 2025. Celle-ci a permis aux élus communautaires ont fixé plus finement les priorités et procédé à des arbitrages afin de préciser les actions qu'ils souhaitaient voir déployer sur l'année. Afin d'arriver à cette étape, il convenait ainsi d'élaborer le projet du territoire et aujourd'hui de poursuivre le travail de priorisation politique.

En conséquence, la stratégie est désormais posée en passant d'une logique du coup par coup à une logique de planification, la programmation pluriannuelle des investissements est en cours de construction comme le confirment l'élaboration des Autorisations de Programme/Crédits de Paiement (AP/CP).

Il est à noter que cette méthode a été décidée du fait de la situation financière solide, constatée et réaffirmée par la CRC dans son rapport.

L'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements constitue aujourd'hui une prochaine étape afin de planifier les réalisations, étape qui ne pouvait se faire sans projet élaboré et actions prioritaires à planifier.

Recommandation n° 2 : Réaliser les rapports d'activité annuels et les rapports sur la situation en matière de développement durable.

Si la communauté de communes n'a pas formellement respecté cette disposition, elle a élaboré ses rapports d'activité pour les années 2021 et 2022 et en a rendu compte sous la forme de contenus vidéos. Par ailleurs, elle rend compte du bilan des actions conduites par une présentation en conseil communautaire. La conservation de la trace de son action se fait bien via les documents liés à la tenue de ces instances (rapport, convocation, délibération).

Le bilan de projet de territoire couvre le champ du rapport d'activité. En effet, le projet du territoire intégrant les fiches actions mais également les éléments du « quotidien qui se transforme » couvre l'intégralité de l'action communautaire.

Enfin le cycle de travail a depuis juillet dernier, tel que précisé dans le projet du territoire, atteint sa maturité.

Recommandation n° 3 : Se conformer aux règles de déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Concernant la déclaration d'intérêt de la directrice générale des services, des directeurs généraux adjoints et de la directrice de cabinet, leur situation est régularisée au regard de la réglementation applicable.

Il est précisé, cependant, que cette déclaration, pour une intercommunalité de la strate de celle des Balcons du Dauphiné, est adressée à l'attention de la collectivité « employeur » et qu'elle n'est transmise à la Haute Autorité pour la Transparence dans la Vie Publique (HATVP) que sous certaines conditions.

Concernant les indemnités et remboursements de frais des élus, si l'indemnité globale versée aux élus respecte bien l'enveloppe maximale autorisée du fait de la modulation des taux votés, une nouvelle délibération fixant les taux d'indemnités devra être proposée au conseil communautaire afin de corriger l'incohérence relevée.

Enfin, un travail sera réalisé au sein du service de gestion comptable afin de clarifier les imputations comptables des frais de fêtes et cérémonies, de réception et de représentation et d'en assurer la bonne application au sein des directions opérationnelles.

Le nouvel exercice 2025 s'ouvrant, il sera l'occasion de procéder à cette clarification au cours du premier trimestre.

Recommandation n° 4 : Appliquer de manière efficiente la réglementation sur les achats durables conformément aux orientations de la politique d'achats validées par le conseil communautaire.

La chambre régionale des comptes relève l'absence de concrétisation des orientations stratégiques sur l'achat durable. Il convient néanmoins de rappeler que le contrôle porte sur la période 2019-2023 et que la stratégie achats a été adoptée par le conseil communautaire du mois de juin 2024.

Les réflexions et le travail quant aux dossiers de consultation doivent s'approfondir afin de prendre en compte de manière efficiente le développement durable dans les achats de la communauté de communes.

Concernant l'exemple du site internet et de la prestation d'Assistance à Maitrise d'Ouvrage (AMO), les pièces de ce marché ne prenaient pas en compte des caractéristiques techniques environnementales dans les enjeux de la prestation.

En effet, si cet élément n'a pas été identifié au moment du marché pour le recrutement d'un AMO, en revanche, il a été intégré au marché relatif à la création d'un site internet et au cahier des charges (éco-site) comme partie intégrante du besoin de la communauté de communes auquel les candidats devaient répondre.

Concernant l'analyse des offres de l'appel ouvert pour le transport collectif de personnes par autocar, le service commande publique se doit d'assurer la sécurité juridique des analyses fournies par les directions opérationnelles, en vérifiant la complétude de celles-ci, le caractère légal de l'analyse, celle-ci ne devant se fonder uniquement sur des pièces remises dans l'offre et non sur des faits et/ou prestations réalisés dans un cadre différent (marché antérieur etc ...). C'est à ce titre que le service commande publique a procédé à la consolidation de l'analyse des offres remises par les services en charge du dossier. Il s'agit bien d'une analyse consolidée et non d'une analyse alternative. Dans ce cas précis, les directions opérationnelles étaient éloignées des enjeux et du cadre réglementaire.

Concernant la norme euro 6 des véhicules, la capacité des candidats a été jugée similaire au regard de la flotte disponible au sein de leur structure respective.

Enfin, un candidat retenu, dans son offre, ne respectait pas les conditions financières applicables au sein du cahier des clauses administratives particulières. En appel d'offres ou en procédure adaptée sans négociation, en effet, en principe, les offres irrégulières, inacceptables ou inappropriées sont éliminées. Cependant, les offres irrégulières peuvent toutefois être régularisées dans un délai approprié, à condition qu'elles ne soient pas anormalement basses, ou qu'elles ne soient pas manifestement trop importantes pour être régularisées sans entraîner une modification significative de l'offre, auquel cas celle-ci ne saurait être autorisée.

La faculté de régulariser son offre aurait dû être laissée au candidat, la démarche suivie par la communauté de communes indiquant au candidat que l'irrégularité en question ne trouverait pas à s'appliquer, aboutit néanmoins aux mêmes conséquences.

Recommandation n° 5 : Finaliser le schéma directeur immobilier et énergétique en prenant en compte la transition écologique conformément au projet de territoire.

La communauté de communes est consciente de l'enjeu de planification de sa stratégie immobilière, raison pour laquelle celle-ci est inscrite au projet de territoire. Cependant au regard de la temporalité et de la capacité à faire actuelle de la communauté de communes, il a été décidé à court terme d'affecter les moyens à la mise en œuvre des opérations décidées. Le schéma directeur fera l'objet d'un état des lieux dans un premier temps, sachant que des orientations sont d'ores et déjà posées dans le cadre du projet du territoire permettant d'orienter l'action patrimoniale.

Recommandation n° 6 : Adopter les documents cadres du temps de travail.

Le « guide des temps » adopté en conseil communautaire le 2 mai 2024 est constitutif du volet réglementaire relatif au temps de travail du futur règlement intérieur. Il s'agit donc bien d'une délibération relative au temps de travail, respectant le cadre réglementaire et les procédures afférentes. La communauté de communes agit conformément à la réglementation en matière de temps de travail.

Il est à noter qu'un projet ambitieux qui dépasse la seule approche arithmétique, a été lancée lors de la journée des agents le 12 juillet 2024. Il s'agit de construire les temps de travail en fonction du service à rendre conformément à l'enjeu identifié de l'égal accès aux services. Cela passe par la définition du niveau de service à rendre au regard des orientations de politiques publiques. De là,

découle l'amplitude horaire nécessaire à la couverture des besoins des habitants et l'impact de l'organisation temporelle des services. Celle-ci s'articule avec les enjeux individuels d'organisation du temps personnel pour garantir l'acceptabilité, sans que cela ne soit jamais au détriment de l'intérêt public collectif.

Par ailleurs, le contrôle note que les données présentées dans le Rapport Social Unique (RSU) font état des rémunérations brutes perçues au titre de l'année N-1 en Équivalent Temps Plein (ETP). Dans les faits, les filières sociales et médico-sociales, qui représentent plus d'un tiers des effectifs de l'intercommunalité relèvent dans une grande partie des catégories A et B, elles sont composées à 99% de femmes, dont 37% sont à temps partiel.

Instaurer sans discernement des mesures de rémunération correctives reviendrait à décorrélérer les rémunérations globales des grilles indiciaires (la grille d'éducateur de jeunes enfants est moins rémunératrice que celle d'ingénieur pourtant toutes deux relèvent de la catégorie A) et demanderait de repenser une nouvelle fois le RIFSEEP alors que celui-ci a été refondu en lien avec la construction de l'institution.

Concernant la sur-représentation des temps partiels et non complets, la collectivité a d'ores et déjà entamé avec la rédaction des protocoles d'organisation du temps de travail, un travail d'analyse et de réflexion visant à apporter des correctifs aux éventuels temps partiels « subis ».

En complément, 58% des temps partiels sont actuellement des temps partiels « de droit ».

Les enjeux et intentions stratégiques définis par la collectivité concernant l'égalité femme/homme doivent être appropriés globalement pour créer un projet qui soit porteur de sens, incarné et spécifique au territoire.

Le projet est engagé depuis plusieurs mois et a parallèlement fait l'objet d'un accompagnement spécifique via un cabinet conseil. Le plan d'action détaillé est actuellement en cours de rédaction sous l'impulsion de la conseillère déléguée pour l'égalité entre les femmes et les hommes aux Balcons du Dauphiné.

« Une structuration du RIFSEEP qui défavorise la filière sociale »

En lien avec le point précédent et le point 6.1.3 du rapport, la refonte du Régime Indemnitaires tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel (RIFSEEP) en 2023 a été pensée comme une mise en adéquation entre la structuration de la collectivité et la définition des groupes de fonction. La participation à la construction de l'institution a effectivement été mise au centre de l'analyse, notamment en lien avec les fonctions support et la chefferie de projet. L'ensemble des fonctions ont alors été revalorisées y compris celles relevant de la filière sociale.

Concernant les fonctions de « cheffe d'équipe crèche », leurs rémunérations ont, à minima, été maintenues alors que le groupe de fonction a été abaissé. Cette évolution ayant par ailleurs entraîné le report d'une partie importante de leurs tâches administratives sur le poste nouvellement créé de « chef de service crèche » conformément à l'attente des agents concernés.

Recommandation n° 7 : Réaliser une cartographie des risques financiers internes et externes et mettre en place des actions pour soutenir le contrôle.

La communauté de communes doit travailler à la formalisation de ses process comptables internes afin d'en assurer la visibilité et la connaissance par tous.

Si elle doit porter une réflexion et mettre en place des dispositifs permettant de se prémunir des risques financiers et comptables, il n'en demeure pas moins que l'élaboration de tels outils se fera en cohérence avec la taille de la collectivité, son organisation, et la probabilité de survenance de ces risques, de manière proportionnée au regard de l'ensemble des éléments.

Recommandation n° 8 : Fiabiliser les comptes de recettes en régularisant toutes les opérations à classer.

Il est précisé que pour le budget principal, plus de 65% des sommes à régulariser relevaient de deux cessions de bâtiments ayant demandé des recherches conséquentes en matière d'inventaires et d'actifs. Une mise en concordance étant nécessaire techniquement afin de sortir les biens des inventaires, l'historique comptable a dû être retracé, en remontant sur une quinzaine d'années.

Ces écritures ont et sont en cours d'être proposées au service de gestion comptable.

Parallèlement, des actions ont été mises en place notamment sur 2024 afin d'améliorer la régularisation des opérations, actions portant leur fruit :

- Déconcentration de la fonction comptable permettant aux directions opérationnelles d'engager leurs recettes, comptablement et d'améliorer l'échange d'informations avec le service gestion comptable ;
- Des revues de gestion entre direction des finances et directions opérationnelles ;
- Une collaboration qui se met en place avec le service de gestion comptable améliorant le partage d'informations permettant de retracer un certain nombre de recettes.

Par ailleurs, la démarche d'amélioration doit également se faire au niveau des partenaires et financeurs et notamment de l'État : Un nombre important de recettes sont versées par virement de l'État ou un de ses organismes, sans aucune précision sur la nature du versement, la thématique ou l'action à laquelle il se rapporte, imposant un temps de recherche conséquent en interne.

Ces points feront l'objet d'une demande officielle de coopération avec la direction départementale des finances publiques conformément aux échanges avec son directeur.

Recommandation n° 9 : Fiabiliser l'actif pour permettre d'avoir une vision sincère de la situation patrimoniale

En lien avec la recommandation n°8, les différences entre actif et inventaire comptable sont les conséquences d'une fusion de trois intercommunalités, aux fonctionnements différents, de transferts et de restitutions de compétences non abouties et d'une collaboration avec trois trésors publics aux pratiques propres.

Le travail d'harmonisation a démarré et s'inscrira dans la durée, nécessitant un temps humain conséquent.

2. Contrôle de la politique sportive, conjoint à la commune de Crémieu et à l'intercommunalité

En marge du contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes des Balcons du Dauphiné, la chambre régionale des comptes a procédé à un contrôle séparé de la politique sportive dans le cadre d'une enquête sur l'accès des jeunes au sport. Le rapport définitif conjoint à la commune de Crémieu et à l'intercommunalité est annexé à la présente délibération.

Quatre recommandations ont été formulées.

Recommandation n° 1 : Réaliser un plan pluriannuel d'investissement pour permettre le maintien des équipements en bon état.

La communauté de communes gère une piscine intercommunale, le gymnase et une piste d'athlétisme situés à Morestel. Ces équipements intégreront le plan général de la communauté de communes.

Recommandation n° 2 : Étudier la possibilité juridique et les modalités financières des transferts des équipements de centralité ou d'intérêt communautaire à la communauté de communes des Balcons du Dauphiné.

Des crédits pour la réalisation d'une étude à l'échelle du territoire ont été inscrits au budget primitif 2025. Le comité de travail sport et territoire construit ses propositions qui seront présentées dans le cadre du processus décisionnel début 2025.

Recommandation n° 3 : Mettre en place une procédure formalisée pour l'attribution des créneaux horaires, basée sur des critères objectifs.

Recommandation n° 4 : Poursuivre la formalisation de la procédure d'attribution des subventions et élaborer des critères d'attribution précis.

Il est précisé que l'article L.243-9 du code des juridictions financières dispose que dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, un rapport présentant les dispositions prises à la suite de celle-ci doit lui être soumis.

● **Le président propose au conseil communautaire de :**

- Prendre acte de la présentation des 2 rapports de la chambre régionale des comptes pour les exercices 2019 et suivants et de la réponse apportée à celui relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes pour la période 2020-2024.