



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE RIOM LIMAGNE ET VOLCANS

(Département Puy-de-Dôme)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 20 juin 2023

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Riom Limagne et Volcans (RLV) pour les exercices 2017 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 22 juin 2022, adressée à M. Frédéric Bonnichon, président la communauté d'agglomération depuis le 9 janvier 2017.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les conditions de création de la nouvelle intercommunalité et l'exercice des compétences, la fiabilité comptable, la situation financière, la gouvernance et les ressources humaines, les relations avec les organismes tiers, les marchés publics. Une attention particulière a été portée sur le projet des « jardins de la culture »

Après avoir examiné les réponses aux observations provisoires formulées par l'ordonnateur par courrier du 22 mai 2023 ainsi que les autres réponses écrites transmises à la chambre, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de la séance du 20 juin 2023, objet du présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	7
1 PRÉSENTATION DE RIOM LIMAGNE ET VOLCANS	8
1.1 Territoire et population.....	8
1.2 Les compétences.....	9
1.2.1 Les compétences exercées en tant que communauté de communes	9
1.2.2 Les nouvelles compétences exercées par la communauté d'agglomération	9
1.3 Le projet de territoire.....	11
2 LA GOUVERNANCE	12
2.1 Le conseil communautaire et le bureau	12
2.2 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus locaux	12
2.3 Des instances consultatives davantage orientées vers les communes que vers les citoyens.....	13
3 LES RELATIONS ENTRE L'EPCI ET SES COMMUNES	15
3.1 Les mutualisations	15
3.1.1 Rappels juridiques sur la mutualisation	15
3.1.2 La dynamique de démutualisation avec la ville centre	16
3.1.3 La création de services communs.....	16
3.1.4 L'organisation de la direction mutualisée des ressources humaines.....	17
3.2 Le soutien financier de la communauté d'agglomération en faveur des communes.....	18
3.2.1 La dotation de solidarité communautaire	18
3.2.2 Les attributions de compensation	19
3.2.3 Les conditions financières du transfert de compétences de l'eau et de l'assainissement.....	21
3.3 Le pacte fiscal et financier.....	25
4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE	27
4.1 Le cadre organisationnel	27
4.2 L'information dispensée aux élus.....	28
4.3 La qualité du pilotage budgétaire	28
4.4 La fiabilité	30
4.4.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	30
4.4.2 Autres points de contrôle.....	32
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	32
5.1 Les produits de gestion.....	32
5.1.1 La fiscalité nette	33
5.1.2 Les autres ressources	35

5.2 Les charges	35
5.3 Le niveau de l'épargne et le financement des investissements	37
5.3.1 L'évolution de l'épargne	37
5.3.2 Le financement des investissements	38
5.4 L'encours de la dette consolidée	38
5.5 Analyse bilancielle	39
5.6 Conclusion intermédiaire	40
6 LES JARDINS DE LA CULTURE	41
6.1 Présentation de l'opération	41
6.2 Le calendrier de l'opération et sa réalisation	43
6.3 Le coût du projet	44
6.4 Le financement de l'opération	44
6.4.1 Les fonds de concours de la commune de Riom	45
6.4.2 Les subventions attribuées pour la médiathèque et le relais d'assistance maternelle (RAM)	46
6.5 Le partage de compétences entre la communauté d'agglomération et la ville de Riom quant à l'école des arts	47
6.6 La construction du complexe cinématographique et son exploitation	49
6.6.1 Genèse de l'opération	49
6.6.2 Le plan de financement	49
6.6.3 L'exploitation du cinéma	51
6.7 Conclusion intermédiaire	52
7 LES RESSOURCES HUMAINES	52
7.1 Les effectifs et la masse salariale	52
7.1.1 L'évolution des effectifs	52
7.1.2 L'évolution de la masse salariale consolidée	53
7.2 Le régime indemnitaire	54
7.2.1 Le régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel	54
7.2.2 Le régime indemnitaire du directeur général adjoint chargé des ressources	57
7.3 Le temps de travail	58
7.4 L'emploi de chargé de mission aux relations publiques	59
7.5 L'égalité femmes-hommes	61
7.6 La gestion de la flotte automobile et des remboursements de frais	62
7.7 Le télétravail	62
7.8 L'absentéisme	63
8 LA COMMANDE PUBLIQUE	64
8.1 Cartographie de la commande publique	64
8.2 L'organisation de la direction	65
8.3 Examen d'un échantillon de marchés	65
8.3.1 L'élaboration du plan local d'urbanisme et du règlement local de publicité	65
8.3.2 Les fournitures administratives	66

8.3.3 Le marché de véhicules de location de longue durée.....	67
8.3.4 Les prestations informatiques.....	69
8.4 Conclusion sur les marchés publics.....	71
ANNEXES	72
Annexe n° 1. Historique des statuts et de l'intérêt communautaire	73
Annexe n° 2. L'adhésion aux syndicats de la communauté d'agglomération en représentation des communes.....	76
Annexe n° 3. Le projet de territoire.....	77
Annexe n° 4. Montants de la dotation de solidarité communautaire	78
Annexe n° 5. Montant de l'attribution de compensation	79
Annexe n° 6. Motifs d'absentéisme des agents.....	80

SYNTHÈSE

Issue de la fusion, intervenue au 1^{er} janvier 2017, des communautés de communes de Limagne d'Ennezat, de Riom Communauté et de Volvic Sources et Volcans, la communauté d'agglomération de Riom Limagne et Volcans est le deuxième établissement public de coopération intercommunale (EPCI) du département du Puy de Dôme par son poids économique et son importance démographique, après Clermont Auvergne Métropole.

Un EPCI concentré sur la mise en place de sa gouvernance et sur les transferts de compétences, retardant à 2022 l'adoption du projet de territoire

Héritière de pratiques intercommunales hétérogènes et devant se construire sur un territoire aux réalités contrastées, la communauté d'agglomération de Riom Limagne et Volcans s'est mobilisée par priorité sur les questions de gouvernance, impliquant les communes membres et sur les projets déjà engagés, tels que celui des « Jardins de la culture ».

Elle a connu d'importants transferts de compétences, notamment en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement du fait de la loi, et en conséquence de l'élargissement de la compétence d'aide à domicile pour en assurer le maintien sur l'ensemble du territoire communautaire.

Durant les cinq premières années de son existence, la communauté d'agglomération a privilégié l'adoption des documents règlementaires (obligatoires) de planification, différant l'élaboration d'un projet de territoire à même de permettre aux élus de partager une vision commune des enjeux du territoire et de prendre conscience des enjeux financiers en découlant.

Le travail de construction communautaire a cependant abouti, en 2022, à l'adoption du premier projet de territoire et du premier pacte fiscal et financier, outils programmatiques et stratégiques majeurs pour le développement de l'agglomération.

Des décisions financières favorables aux communes compromettant la montée en puissance de l'exercice des compétences communautaires

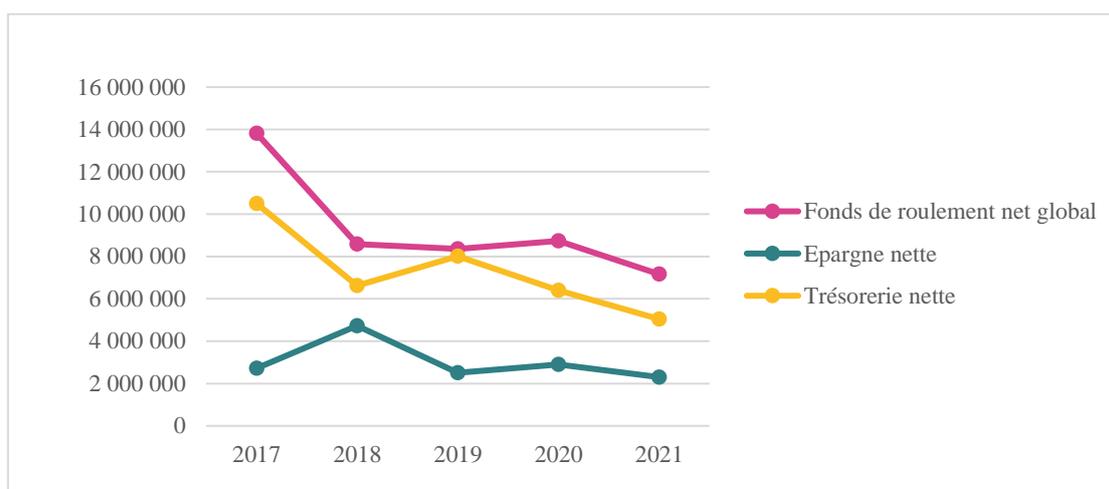
L'intercommunalité s'est construite par une succession de choix et d'options systématiquement favorables aux communes. Ainsi, les décisions de mutualisation de services ou de transferts de compétences ont conduit à des accords locaux, qui ont pris le pas sur l'objectif de neutralité financière qui auraient dû présider à ces transferts et se traduisent en particulier par l'institution d'un dispositif de dotations de solidarités communautaires très généreux et par des attributions de compensations d'un montant ne reflétant pas les coûts attachés à l'exercice des compétences transférées.

Le transfert des compétences de l'eau et de l'assainissement en offre une illustration parfaite, avec un défaut d'évaluation des charges exactes des services municipaux préexistants alors que la qualité des équipements et l'évolution des conditions d'exploitation exigent des investissements d'ampleur à entreprendre et financer sur les années à venir.

Une situation financière correcte, devant permettre d'accroître les marges de manœuvre de la communauté d'agglomération

De 2017 à 2022, la capacité d'autofinancement de l'établissement est demeurée contenue, ne permettant pas de dégager des marges de financement suffisantes pour accompagner la mise en œuvre du projet de territoire. L'effort d'équipement a certes pu être soutenu, mais c'est surtout à raison de hauts niveaux de subventions et de réserves héritées des communautés absorbées, ayant contenu le recours à l'emprunt. Néanmoins, la reprise des dettes principalement communales, liées à l'exercice des compétences d'eau et d'assainissement, a multiplié par 2,5 l'encours de la dette de l'agglomération.

Graphique n° 1 : Évolution du fonds de roulement, de la trésorerie et de l'épargne



Le pacte fiscal et financier, adopté en décembre 2022, table sur le dynamisme des recettes, notamment du produit de la fiscalité. Mais le levier fiscal n'étant pas sans limites ni contraintes, il reste surtout à déterminer les termes d'un juste équilibre entre intérêt communautaire et intérêt communal.

Les Jardins de la culture : quand la règle de droit cède à l'optimisation financière et à la qualité de l'offre

Le projet des « Jardins de la culture » porté par la communauté d'agglomération, a absorbé la moitié du budget d'investissement de 2017 à 2022. Il a permis de conduire, dans les délais et sans dépassement majeur des enveloppes budgétaires prévues, plusieurs équipements emblématiques réhaussant significativement l'offre de service du territoire.

Il a cependant été conduit dans des conditions assez peu soucieuses du respect des règles applicables en matière de niveau de subventionnement. Les modalités d'exploitation du cinéma et d'occupation des locaux de l'école des arts nécessitent d'être plus précisément définies et encadrées, au regard des partages de responsabilités entre l'intercommunalité propriétaire et les occupants.

Une structuration des services à consolider

La mise en place et le déploiement la communauté d'agglomération ont conduit à revenir sur le périmètre des mutualisations de services antérieurement développées avec la ville-centre de Riom, tout en créant de nouveaux services communs ouverts à l'ensemble des communes. La communauté d'agglomération doit s'attacher à la révision des conditions de mutualisation des services fonctionnels avec la ville de Riom.

L'examen de la gestion des ressources humaines et de la commande publique a révélé des carences et des points d'amélioration à mettre en œuvre. Il en est ainsi du régime indemnitaire servi aux agents qui doit être refondu, et bien plus encore, en matière de commande publique, des procédures légales de publicité préalable et de mise en concurrence ou des règles touchant à la prévention des conflits d'intérêts, qu'il convient d'observer.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Délibérer de nouveau sur la composition de la commission consultative des services publics locaux, en vue de désigner nommément les représentants des associations.

Recommandation n° 2 : Soumettre au conseil de développement les documents de prospective et de planification résultant du projet de territoire, ainsi que ceux relatifs à la promotion du développement durable.

Recommandation n° 3 : Mettre fin aux mises à disposition de personnels de la ville de Riom au bénéfice de l'intercommunalité.

Recommandation n° 4 : Veiller à la répartition légale des compétences entre la commission locale d'évaluation des charges transférées et les instances délibérantes.

Recommandation n° 5 : Procéder au recensement physique des biens meubles et immeubles, en vue d'une mise en concordance avec l'inventaire comptable et l'état de l'actif tenu par le comptable public.

Recommandation n° 6 : Veiller à l'apurement régulier des comptes des immobilisations en cours, après achèvement des opérations et en tirer les incidences en termes de calcul des dotations annuelles aux amortissements.

Recommandation n° 7 : Interroger le partage de compétences entre la ville de Riom et la communauté d'agglomération pour l'école des arts, et réviser la convention de mise à disposition des locaux de l'ancien couvent.

Recommandation n° 8 : Aligner le régime indemnitaire sur le cadre légal, et veiller à la mise en œuvre effective du complément indemnitaire annuel (CIA).

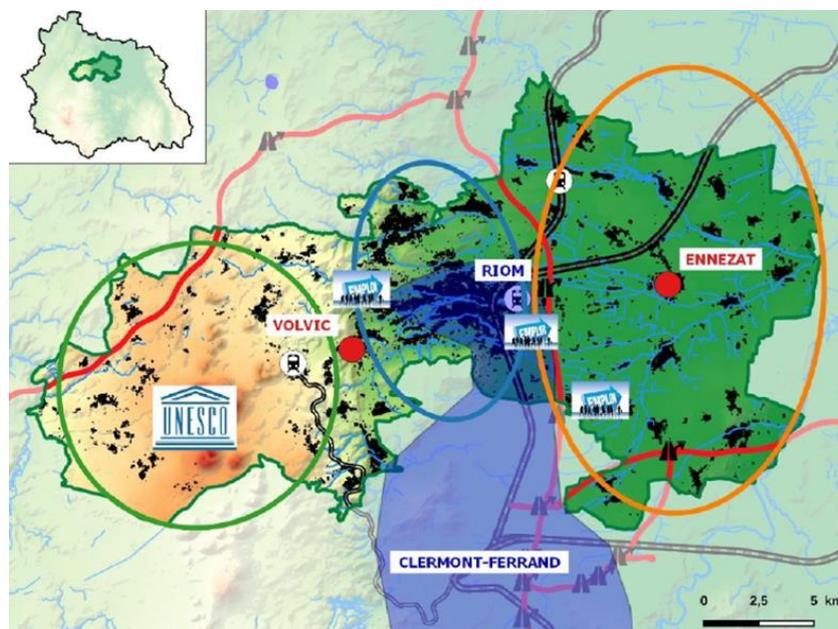
1 PRÉSENTATION DE RIOM LIMAGNE ET VOLCANS

Créée au 1^{er} janvier 2017, Riom Limagne et Volcans est issue de la fusion de trois communautés de communes : Limagne d'Ennezat, Riom Communauté et Volvic Sources et Volcans. Constituée en tant que communauté de communes par décision préfectorale du 13 décembre 2016, elle n'a conservé ce statut qu'un an, avant que la communauté d'agglomération de Riom Limagne et Volcans ne soit créée au 1^{er} janvier 2018 par arrêté préfectoral du 22 décembre 2017.

1.1 Territoire et population

Riom Limagne et Volcans est située au nord du département du Puy-de-Dôme en région Auvergne-Rhône-Alpes, à la croisée des grands axes autoroutiers A89 et A71, et jouxtant le territoire de la métropole clermontoise au sud. Elle est composée de 31 communes dont la ville de Riom, qui rassemble 30 % de la population et concentre les principaux enjeux en termes de développement économique, urbain et social. L'intercommunalité recouvre un territoire contrasté, composé d'un bassin urbain situé entre plaines fertiles et volcans. L'ouest se caractérise par de nombreux espaces naturels protégés¹, propices au développement touristique, quand l'est est occupé à 58 % par des surfaces agricoles.

Carte n° 1 : Le territoire et son fonctionnement



Sources : Direction départementale du territoire- Portrait de territoire

¹ 5 sites Natura 2000 (gites de la Sioule, chaîne des Puys, vallées et côteaux thermophiles du nord de Clermont, marais salé de Saint-Beauzire, Val d'Allier-Alagnon), une réserve naturelle régionale (Cheires et grottes de Volvic), 3 espaces naturels sensibles (La vôte verse de Volvic, la colline de Mirabel, l'étang Grand de Pulvérières).

Deuxième EPCI du département en importance économique et démographique, l'agglomération a vu sa population augmenter de manière régulière depuis 1968 passant de 38 932 habitants à 67 503 habitants en 2019.

En 2021, ses recettes de fonctionnement s'établissaient à 61,6 M€ et son budget d'investissement à 16,6 M€ ; ses effectifs de personnel atteignaient 326 emplois en équivalents temps plein.

1.2 Les compétences

1.2.1 Les compétences exercées en tant que communauté de communes

Au 1^{er} janvier 2017 la nouvelle communauté de communes Riom Limagne et Volcans était dotée des compétences suivantes :

- compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace ; les actions de développement économique ; l'aménagement et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage ; la collecte et le traitement des déchets ménagers et déchets assimilés ;
- compétences optionnelles : la protection et la mise en valeur de l'environnement ; la politique du logement et du cadre de vie ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; en matière d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaires ; l'action sociale.

Au titre des compétences facultatives, Riom Limagne et Volcans exerçait au surplus des compétences dans le champ des transports (covoiturage et transports scolaire), le soutien à l'emploi, la définition des zones de développement éolien, le tourisme et le patrimoine, l'action culturelle et sportive, les infrastructures de télécommunications à très haut débit, ainsi que l'enfance et la jeunesse et la petite enfance.

Durant l'exercice 2017, l'établissement a déclaré d'intérêt communautaire la rénovation, l'entretien et le fonctionnement d'un ancien couvent, destiné à accueillir les écoles municipales de musique et d'arts plastiques de Riom, ainsi que l'organisation des transports publics urbains et non urbains de personnes.

1.2.2 Les nouvelles compétences exercées par la communauté d'agglomération

Selon les termes de l'arrêté préfectoral du 22 décembre 2017, la nouvelle communauté d'agglomération a repris les compétences de la communauté de communes préexistante, enrichies des compétences – obligatoires – d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. (Annexe n° 1).

Comme l'ensemble des intercommunalités, l'agglomération de Riom s'est vu transférer, à compter du 1^{er} janvier 2018, la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) et, depuis le 1^{er} janvier 2020, celle intéressant l'eau, l'assainissement et les eaux pluviales urbaines.

Durant la période sous revue, la communauté d'agglomération a peu fait évoluer le contenu de l'intérêt communautaire, hormis dans le champ social pour lequel elle a été dans

l'obligation d'étendre la compétence d'« aide à domicile »², en sorte de poursuivre le service organisé précédemment par le syndicat intercommunal Riom Limagne dissous au 1^{er} janvier 2019.

La prise en charge des contributions au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a été actée lors du conseil communautaire du 13 décembre 2022, avec une prise d'effet pour l'année 2023.

En revanche, il y a eu parfois recul de l'intégration communautaire. Ainsi par délibérations du 18 février 2020 et du 29 juin 2021, la communauté d'agglomération a décidé de faire retour aux communes de plusieurs voiries, recentrant l'intérêt communautaire sur les voies et parcs de stationnement les plus importants.

Malgré un sérieux travail effectué en différents domaines, le partage de compétences entre communes et intercommunalités manque encore de cohérence, en particulier, dans le champ culturel. La communauté d'agglomération gère ainsi l'école de musique d'Ennezat, alors que les écoles de musique de Riom ou de Volvic (pour les plus importantes) demeurent gérées par les communes. De même, dans le domaine de l'enfance, l'agglomération gère l'accueil de loisirs de la commune de Saint-Laure, alors que les dix autres équipements du territoire sont restés de compétence communale.

L'intérêt communautaire est en effet, arrêté au coup par coup, par une succession de décisions spécifiques, sans que des critères objectifs n'aient été déterminés préalablement, ainsi que l'illustrent les délibérations relatives au partage de compétences pour les voiries ou l'école des arts.

En outre, si la compétence de développement économique et de l'aménagement du territoire appartient à l'intercommunalité, la ville-centre continue à porter des interventions susceptibles de relever de dispositifs d'aides économiques. C'est notamment le cas de l'accompagnement financier qu'elle apporte à l'école française de communication.

La chambre encourage l'EPCI à poursuivre la démarche de rationalisation engagée sur son périmètre d'interventions, l'invitant aussi à veiller ensuite au respect du partage de compétences arrêté entre intercommunalité et communes membres.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que les élus communautaires avaient décidé dès 2016 de ne pas transférer à l'intercommunalité les compétences en enfance et jeunesse ou l'école de musique pour des motifs de coût et à raison de l'opposition des communes. L'intercommunalité a choisi dans le même temps de conserver certains équipements intercommunaux et de supporter elle-même la dynamique de charges de ces équipements plutôt que de la faire porter aux communes, raison pour laquelle une rétrocession n'a pas été envisagée. L'ordonnateur a également informé la chambre qu'un travail sur les statuts était en cours, dans un objectif de mise en cohérence avec le projet de territoire et le pacte fiscal et financier.

² Délibération du conseil communautaire du 5 juin 2018.

1.3 Le projet de territoire

Le projet de territoire constitue un document à la fois stratégique et programmatique. S'il n'existe pas d'impératif légal à son élaboration, un tel document est prévu par la loi qui en définit les modalités d'adoption. Il permet de doter l'intercommunalité d'un véritable levier pour structurer le territoire et identifier ses enjeux.

Malgré plusieurs tentatives, les élus n'ont pas réussi à faire émerger de projet de territoire entre 2017 et début 2022. La communauté d'agglomération s'est concentrée sur l'élaboration et l'adoption des documents de planification règlementaires tels que le plan local de l'habitat, le plan climat air énergie territorial (tous deux adoptés le 5 novembre 2019) ou, plus récemment, le plan local d'urbanisme intercommunal (arrêté le 9 novembre 2021), sans avoir adopté en amont de priorités pour le territoire.

Pendant cette période de cinq ans, l'absence de projet de projet de territoire n'a pas permis aux élus de prendre toute la mesure des attentes liées à la montée en puissance de l'intercommunalité et des enjeux financiers qui en découlent. Il a conduit l'EPCI à se positionner en intercommunalité de services (transport, culture, petite enfance) au détriment de la mise en œuvre de projets structurants d'aménagement.

Le premier projet de territoire intitulé RLV Ambitions 2030 a été adopté le 1^{er} février 2022. Il est le fruit d'un travail de réflexion menée avec les élus de l'intercommunalité et des communes, ainsi que les habitants et les services, en sorte d'y intégrer l'ensemble des enjeux du territoire. Il est assis sur un diagnostic détaillé des forces et des faiblesses du territoire. Il décline 25 objectifs, autour de trois préoccupations principales tenant à l'attractivité, la transition écologique et la solidarité territoriale. (Cf. Annexe n° 3). Le projet a pour ambition de tendre vers :

- un territoire affirmant son dynamisme et son attractivité, notamment dans les champs du développement économique, touristique, environnemental, sportif, culturel, de l'accessibilité et de la communication ;
- un territoire uni dans la diversité, permettant d'offrir une qualité de service équilibrée sur un territoire étiré entre plaine, ville et montagne, en créant des leviers de solidarité territoriale et d'équité, notamment entre les communes ;
- un territoire engagé pour les générations actuelles et futures, pour répondre aux défis des transitions climatiques et écologiques, à l'évolution des modes de vie, aux crises sanitaires et sociales et aux mutations économiques.

La chambre note que les grands objectifs stratégiques ont été déclinés en objectifs opérationnels, puis en actions, durant l'année 2022, ce qui permet de donner à ce projet une véritable visée programmatique. Il n'est toutefois pas adossé à la programmation pluriannuelle des investissements, ce qui en limite sa portée opérationnelle.

Mais au jour de son adoption, le projet de territoire n'intégrait pas d'indicateurs permettant l'évaluation. La chambre encourage en conséquence la communauté d'agglomération à poursuivre le travail de définition des outils de suivi, et ce d'autant plus que l'ordonnateur a indiqué qu'il avait été décidé de ne pas mener d'évaluation avec des indicateurs chiffrés et de se limiter à un simple suivi annuel des avancées du projet.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le conseil communautaire et le bureau

L'arrêté préfectoral n° 19-01850 du 9 octobre 2019 a fixé à 60 le nombre de membres du conseil de la communauté d'agglomération, soit la composition et la répartition de droit commun : 23 communes sur les 31 disposent d'un siège, la plus grande ville, Riom, étant représentée par 17 délégués.

Le contrôle a notamment porté sur la fréquence des réunions du conseil communautaire, les modalités d'élections et la composition du bureau, ainsi que le règlement intérieur, sans appeler d'observations particulières.

Aux termes de l'article L. 273-5 du code électoral, la fin du mandat de conseiller municipal, quelle qu'en soit la cause, conduit concomitamment à la fin du mandat de conseiller communautaire. Nul ne peut en effet être conseiller communautaire s'il n'a pas la qualité de conseiller municipal. Les pouvoirs des conseillers municipaux sortants prennent fin à la date fixée pour le premier tour de scrutin (CE 2 mars 1990, Commune de Grand-Bourg, n° 110231).

En raison d'élections municipales partielles organisées dans une commune membre de la communauté d'agglomération, le mandat de conseiller communautaire du 12^{ème} vice-président s'est interrompu le 28 janvier 2018, date du 1^{er} et unique tour de l'élection. Mais c'est près de deux mois plus tard, par une délibération du 27 mars 2018, que le conseil communautaire a procédé à la réélection de l'intéressé comme 12^{ème} vice-président.

Pourtant, ce dernier a continué d'exercer les attributions relevant de sa délégation de 12^{ème} vice-président du 28 janvier 2018 au 27 mars 2018³, et la communauté d'agglomération lui a versé des indemnités de fonctions⁴, le tout en toute illégalité.

Sans contester l'illégalité du versement, l'ordonnateur indique en réponse aux observations provisoires que ces indemnités correspondent à une activité réelle de l'intéressé, ce dernier ayant exercé sans discontinuité les fonctions de vice-président au cours de l'année 2018. La chambre alerte l'intercommunalité sur les risques juridiques portés par les décisions prises durant cette période, du fait de l'incompétence de leur auteur.

2.2 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus locaux

L'article L. 5211-12-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit les modalités de calcul de l'enveloppe indemnitaire à répartir entre le président et les vice-présidents d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP).

Plusieurs délibérations, dont la plus récente datant du 13 décembre 2022, ont déterminé durant la période sous revue le montant des indemnités de fonctions du président, des vice-présidents et de conseillers délégués. Si les niveaux d'indemnités sont demeurés en deçà

³ Comme le mentionne le compte rendu des délégations du conseil communautaire du 27 mars 2018.

⁴ Soit un préjudice financier pour la communauté d'agglomération évalué à 1 525 €.

des plafonds règlementaires, le montant des rémunérations servies au président et aux vice-présidents a augmenté de, respectivement, 52 % et 64 % entre 2017 et 2023.

Tableau n° 1 : Indemnités perçues par les élus en 2017, 2018 et 2023 (en €)

Fonctions	Janvier 2017		Janvier 2018		Janvier 2023	
	Montant versé	Montant maximum autorisé	Montant versé	Montant maximum autorisé	Montant versé	Montant maximum autorisé
Président	1 893	3 155	1 904	4 278	2 878	4 428
Vice-Présidents	757	1 262	762	1 711	1 240	1 771
Conseillers délégués	/	/	/	/	517	/
TOTAL	131 751	218 585	141 720	297 773	258 536	297 773

Sources : délibérations des 23 janvier et 2 mai 2017 et 23 juillet 2020 et du 13 décembre 2022

De 2017 à 2021, le respect du plafond réglementaire mensuel de cumul des indemnités, de 8 434,85 €, n'a été vérifié qu'une seule fois, au vu d'une déclaration sur l'honneur des nouveaux élus et sans information du conseil communautaire.

Or, depuis 2019⁵, la loi prévoit une information annuelle obligatoire de l'assemblée délibérante sur les montants de l'ensemble des « indemnités de toute nature »⁶ perçues par les élus siégeant au conseil de l'EPCI au titre de tout mandat ou de toute fonction exercée en son sein, ainsi qu'au sein de tout syndicat mixte et de toute société d'économie mixte/société publique locale. L'obligation couvre aussi les avantages en nature et les remboursements de frais. Cette prescription légale ayant été méconnue jusqu'à ce jour, la chambre invite le président à s'y conformer et à veiller à assurer l'information de l'assemblée délibérante à l'occasion de la prochaine campagne budgétaire.

Prenant acte des observations de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à présenter l'état réglementaire des indemnités avant le vote du budget primitif 2024.

2.3 Des instances consultatives davantage orientées vers les communes que vers les citoyens

Confrontée à une complexité de gouvernance accrue du fait de l'élargissement du périmètre intercommunal, la communauté d'agglomération a fait preuve de créativité pour conférer une place importante aux élus des communes membres. L'influence des conseillers municipaux dans la gouvernance intercommunale se matérialise dans le fonctionnement de la conférence des maires et celui des commissions thématiques.

Ainsi, dès 2017, avant même que l'instance ne soit rendue obligatoire par la loi, les statuts et le règlement intérieur (délibération du conseil communautaire du 2 mai 2017) ont institué la conférence des maires pour assurer le partage de l'information sur l'action de l'intercommunalité, pour échanger et préparer avec les maires les décisions les plus

⁵ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique créant l'article L. 2123-24-1-1 - code général des collectivités territoriales - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

stratégiques. La conférence s'est réunie à huit reprises depuis juillet 2020. Elle a été amenée à débattre des principaux sujets à enjeux pour le territoire, comme le projet de territoire, le plan local d'urbanisme ou le budget.

Les élus municipaux sont également associés à la prise de décision par le biais de la participation aux commissions thématiques. Ainsi, onze commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil communautaire ont été créées par délibération du 23 juillet 2020. Elus communautaires et élus des communes membres de l'EPCI y participent, en application de l'article L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales qui autorise une telle composition.

La société civile a une moindre place dans la prise de décision de l'agglomération, ce que met en lumière le fonctionnement de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) et du conseil de développement.

La commission des services publics, dont la création est obligatoire en application des dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT, a pour missions premières d'examiner les rapports annuels des délégataires de services publics, ainsi que les rapports sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement. Elle formule un avis sur tout projet de délégation de service public (DSP) avant que l'organe délibérant ne se prononce.

La composition de la commission des services publics de la communauté de Riom a été arrêtée par délibération en date du 29 septembre 2020 du conseil communautaire. Trois représentants d'associations, non cités nommément pour deux d'entre elles, devaient y siéger. Le contrôle a révélé que ces deux associations n'avaient pas ensuite désigné de représentant. Par suite, sur les huit réunions tenues depuis le renouvellement de l'instance, quatre se sont déroulées sans représentant de la société civile et quatre avec une seule représentante désignée.

Quant au conseil de développement, l'article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales dispose qu'il doit obligatoirement être créé par tout EPCI de plus de 50 000 habitants. Toutefois « *des établissements publics contigus peuvent décider de créer et d'organiser un conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres* ». Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public, le conseil doit obligatoirement être consulté « sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable ».

Riom Limagne et Volcans a fait le choix, depuis 2018⁷, de mutualiser son conseil de développement avec celui du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Grand Clermont, décision partagée par les trois autres EPCI constituant le pôle d'équilibre (Clermont Auvergne Métropole ; Billom Communauté ; Mond'Arven Communauté). Cette assemblée, composée de quelque 97 représentants n'avait émis courant 2022 aucun avis intéressant la communauté d'agglomération. Jusqu'à présent, elle n'a guère enrichi les réflexions communautaires, et n'a pas été associée en tout état de cause à l'élaboration du projet de territoire.

La chambre recommande de délibérer de nouveau pour arrêter la composition de la commission consultative des services publics locaux, en y procédant expressément et nominativement à la désignation des représentants des associations. Elle recommande aussi de

⁷ Décisions prises par délibérations du 18 décembre 2018 et du 3 février 2021.

soumettre au conseil de développement les documents de prospective et de planification du projet de territoire, ainsi que ceux relatifs à la promotion du développement durable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à soumettre à l'assemblée délibérante, lors du prochain conseil, un projet de délibération pour préciser la composition de la commission consultative des services publics locaux.

S'agissant du conseil de développement, il a informé la chambre de l'adoption par délibération du 7 mars 2023 d'une charte de partenariat visant à préciser les conditions de saisine de cette instance.

3 LES RELATIONS ENTRE L'EPCI ET SES COMMUNES

3.1 Les mutualisations

Au 1^{er} janvier 2017, les mutualisations existantes se traduisaient pour l'essentiel en mises à disposition de personnels ascendantes de la ville de Riom au bénéfice de l'agglomération. Puis progressivement, la dynamique s'est inversée, les mutualisations bilatérales avec Riom cessant au profit de la mise en place de services communs ouverts à l'ensemble des communes.

3.1.1 Rappels juridiques sur la mutualisation

Telle que prévue initialement par la loi du 16 décembre 2010 en ayant autorisé le principe, la mutualisation emprunte deux formes principales : la mise à disposition des services en relation avec le transfert des compétences, et la constitution de services communs.

S'agissant de la création de services communs, l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'ils peuvent être créés par la communauté, en dehors des compétences transférées, par voie de convention passée avec une ou plusieurs des communes membres. Ce mode d'organisation est ouvert pour l'exercice de toute mission fonctionnelle ou opérationnelle. La gestion et les modalités de recours aux services communs sont réglées par voie de convention, après établissement d'une fiche d'impact précisant en particulier les effets induits sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. Les incidences financières peuvent également être prises en compte, désormais, par imputation sur l'attribution de compensation.

S'agissant de la mise à disposition des services, l'article L. 5211-4-1 du CGCT précise que, par exception au principe du transfert de services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert des compétences. Dans une telle hypothèse, la commune met à disposition de l'intercommunalité les services qu'elle a conservés, pour l'exercice des compétences transférées. La réciproque est également permise par les textes, c'est-à-dire la mise à disposition des services communautaires au bénéfice des communes membres.

D'autres modalités participant à des coopérations plus ponctuelles sont également ouvertes par la réglementation, telles que la prestation de services (article L. 5214-7-1 du CGCT) ou l'utilisation d'équipements collectifs (article L. 1311-15 du CGCT).

3.1.2 La dynamique de démutualisation avec la ville centre

La mutualisation de moyens entre Riom Communauté et la ville de Riom a connu un mouvement de développement marqué jusqu'en 2017 avec pour objectif de permettre à l'EPCI d'exercer une partie de ses compétences, pour une part tout du moins, sans création de postes, en mobilisant les ressources disponibles offertes par les capacités de gestion de la ville de Riom. Il s'était traduit par la mise à disposition de services municipaux au bénéfice de la communauté.

La création de la communauté d'agglomération de Riom Limagne et Volcans, opérée en 2017 par fusion de trois établissements de coopération intercommunale, s'est accompagnée de l'arrêt de la dynamique de mutualisation qui avait prévalu jusqu'alors. La décision en a été prise en fin d'année 2018, avec la « démutualisation » de la direction des services techniques et de l'aménagement urbain. Les raisons invoquées en soutien de la décision tiennent à plusieurs facteurs :

- l'agrandissement du périmètre géographique de l'intercommunalité, qui ne permet plus aux agents de Riom d'intervenir dans des temps raisonnables, en tout lieu de l'agglomération ;
- l'augmentation du nombre de projets des deux entités, leur urgence et leur complexité, qui ne permettent plus d'établir une hiérarchisation des projets convenant aux deux exécutifs ni de préserver un cadre de travail serein pour les agents ;
- le souhait de l'agglomération de ne pas faire perdurer une « iniquité d'accès » aux services communautaires, entre habitants de l'EPCI.

Par suite, la mutualisation est limitée désormais aux directions des sports, des ressources humaines, et au système d'information géographique.

Le coût de la mutualisation en a été diminué logiquement, les dépenses communautaires correspondantes évoluant de 605 815 € en 2017 à 358 948 € en 2021, soit une contraction de près de 41 %.

Tableau n° 2 : Bilan financier de la mutualisation

<i>Année</i>	Remboursement de l'EPCI à la ville (en €)	Remboursement de la ville à l'EPCI (en €)	Écart en faveur de la ville (en €)
2017	671 908	66 093	605 815
2018	647 722	89 402	558 320
2019	546 271	37 734	508 536
2020	406 389	42 171	364 218
2021	411 732	52 784	358 948

Source : données RLV

3.1.3 La création de services communs

De son côté, la communauté d'agglomération a mené une politique de développement des coopérations avec plusieurs (autres) communes, par l'effet de la création de sept services communs recouvrant des réalités très différentes, allant de la simple mission d'assistance

ponctuelle (assistance logiciel comptabilité) à l'instruction et au suivi de dossiers à enjeux (dossiers du personnel ou autorisations d'urbanisme).

Tableau n° 3 : Les services communs

<i>Intitulé du service commun</i>	<i>Nombre de communes adhérentes</i>
<i>Prévention, hygiène et sécurité</i>	4
<i>Administration du personnel</i>	4
<i>Informatique</i>	10 (élargissement à venir)
<i>Assistance logiciel berger Levrault</i>	16
<i>Instruction urbanisme</i>	31
<i>Intervention sportive dans les écoles</i>	12
<i>Intervention musicale dans les écoles</i>	15

Source : données RLV

La chambre observe que la communauté d'agglomération a veillé, lors de la création des services communs, à se conformer à la réglementation⁸ en termes de calcul des coûts (calcul du coût unitaire de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué réfléchir au développement des démarches de mutualisation pour l'ingénierie technique et environnementale, la gestion des finances ou encore les systèmes d'information.

3.1.4 L'organisation de la direction mutualisée des ressources humaines

Lors du précédent contrôle de l'intercommunalité de Riom Communauté, la chambre observait que l'EPCI s'était engagé dans un processus de mutualisation avec la ville de Riom dans un contexte juridique non stabilisé. Elle recommandait d'actualiser le cadre conventionnel, en transférant notamment la gestion des services fonctionnels communs à la communauté de communes et en établissant des fiches d'impact comme exigé légalement.

Pour autant le cadre conventionnel tissé entre la ville à l'intercommunalité n'a pas été grandement revu, lors de la création de la nouvelle communauté de Riom Limagne et Volcans. La mutualisation emprunte toujours la voie, pour une partie des personnels, d'une mise à disposition des agents de la ville, la commune continuant de procéder aux recrutements comme celui de la directrice des ressources humaines qui a pris ses fonctions en août 2022.

Il en résulte une organisation complexe des services des deux entités, qui contrevient tout à la fois aux règles juridiques régissant la mutualisation et aux règles de bonne gestion, d'efficience et de performance. L'organigramme des services est peu lisible, laissant coexister plusieurs services exerçant de mêmes compétences, auprès desquels œuvrent des agents employés par la commune de Riom ou l'EPCI, et où les agents de la ville de Riom peuvent être amenés à travailler pour d'autres communes.

La chambre rappelle que le cadre légal des mutualisations prohibe les mises à disposition ascendantes pour l'exercice de missions fonctionnelles. Elle recommande à l'EPCI de se rapprocher de la ville de Riom pour y mettre fin, et de régulariser les situations existantes en intégrant les personnels concernés, à charge ensuite pour la communauté d'agglomération

⁸ Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011.

de mettre en place un service commun de gestion des ressources humaines, ouvert à toutes les communes et selon de mêmes modalités de recours.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la reconfiguration de la direction des ressources humaines serait étudiée avec la ville de Riom et les autres communes de la communauté d'agglomération.

3.2 Le soutien financier de la communauté d'agglomération en faveur des communes

3.2.1 La dotation de solidarité communautaire

Allouée par les EPCI à fiscalité propre au bénéfice des communes, la dotation de solidarité communautaire (DSC) a pour objectif de lisser les disparités de ressources et de charges entre communes membres. Obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles, l'instauration d'une telle dotation est facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

Les critères légaux de répartition ont été modifiés par l'article 256 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Ces derniers sont désormais codifiés à l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Il en résulte que la dotation de solidarité communautaire doit tenir compte de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, ainsi que de l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant de la commune par rapport au même potentiel sur le territoire de l'EPCI. Ces deux critères doivent être pondérés selon l'importance de la population des communes et doivent déterminer à minima 35 % de la répartition du montant global de l'enveloppe. Pour le solde, l'enveloppe peut être distribuée en fonction d'autres critères librement définis par l'organe délibérant de l'intercommunalité.

En 2017, le conseil communautaire a fait le choix de maintenir les montants qui étaient attribués en 2016 aux communes par les anciens EPCI. Il a ensuite défini de nouveaux critères d'attribution en 2019, sans grande incidence cependant sur la répartition de l'enveloppe mais entraînant une augmentation (modeste) de son montant global (cf. Annexe n° 4). De 2019 à 2022, il n'a revu ni les critères ni l'enveloppe de dotation. En 2021, la communauté a alloué quelque 3M€ de dotation de solidarité communautaire (DSC), soit un montant de 40 € par habitant trois fois supérieur au niveau moyen de l'ensemble des communautés d'agglomération. La revue, préalable aux négociations sur la mise en place d'un pacte fiscal et financier, a fait ressortir que la DSC représentait en moyenne près de 28 % de l'épargne brute des communes.

En 2023, la dotation de solidarité a été attribuée sur la base de nouveaux critères, pour une enveloppe globale réduite de 13 %.

La chambre relève qu'entre 2017 et 2022, la communauté d'agglomération a privilégié une situation de statu quo très favorable aux communes, sans interroger l'existence et la portée de l'effet péréquateur de la dotation de solidarité communautaire, contenant finalement l'objet de la dotation à un simple complément de ressources de financement pour ses communes membres.

Tableau n° 4 : Les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire en 2017, 2019 et 2023

2017	2019	2023
<ul style="list-style-type: none"> - 80 % en fonction de la population DGF - 10 % en fonction de l'effort fiscal - 10 % en fonction du potentiel financier <p>Encadrement de l'évolution : application d'une fourchette d'évolution de + ou - 0,11 % par rapport à l'année précédente</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 40 % en fonction de la population DGF - 5 % en fonction du potentiel fiscal - 15 % en fonction de l'écart de potentiel financier de la commune et de sa strate d'appartenance - 5 % en fonction de l'effort fiscal - 15 % en fonction du pourcentage de logements sociaux de la commune - 5 % en fonction du montant des bases nettes des taxes ménages - 10 % en fonction de la richesse économique générées sur le territoire de la commune - 5 % en fonction du nombre de places d'accueil des gens du voyage <p>Encadrement de l'évolution : plafonnement de l'augmentation à 5 %, baisse limitée à 2 % maximum, et instauration d'un minimum de DSC de 15 € par habitant</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 20 % en fonction du potentiel fiscal - 39 % en fonction du revenu par habitant - 18 % en fonction des disparités sur le coût des mobilités - 3 % en fonction de la richesse économique générée sur le territoire - 20 % en fonction de l'absence de marges de manœuvre des communes sur le taux de foncier bâti <p>Encadrement de l'évolution :</p> <ul style="list-style-type: none"> -plafond de gain limité à 85 % pour les communes de + de 1 500 habitants (100 % pour les autres) - garantie plancher de 99 % de la DSC de 2022 pour communes de moins de 1500 habitants et de 83 % pour les autres

Sources : délibérations RLV

3.2.2 Les attributions de compensation

A l'origine, le mécanisme de l'attribution de compensation (AC) avait pour objet de garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence entre un EPCI dit à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres. Le principe en a été conservé, malgré les réformes fiscales successives. Le montant de l'attribution de compensation doit correspondre au montant des impositions professionnelles perçu par la commune l'année précédant le transfert à l'EPCI, diminué du coût des charges transférées. Son montant a vocation à être ajusté à chaque transfert de compétence. Pour les communes membres d'un EPCI, l'attribution de compensation peut être positive ou négative, selon que les charges transférées excèdent ou non le produit de la fiscalité économique abandonné à l'intercommunalité. Dans la première hypothèse, l'attribution de compensation est acquittée par l'EPCI au profit de la commune concernée. Dans la seconde hypothèse, c'est la commune qui doit supporter l'attribution de compensation auprès de l'EPCI.

En sorte de permettre aux organes délibérants de fixer le montant des attributions de compensation, les transferts de charges doivent au préalable faire l'objet d'une évaluation par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Il n'y a cependant pas d'obligation à ce que le montant de l'attribution de compensation soit équivalent à celui de l'évaluation opérée par la CLECT, l'alinéa 1 bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI autorisant un EPCI à s'en écarter par décision expresse, prise à la majorité des deux tiers de l'assemblée délibérante. Toutefois, si l'évaluation par la commission est obligatoire, il ne lui revient pas de proposer de déroger à sa propre estimation des charges transférées.

La communauté d'agglomération de RLV a reconduit en 2017 les montants des attributions de compensation antérieurement perçus par les communes.

Durant l'année 2018, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) s'est réunie à six reprises, aux termes desquelles elle a produit un rapport qui après évaluation des charges transférées a proposé de déterminer un montant d'attributions « dérogatoires » supérieur à celui qui résultait de la prise en compte de tous les éléments de sa

propre évaluation. Le conseil communautaire du 23 avril 2019 a entériné les propositions de la CLECT ; il a décidé des nouveaux montants d'attribution de compensation revenant à chacune des communes, à compter de l'exercice 2019, sans pour autant expliciter les raisons conduisant à s'écarter de l'évaluation des charges transférées.

Au final, tant les montants alloués aux communes que l'enveloppe globale ont peu évolué, et ce malgré l'extension des champs de compétences communautaires (cf. Annexe n° 5) : l'enveloppe budgétaire desdites attributions se monte ainsi à 10,16 M€ en 2022 contre 10,25 M€ en 2017.

Le rapport quinquennal intéressant les attributions de compensation⁹, daté du 28 avril 2021, fait état d'un bilan très défavorable pour la communauté d'agglomération, avec un écart à son détriment chiffré à plus de 1,45 M€ au titre des exercices 2019 et 2020. Les termes de ce bilan tiennent à plusieurs choix politiques très favorables aux communes, pris sans considération des coûts réels et des règles juridiques en vigueur. Deux exemples peuvent être cités à dessein :

- la compétence de transport des élèves vers les équipements communautaires a été restituée aux communes avec compensation, alors que ces coûts n'avaient pas fait l'objet d'un transfert de charges lors de la mise en place du dispositif intercommunal ;
- la compétence d'urbanisme a été transférée avec prise en charge financière par la communauté d'agglomération des procédures en cours et il a ensuite été décidé que seuls 50 % des coûts du service « planification » donneraient lieu à réfaction des attributions de compensation des communes.

Tableau n° 5 : Comparaison entre le coût des services intercommunaux et la participation demandée aux communes (en €)

<i>Service</i>	Coût du service	Participation retenue sur AC	Impact pour l'EPCI
<i>Procédures d'urbanisme</i>	409 319		409 319
<i>Autorisations du droit des sols</i>	1 207 635	1 269 833	- 62 198
<i>Planification</i>	599 045	229 400	369 645
<i>Cotisation syndicat d'aide à domicile</i>		60 348	- 60 348
<i>Espace naturel sensible Pulvérières</i>	38 277	4 846	33 431
<i>Cotisation Mission locale</i>	97 450	106 810	- 9 360
<i>Service commun "enseignement musical"</i>	157 303	140 559	16 744
<i>Service commun "interventions sportives"</i>	349 792	207 067	142 725
<i>Partage de repas et aide à domicile</i>		10 010	- 10 010
<i>Transport public de personnes</i>	664 449	45 470	618 979
TOTAL	3 523 270	2 074 343	1 448 927

Source : rapport quinquennal sur les attributions de compensations

⁹ L'article 148 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016, codifié au dernier alinéa du 2° du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit que « tous les cinq ans, le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'établissement public de coopération intercommunale. Ce rapport donne lieu à un débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ».

En outre jusqu'à 2022, Riom Limagne et Volcans a fait le choix ne pas recouvrer les attributions de compensation négatives, soit de l'ordre de 4 000 € par an, dispense de récupération qui doit cesser à partir de 2023.

Le conseil communautaire du 13 décembre 2022 a pris acte du dernier rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées daté du 1^{er} décembre 2022. Ledit rapport fait suite aux transferts du Fonds d'aides aux jeunes, de la participation au service départemental d'incendie et de secours, et de la gestion des eaux pluviales urbaines.

3.2.3 Les conditions financières du transfert de compétences de l'eau et de l'assainissement

L'organisation territorialisée des compétences de l'eau et de l'assainissement

Le transfert de la compétence de l'eau et de l'assainissement, qui n'était pas souhaité à priori par les élus locaux, s'avère de fait stratégique pour garantir la quantité, la qualité et la disponibilité de l'eau sur le territoire. La communauté d'agglomération a progressivement fait le choix d'une compétence territorialisée, adaptée à un territoire élargi et contrasté.

La communauté d'agglomération est autorité organisatrice pour neuf communes s'agissant de l'eau, et pour 23 au titre de l'assainissement collectif. Pour les autres situations, Riom Limagne et Volcans est membre, en représentation-substitution, des syndicats intercommunaux auxquels adhéraient les communes fédérées avant le transfert de compétences (cf. Annexe n° 2). Ces services comptent, pour l'eau potable, 19 103 abonnés pour 2 874 252 m³ mis en distribution, et pour l'assainissement collectif, 27 142 abonnés pour 3,3 millions de m³ d'eaux usées.

Dans un premier temps, l'EPCI a repris 32 contrats de délégation de service public¹⁰ et conclu des conventions de gestion avec les 7 communes qui exerçaient la compétence en régie directe¹¹, afin qu'elles poursuivent l'exploitation du réseau et participent à la réalisation de la facturation aux agents. Elle a parallèlement engagé plusieurs diagnostics visant tout à la fois à mieux connaître son patrimoine et les conditions d'exploitation à consentir, et en vue de déterminer les modes de gestion à venir et le niveau d'investissement à consentir à moyen terme sur l'ensemble de son territoire.

Par délibération du 10 mai 2022, le conseil communautaire a fait le choix de déléguer les services d'eau et d'assainissement sur l'ensemble du territoire, à compter de 2024, selon deux modalités distinctes. Pour la distribution d'eau potable, ainsi que pour les services d'assainissement en zones rurales, c'est une délégation de service public attribuée sans mise en concurrence à la société publique locale SEMERAP¹² qui a été privilégiée. Reconduisant les choix des collectivités antérieurement compétentes, le conseil a estimé que la gestion sous DSP confiée à la SEMERAP était la plus efficace

¹⁰ Délégations de service public précédemment conclues par le syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Riom (SIARR) avec la société publique locale (SPL) SEMERAP.

¹¹ Chanat-la-Mouteyre, Charbonnières-les-Varennes, Châtel-Guyon, Pulvérières, Volvic, Malauzat, Saint-Bonnet-près-Riom.

¹² La SEMERAP, société d'exploitation mutualisée pour l'eau, l'environnement, les réseaux, l'assainissement dans l'intérêt du public, est une société publique locale.

et continuait à être adaptée aux évolutions futures. Pour la desserte de la population de Riom, en revanche, il a été décidé que la délégation de service public serait attribuée après publicité et mise en concurrence, procédure visant à améliorer la qualité du service rendu au regard du manque de performance de la même SEMERAP sur le secteur.

S'agissant des eaux pluviales urbaines, l'EPCI a opté pour une gestion mixte : pour les communes pour lesquelles la communauté d'agglomération exerce les compétences d'eau et d'assainissement, la gestion en sera adossée à la convention de délégation de service public correspondante. Pour les eaux pluviales urbaines des communes pour lesquelles l'intercommunalité n'exerce pas les compétences d'eau et d'assainissement, l'établissement a opté pour une gestion en régie, par la voie d'un marché public de prestations de services attribué - sans mise en concurrence - à la SEMERAP.

Il a été en effet considéré que la contractualisation avec la SEMERAP répondait aux conditions de la quasi-régie, au sens de l'article L. 1513-1 du CGCT disposant que les sociétés publiques locales doivent intervenir pour le seul compte et uniquement sur le territoire de leurs actionnaires. Une telle qualification de quasi-régie, qui permet de soustraire du champ d'application des règles de la concurrence les contrats passés entre un pouvoir adjudicateur et une entité qui lui est liée, a été codifiée au code de la commande publique par l'ordonnance du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique. Au cas d'espèce, la communauté de Riom Limagne et Volcans est au nombre des actionnaires majoritaires, et siège au conseil d'administration de la SEMERAP.

3.2.3.1 La reprise partielle des résultats des budgets communaux

Les activités ressortant d'un service public industriel et commercial sont suivies au sein de budgets annexes dont les dépenses doivent être couvertes, par principe, par les recettes perçues auprès des usagers. Lorsque de telles activités sont exercées dans le cadre de compétences transférées, il est logique et de bonne gestion de transférer concomitamment les résultats et excédents des budgets annexes qui, de communaux deviennent intercommunaux, pour participer au financement de l'exploitation ou des équipements des services transférés à l'EPCI.

Dans le cas d'espèce de la communauté d'agglomération de Riom, il a été décidé d'une reprise partielle des résultats des budgets communaux, à hauteur de 50 % s'agissant des excédents de fonctionnement et de 100 % pour les excédents d'investissement. La communauté d'agglomération a ainsi été privée de quelque 821 359 € de financements pour le budget d'assainissement et de 808 478 € pour le budget de l'eau.

Tableau n° 6 : Reprise des résultats de clôture des budgets communaux

<i>Budget</i>	Transfert 50 %		Transfert 100 %	
	Résultat d'exploitation (en €)		Solde d'exécution d'investissement (en €)	
	Déficit	Excédent	Déficit	Excédent
<i>Assainissement</i>	1 362	821 359	932 319	1 998 819
<i>Eau</i>	-	808 478	427 024	1 524 239
TOTAL	1 362	1 629 837	1 359 343	3 523 058

Source : données Riom Limagne et Volcans

Appelé à la contradiction, l'ordonnateur reconnaît que la décision retenue a privilégié le maintien d'un apport en trésorerie aux communes, ce qui de l'estime de la chambre, a pu intervenir au détriment de l'intérêt communautaire.

3.2.3.2 Le transfert des dettes communales

Le transfert des compétences de l'eau et de l'assainissement s'est en revanche accompagné de la reprise intégrale des dettes communales engendrées par les compétences transférées, ainsi que de celle de moindre ampleur du syndicat de gestion dissous. L'encours des dettes transférées s'établissait au 1^{er} janvier 2020 à près de 15,2 M€ à raison de 4,1 M€ pour l'eau et de 11,1 M€ pour l'assainissement.

3.2.3.3 Le transfert des patrimoines communaux

Le transfert des compétences et des patrimoines afférents s'est effectué en méconnaissance de l'état des réseaux, des installations et des équipements. Le diagnostic déligenté par la communauté d'agglomération a conduit au constat que le patrimoine transféré était parfois en mauvais état, à tout le moins hétérogène suivant les territoires ; ainsi, s'agissant du service de l'eau potable, le rendement global sur l'ensemble du périmètre ne dépasse pas 76,2 % et seulement 12,6 km de réseaux ont été renouvelés récemment, entre 2016 et 2020, soit un taux de renouvellement d'à peine 0,62 % l'an.

En parallèle, l'audit de l'exploitation a mis en lumière l'inadéquation de certains tarifs pratiqués, avec les demandes d'investissements formulées par les communes. Il en est résulté une première révision des tarifs, en décembre 2021.

L'élaboration d'un schéma directeur des investissements, d'une durée de 10 ans, est en cours de réalisation. Mais des informations communiquées par la communauté d'agglomération, il apparaît d'ores et déjà que l'effort d'investissement à soutenir dans les années à venir est bien supérieur aux niveaux moyens communaux des années précédentes. Pour l'eau potable, les projections d'investissement de Riom Limagne et Volcans ont été simulées en hypothèse basse à 2,7 M€ annuels, et en hypothèse haute à 3,2 M€. Mais pour l'assainissement collectif, l'effort d'investissement requis se situerait entre 4,5 et 8 M€ annuels.

3.2.3.4 Un travail d'évaluation tardif et incomplet réalisé par la commission locale d'évaluation des charges transférées

L'évaluation de la commission n'a été rendue qu'en fin d'année 2022, et seulement pour les eaux pluviales. Il s'ensuit que la révision du montant des attributions de compensation sera probablement différée à l'année 2023.

S'agissant des eaux pluviales, les travaux d'investissement des années 2020 à 2022 ont été réalisés et préfinancés par l'agglomération, avec une prise en charge pour moitié par les communes et pour moitié par l'intercommunalité¹³.

Au terme de son travail, en 2022, la commission locale d'évaluation des charges transférées a fait le constat d'une impossible évaluation des charges se rapportant à la gestion des eaux pluviales, supportées chaque année par les communes, par référence aux données des comptes administratifs des exercices précédant le transfert. Elle a donc fait le choix d'une méthode dérogatoire, consistant à déterminer le coût à venir de la compétence transférée, estimé

¹³ Délibération du 8 décembre 2020.

au cas d'espèce à 3 449 440 €. Ce coût a été ensuite minoré sur la base d'un taux de réalisation à hauteur de 60 %, soit 2 330 820 €. L'évaluation des charges afférentes à l'entretien des bassins de rétention a été reportée à une commission ultérieure, dans l'attente des résultats d'un diagnostic patrimonial. La CLECT a proposé une révision libre des attributions de compensation, en sorte de pouvoir déduire les charges de fonctionnement du service sur les attributions de compensation de fonctionnement des communes ; elle a également conclu à la création d'une attribution de compensation d'investissement corrélée aux coûts de renouvellement.

Il est prévu une mise en œuvre progressive sur une durée de sept ans, de sorte que les communes n'aient à supporter le budget annuel de renouvellement à 100% qu'à compter 2029. Il en résulte un surcoût pour Riom Limagne et Volcans du fait de cette période de transition, estimé à quelque 6,7 M€, soit près d'1 M€ par an..

Pour l'heure, l'évaluation demeure encore provisoire, dans l'attente de la reddition des résultats des diagnostics patrimoniaux.

La chambre constate que, si une méthode dérogatoire a été retenue pour parvenir à déterminer le coût réel des charges, la prise en considération d'un taux de réalisation de 60 % et le principe d'une mise en œuvre progressive sur sept ans procèdent de nouveau d'un consensus très favorable aux communes.

S'agissant des compétences de l'eau et de l'assainissement (hors eaux pluviales), la commission locale d'évaluation des charges transférées ne s'est pas prononcée sur l'évaluation des charges afférentes. L'exercice d'évaluation a en effet été évincé, au motif que la loi pose un principe d'équilibre des budgets des services publics industriels et commerciaux par les ressources retirées des seules redevances perçues auprès des usagers (article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales).

De l'avis de la chambre, il incombe à la seule commission locale d'évaluation des charges transférées de constater l'absence avérée de charges transférées des communes à l'intercommunalité, et non d'en décider ab initio, en restreignant son champ d'intervention sur le motif de règles budgétaires qui ne sont pas nécessairement respectées dans les faits. Et ce d'autant plus que 27 des communes (sur 31) de la communauté d'agglomération, comptant moins de 3 000 habitants, étaient légalement autorisées à équilibrer leurs budgets annexes de l'eau et de l'assainissement par des subventions du budget principal (article L. 2224-2 du CGCT), subventions matérialisant la charge (à évaluer donc) pour la collectivité de services ne parvenant pas à équilibrer leurs dépenses par les seules redevances levées auprès des usagers.

* * *

La chambre constate en conclusion que la commission locale d'évaluation des charges transférées a méconnu son rôle en proposant d'arrêter le montant des attributions de compensation systématiquement en-deçà de l'estimation des coûts des charges transférées.

Elle recommande à la communauté d'agglomération de respecter à la répartition légale des rôles entre la commission locale d'évaluation des charges transférées et le conseil communautaire, la commission ayant pour mission de procéder strictement et uniquement à l'évaluation des charges se rapportant aux compétences transférées, tandis que la détermination des attributions de compensation, sur la base également d'éventuels accords locaux, appartient aux assemblées délibérantes (conseils communautaire et municipaux).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur explique le retard des travaux de la commission locale d'évaluation des charges transférées par la survenance de la crise sanitaire et par les difficultés à faire consensus sur le montant du versement de l'attribution de compensation dérogatoire. Il justifie aussi le lissage sur sept ans par la volonté de dépasser une situation de blocage et indique que ces montants seront revus lorsque le diagnostic patrimonial sur les eaux pluviales urbains sera finalisé.

3.3 Le pacte fiscal et financier

L'adoption d'un pacte fiscal et financier est facultative pour Riom Limagne et Volcans, qui n'est pas signataire d'un contrat de ville. L'établissement d'un tel document présente cependant l'opportunité de questionner et de renforcer la solidarité au sein des ensembles intercommunaux.

De 2017 à 2022, la communauté d'agglomération ne disposait pas d'un pacte financier et fiscal. Sur les années 2018 et 2019, une première tentative d'engager une démarche avait été entreprise, mais aucun consensus n'avait réussi à se dégager. Relancée en février 2022, la démarche a abouti à l'élaboration du premier pacte fiscal et financier de l'agglomération, adopté en conseil communautaire du 13 décembre 2022.

Le pacte fait le constat d'une situation financière déséquilibrée entre un établissement public de coopération intercommunale « *en situation de tension* », d'une part, et les communes dont la situation « *reste solide* ». Les marges de manœuvre de la communauté d'agglomération sont jugées insuffisantes, « *ne permettant pas à l'établissement public de coopération intercommunale, sans changement, d'aborder sereinement l'avenir du financement de ses politiques* », ni de porter son projet de territoire.

Il fixe pour objectifs de dégager de l'ordre de 3 M€ l'an de marge brute supplémentaire, dès les premières années, tout en renforçant les solidarités territoriales par le soutien des projets communaux.

L'augmentation des recettes fiscales :

Le pacte comporte plusieurs engagements forts en matière de fiscalité, au nombre desquels :

- l'instauration d'une part intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), avec un produit de 1,56 M€ escompté de deux points de fiscalité ;
- le relèvement du taux de cotisation foncière des entreprises;
- l'augmentation du versement mobilité, avec une cible fixée à 0,8 %, contre 0,6 % en 2022, pour un surplus de rendement de 0,85 M€.

Les engagements du pacte se sont traduits par l'adoption de délibérations le 31 janvier 2023 et le 7 mars 2023 reprenant les taux de fiscalité annoncés dans le pacte et arrêtant le taux de cotisation foncière des entreprises à 25,29 % (contre 23,97 % en 2022).

La redéfinition du montant et des critères de répartition de l'enveloppe de dotation de solidarité communautaire

Il est prévu un ajustement à la baisse de 13 % de l'enveloppe de dotation de solidarité communautaire, soit un montant de 0,4 M€ en 2023 avec une modification des critères (cf. partie 3.2.1).

Les contreparties offertes aux communes

Un nouveau dispositif de fonds de concours communautaires, à « droit de tirage » pour les 31 communes membres, est adopté. Il marque la volonté d'ouvrir largement le champ des projets financés, et de valoriser les projets relevant d'une approche de « transitions énergétiques »¹⁴. Le règlement des fonds de concours, approuvé concomitamment à l'adoption du pacte, ne prévoit pas de procédure de sélection des projets d'équipement financés. Le fonds est doté d'une enveloppe annuelle de l'ordre de 1,5 M€ sur les années 2023 à 2026, dotations possiblement majorées d'une enveloppe de 200 000 €/an, soit quelque 7,05 M€ pour l'ensemble de la période. La répartition de l'enveloppe s'effectuera en fonction de la population communale des communes, et de l'effort fiscal.

Par ailleurs, et en méconnaissance de l'esprit de la loi tendant au retour du produit de la taxe d'aménagement dans le panier intercommunal, le pacte prévoit que seul le produit de la taxe d'aménagement généré par les projets d'implantation à venir, sur les zones d'activités économiques, reviendra à la communauté d'agglomération¹⁵.

La chambre note que le pacte fiscal adopté en décembre 2022 procède d'un travail d'importance, issu d'une concertation poussée entre intercommunalité et communes. Assis sur un diagnostic financier de qualité, il a permis à chacun de prendre la mesure de la situation financière de l'intercommunalité et des enjeux pour les années à venir. Il reste à la communauté d'agglomération de se saisir de tous les leviers mis à disposition, y compris le relèvement (significatif) de la cotisation foncière des entreprises, si elle entend accroître de 3 M€ l'an ses marges de manœuvre en fonctionnement.

La chambre est cependant plus réservée sur le mécanisme de fonds de concours à droits de tirage larges, revenant in fine à restituer une partie du surplus de fiscalité intercommunale aux communes fédérées pour financer des projets à leur gré, sans contrainte d'articulation avec le projet de territoire. Bien doté et venant s'ajouter aux programmes communautaires déjà validés au plan pluriannuel d'investissement, il ponctionnera les ressources disponibles de l'EPCI, affectant ainsi le financement d'investissements communautaires plus structurants relevant de la compétence exclusive de l'intercommunalité ou conduisant à accroître sa dette.

¹⁴ Les fonds de concours versés entre 2017 et 2022 représentaient 1,24 M€ en 5 ans. D'un montant peu élevé à l'exception du financement de deux pôles raquette et de la démolition d'un lycée professionnel, ils finançaient principalement des projets en lien avec l'éducation, le maintien du petit patrimoine et la performance énergétique.

¹⁵ Il est prévu qu'un accord local intervienne pour acter que dans les autres cas, il n'y aura pas de reversement des communes.

4 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

4.1 Le cadre organisationnel

L'agglomération est dotée d'une direction composée de sept agents ; elle est confiée au directeur général adjoint des ressources, faisant fonction de directeur des finances. Une directrice adjointe et un agent sont en charge des budgets et des opérations complexes, cinq autres personnes exerçant des fonctions comptables réparties par domaines de compétences. Les circuits comptables sont dématérialisés, notamment ceux des bons de commande : les services dépensiers établissent leurs bons de commandes, lesquels sont ensuite déposés dans un parapheur électronique, puis visés successivement par le responsable de service, la direction de la commande publique et la direction des finances, avant d'être signés par le vice-président délégué aux finances et à l'administration générale. Il en est alors fait retour aux services émetteurs pour envoi aux fournisseurs et prestataires.

L'agglomération ne s'est pas dotée d'un service dédié au contrôle de gestion et de contrôle interne ; plusieurs agents ont pu être toutefois ponctuellement chargés de ces fonctions¹⁶.

Pour rappel, la notion de « contrôle interne » désigne l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés par la direction d'une entité et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, qui visent à maîtriser les risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs de l'entité. Venant compléter le contrôle de gestion, il permet à la structure d'organiser ses missions de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle (par exemple en matière de commande publique, de versement de subventions, de recrutement de contractuels), de supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou les résultats (ce qui recouvre la fiabilité des comptes) et, plus généralement, à assurer la qualité des services rendus aux habitants.

De fait, le contrôle interne de l'agglomération relève des services opérationnels, parfois assistés par des prestataires extérieurs pour les dossiers les plus sensibles, ou les plus complexes, tels que la mise en place et le suivi des délégations de services publics (eau et assainissement, transport, grotte de la pierre à Volvic (49 710 visiteurs en 2021), du centre d'hébergement Clair Matin à St-Ours-les-Roches (140 lits, CA de 154 K€ en 2021), ou encore du suivi du réseau de chaleur à bois de la ville de Riom).

Au vu des constats du contrôle, l'organisation comptable intercommunale paraît répondre aux enjeux d'efficience. Quant au contrôle interne, s'il est correctement appréhendé au regard des risques et enjeux de suivi des délégations de service public, il demande à être très largement déployé dans le champ de la commande publique (cf. partie 8.4).

¹⁶ Un agent avait été repositionné peu après la fusion sur un poste susceptible d'être assimilé à du contrôle interne, mais sans que cette fonction ne soit précisément déterminée. Cet agent a quitté la communauté d'agglomération en janvier 2021 (mutation). Un second recrutement a été réalisé le 30 août 2021, mais l'agent recruté n'est resté en poste que quatre mois. Dans l'attente d'un arbitrage de la nouvelle directrice générale des services (DGS), (prise de fonction au 1^{er} septembre 2022), la communauté d'agglomération n'a pas relancé d'appel à candidature afin de pourvoir le poste.

4.2 L'information dispensée aux élus

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales impose aux établissements publics de coopération intercommunale comportant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, d'organiser un débat « sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur fixé à l'article L. 2121-8 ». Depuis le 1^{er} janvier 2016, les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants doivent en outre présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes¹⁷ préalablement au débat sur le projet de budget, en sorte de nourrir ce dernier.

L'établissement a toujours satisfait à ces obligations, présentant dans le délai légal imparti des rapports d'orientations budgétaires développés, traitant en détail des thématiques visées par les dispositions législatives et réglementaires de référence.

Il est cependant relevé qu'en 2017, 2018 et 2019, les délibérations emportant adoption du rapport égalité femmes-hommes expliquent que Riom Limagne et Volcans ne dispose pas de politique de ressources humaines spécifique en matière d'égalité professionnelle, et qu'« aucune problématique spécifique en matière de mixité n'a été relevée à l'occasion des procédures de recrutement, de rémunérations ou de parcours professionnels ». Elles se limitaient à un état des lieux sommaire de la situation interne, ce qui est largement insuffisant au regard des exigences légales. En 2020, 2021 et 2022, l'établissement n'a pas adopté de rapport annuel sur l'égalité femmes-hommes, le conseil communautaire ayant été simplement appelé à connaître du plan d'action visant à l'égalité femmes-hommes.

En conséquence la chambre rappelle à ses obligations légales la communauté d'agglomération, en veillant à présenter en vue de son adoption, le rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes, à l'appui du rapport d'orientations budgétaires.

4.3 La qualité du pilotage budgétaire

Après avis de la commission des finances, le vote du budget intervient ordinairement au mois de février de l'année, reprenant par anticipation les résultats de l'exercice précédent. L'adoption du compte administratif suit, traditionnellement, en mars.

S'agissant du budget principal, la chambre constate un écart contenu entre prévision et exécution budgétaires pour la section de fonctionnement.

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement a peu varié, oscillant de 93 % à 96 %, durant la période sous revue, à l'exception de l'année 2018 pour laquelle il n'a pas dépassé 89 % du fait de l'évolution des modalités de prise en charge budgétaire de la contribution de Riom Limagne et Volcans au redressement aux finances publiques¹⁸.

¹⁷ art.61 de la loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

¹⁸ Jusqu'en 2017, le montant titré était celui de la dotation globale de fonctionnement totale, la contribution faisant l'objet d'un mandat par ailleurs au compte 73916. A compter de 2018, c'est le montant net de dotation globale de fonctionnement qui a été titré, aucun mandat n'ayant été émis pour constater la contribution.

Les recettes de fonctionnement ont été évaluées au plus juste, avec un taux d'exécution oscillant entre 99 % et 102 % de 2017 à 2022. Au regard de la surestimation constatée pour l'année 2021, la chambre rappelle à la communauté d'agglomération les règles budgétaires de prudence, présidant à l'inscription de recettes au budget.

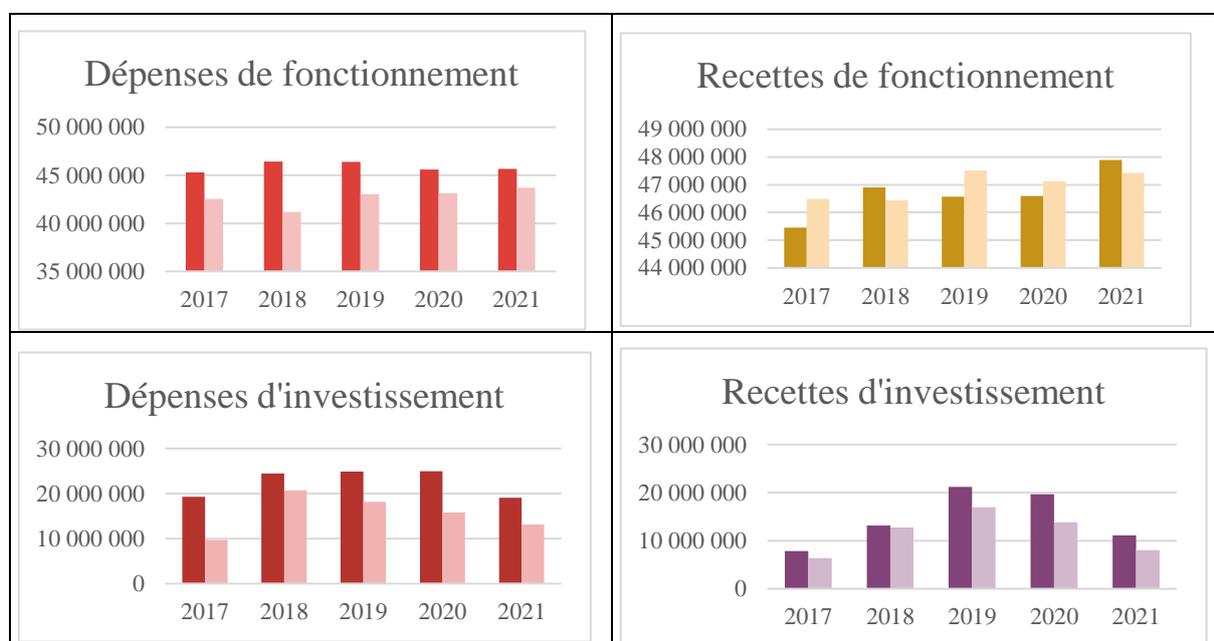
En revanche en investissement, restes à réaliser compris, l'exécution s'écarte sensiblement des prévisions, tant en dépenses qu'en recettes : le taux d'exécution des dépenses d'investissement, de seulement 50 % en 2017, ne dépassait pas 69 % en 2021 ; meilleur, le taux d'exécution des recettes a cependant reculé de 81 % en 2017 à 72 % en 2021. L'écart entre prévision et réalisation peut certes tenir, pour une part, à la phase de construction et structuration progressive de l'intercommunalité dans les premières années de la création de Riom Limagne et Volcans, circonstance qui a pu ralentir la prise de décision et le lancement des projets d'investissement ensuite affectés par la crise sanitaire en 2020 et 2021.

La communauté d'agglomération enregistre des niveaux de restes à réaliser relativement élevés, atteignant le quart des dépenses totales d'investissement en moyenne. Le contrôle d'un échantillon de pièces comptables et justificatives n'a pas révélé d'anomalies de traitement des restes à réaliser.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir révisé les procédures internes en vue d'améliorer le pilotage budgétaire et avoir engagé une procédure de recrutement d'un contrôleur de gestion.

Il a pris également l'engagement de préciser la lettre de cadrage budgétaire pour l'exercice 2024 dans la perspective, notamment, de déployer le suivi par autorisation de programmes et crédits de paiements.

Graphique n° 2 : Comparaison prévision (foncé) /exécution budgétaire (clair), en €



Sources : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels

4.4 La fiabilité

4.4.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

4.4.1.1 L'inventaire du patrimoine

Le suivi des immobilisations constitue un point essentiel de la qualité de l'information comptable, en ce qu'il conditionne la présentation du bilan qui doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de l'établissement. Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable public : l'ordonnateur étant plus spécifiquement chargé du recensement et de l'identification des biens, et assumant à ce titre la tenue de l'inventaire ; le comptable effectuant leur enregistrement et leur suivi à l'actif du bilan.

L'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent être en conséquence concordants, et pouvoir être rapprochés. A cette fin de cohérence, il incombe à l'ordonnateur de transmettre au comptable, de manière régulière, l'ensemble des informations patrimoniales relatives aux entrées et aux sorties de biens.

S'agissant des budgets de l'eau et de l'assainissement, la mise à disposition par les communes des biens nécessaires à l'exercice des compétences eau et assainissement, nouvellement de caractère intercommunal, a été approuvée par délibération du 16 décembre 2019 du conseil de communauté. Les procès-verbaux de transfert ont été établis entre juillet 2021 et juin 2022. La reprise des données communales et du syndicat intercommunal dissous a nécessité en 2022 un travail de recueil et de vérification des données, puis de rectification manuelle, les informations erronées étant nombreuses.

S'agissant du budget principal de Riom Limagne et Volcans, au 31 décembre 2021, le rapprochement opéré entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable fait ressortir d'importantes discordances, dont le montant total dépasse 29,4 M€.

Tableau n° 7 : Discordances affectant le suivi des immobilisations (budget principal - en €)

Compte	Désignation	Valeur chez le comptable	Valeur chez l'ordonnateur	Discordance (en valeur absolue)
202	Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme	768 204	766 338	1 867
203	Frais d'études, de recherche, ...	2 103 785	2 119 565	15 780
204	Subventions d'équipement versées	7 114 478	7 112 999	1 479
205	Concessions et droits similaires, brevets, ...	285 134	280 911	4 223
211	Terrains	13 305 144	10 330 362	2 974 782
213	Constructions	39 127 275	49 057 596	9 930 321
215	Installations, matériel et outillage techniques	11 585 842	12 279 541	693 700
216	Collections et œuvres d'art	726 011	736 898	10 887
217	Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition	26 674 874	26 279 421	395 453
218	Autres immobilisations corporelles	2 737 388	2 726 694	10 694
231	Immobilisations corporelles en cours	39 005 421	28 271 696	10 733 725
242	Immobilisations mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences	4 627 177	0	4 627 177
Total des discordances en valeur absolue				29 400 088

Source : CRC, d'après l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur au 31/12/2021.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération n'a pas été en mesure de fournir d'inventaire physique et de diagnostic du patrimoine communautaire, carence qui a empêché la chambre de croiser l'analyse bilancielle avec les données physiques permettant d'apprécier le degré de vétusté du patrimoine.

Opérant par sondages et épreuves, la chambre a contrôlé la consistance du matériel informatique¹⁹ retracé à l'inventaire contenant 178 biens acquis avant le 1^{er} janvier 2013 et valorisés à 391 361,25 € (valeur brute). Après vérification auprès des services informatiques, il est apparu que 82 % des biens avaient été réformés, sans que l'information n'en ait été communiquée au service de gestion comptable qui n'avait donc pu en diligenter la sortie d'inventaire.

La chambre recommande à l'ordonnateur de procéder au recensement physique des biens meubles et immeubles, en sorte de pouvoir ensuite mettre en concordance l'inventaire comptable avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.

4.4.1.2 L'absence d'intégration d'immobilisations achevées

Le compte 23 « Immobilisations en cours » retrace les dépenses exposées durant la phase de réalisation des immobilisations. Lorsque l'équipement est achevé, il convient d'en transférer les coûts de réalisation au compte d'imputation définitive du chapitre 21 « Immobilisations corporelles ».

Le défaut d'intégration au compte définitif fausse l'information comptable, minorant la valorisation du patrimoine de la collectivité. Il diffère aussi la période de constitution des dotations aux comptes d'amortissement, quand les éléments d'actif et les équipements réalisés sont amortissables, majorant du même coup artificiellement le résultat de fonctionnement des exercices du fait de l'absence de constatation de la charge d'amortissement.

Au cas particulier de la communauté d'agglomération, l'intégration comptable des immobilisations terminées (transfert des comptes du chapitre 23 aux subdivisions du chapitre 21) connaît un important retard. Plusieurs équipements immobiliers, réalisés depuis 2017, continuent de figurer au chapitre 23 des immobilisations en cours alors qu'ils ont été réceptionnés et mis en service.

Ainsi, en est-il pour le seul budget principal :

- des bâtiments modulaires de l'intercommunalité acquis en 2018 d'une valeur (brute) de 2 040 754 € ;
- du programme de réhabilitation du couvent inauguré en 2020, d'une valeur de 9 035 548 € ;
- du cinéma ouvert en décembre 2019, d'une valeur de 3 036 954 € ;
- des travaux du centre d'hébergement « clair matin », d'une valeur de 95 569 € ;
- ou encore des travaux de la grotte de la pierre, d'une valeur de 339 571 €.

S'agissant du cinéma, du centre d'hébergement « clair matin » et de la grotte de la pierre, ces propriétés intercommunales sont productives de revenus. Elles relèvent donc de la qualification d'immeubles de rapport et à ce titre, doivent donner lieu à amortissement.

¹⁹ Compte 2183 : autres immobilisations corporelles – matériels de bureaux et matériels informatiques.

S'agissant des budgets de l'eau et de l'assainissement, la communauté d'agglomération n'a encore retracé aucune écriture d'intégration pour les éléments patrimoniaux, depuis la reprise en 2020 de l'exercice des compétences. Elle prévoit de procéder au transfert de tous les biens, réseaux, équipements, éléments d'actif en une fois au 1^{er} janvier 2023, et de compléter alors la constitution d'amortissements, en méconnaissance des dispositions réglementaires (notamment de la nomenclature budgétaire et comptable M49) l'imposant dès la date de mise en service. Il s'ensuit un niveau d'amortissement et des dotations annuelles très largement minorés, voire inexistantes jusqu'au terme de l'exercice 2022.

La chambre recommande de veiller à l'apurement régulier des comptes d'immobilisations en cours, en procédant au transfert des immobilisations achevées, réceptionnées et mises en service au chapitre 21, en sorte aussi de ne pas différer la constitution des amortissements quand il y a lieu.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il était prévu de procéder à l'intégration des opérations achevées figurant encore au chapitre 23 et devant être imputées aux subdivisions intéressées du chapitre 21, dans le courant de l'année 2023.

4.4.2 Autres points de contrôle

A l'ordinaire d'un examen de gestion, les diligences de contrôle ont également porté sur la tenue de la comptabilité d'engagement et sur les provisions, points qui n'ont pas donné lieu à constats d'irrégularités appelant la formulation d'observations.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

Au 31 décembre 2021, le budget de Riom Limagne et Volcans se composait d'un budget principal et de neuf budgets annexes. Le budget principal enregistrait de l'ordre de près de 78 % des recettes de fonctionnement consolidées (soit 47,85 M€ sur un total de 61,59 M€).

Au regard du poids prédominant du budget principal, l'analyse financière présentée ci-après porte sur le seul budget principal, à l'exception de l'analyse de la dette appréhendée pour l'ensemble des composantes budgétaires de l'intercommunalité.

5.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont connu une progression de 2,4 % en moyenne annuelle entre 2017 et 2021. Pour cette dernière année, la fiscalité assurait 55 % des produits de gestion, les ressources d'exploitation et les ressources institutionnelles respectivement 10 % et 35 %.

Tableau n° 8 : Les produits de gestion (en €)

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	31 970 757	33 285 467	32 458 507	32 928 363	30 338 017
+ Fiscalité reversée	- 12 078 822	- 12 059 496	- 12 121 853	- 11 992 858	- 11 984 742
= Fiscalité totale (nette)	19 891 935	21 225 971	20 336 654	20 935 505	18 353 275
+ Ressources d'exploitation	2 506 649	2 582 407	2 944 927	3 086 108	2 936 016
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations) ²⁰	7 632 704	8 258 464	8 905 962	8 987 180	11 791 485
= Produits de gestion (A)	30 031 294	32 066 842	32 187 543	33 008 793	33 080 776

Sources : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels

5.1.1 La fiscalité nette

Rappel des principales réformes de la fiscalité locale

Durant la période sous revue, les lois de finances ont emporté plusieurs évolutions d'importance pour la fiscalité directe locale :

- **Suppression progressive de la taxe d'habitation (TH)** : décidée en 2020, elle concerne toutes les résidences principales à partir de 2023. En compensation de la perte du produit retiré de la taxe d'habitation, les communes bénéficient de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), tandis qu'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est affectée par l'État aux intercommunalités pour compenser leurs pertes.

- **Réduction des impôts sur la production** : la cotisation foncière des entreprises (CFE) constitue, avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la contribution économique territoriale (CET) qui a succédé en 2010 à la taxe professionnelle. L'article 29 de la loi de finances pour 2021 a modifié les paramètres de calcul des bases foncières des impôts locaux industriels, soumis à la méthode dite comptable. Cette réforme aboutit à la réduction de moitié des impôts fonciers (taxes foncières sur les propriétés bâties – TFPB – et cotisation foncière des entreprises – CFE) acquittés par les entreprises au titre de leurs locaux. Les pertes de recettes en résultant, pour les communes et intercommunalités, sont compensées par l'État.

- **Suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** : la loi de finances pour 2023 a prévu, en son article 5, la suppression en deux ans, sur les années 2023 et 2024, de la CVAE. Réduite de moitié en 2023, la CVAE sera totalement supprimée en 2024. Ici encore, c'est une fraction de la TVA qui est affectée aux intercommunalités, en compensation des pertes de recettes occasionnées par la réforme.

Lors de la création de Riom Limagne et Volcans, en 2017, les taux des impositions directes locales ont été fixés à un niveau volontairement bas :

²⁰ Nette de la contribution au redressement des finances publiques.

- maintien des taux de taxe d'habitation et de cotisations foncières des entreprises au niveau moyen pondéré observé en 2016 dans les intercommunalités préexistantes, conjugué à une harmonisation progressive des taux sur 10 ans ;

- fixation du taux de la taxe foncière sur les immeubles non bâtis au niveau du taux le plus faible levé par les trois anciens établissements de coopération intercommunale ;

- abaissement à 0 % du taux de la taxe foncière sur le bâti.

Les taux n'ont pas été revalorisés durant toute la période sous revue ; ils étaient inférieurs aux moyennes régionales et nationales, s'agissant des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises.

Tableau n° 9 : Taux d'imposition 2019

	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	Cotisation Foncière des entreprises
<i>Riom Limagne et Volcans</i>	9,13	0	3,92	23,97
<i>Moyenne régionale</i>	8,78	1,57	5,57	26,12
<i>Moyenne nationale</i>	9,38	1,69	5,07	26,67

Sources : collectivités-locales-gouv – retraitement CRC

Le produit des ressources fiscales propres, avant prélèvement /versement au profit des communes, a atteint 30 M€ en 2021 ; il était inférieur de près de 5 % au niveau des produits enregistrés en 2017.

Cette érosion s'explique d'abord par le recul des bases d'imposition des taxes économiques (environ 2 M€) en conséquence de fermetures d'implantations ou industrielles emblématiques ou d'arrêt d'activités sur le territoire, à l'instar de la fermeture du site de l'entreprise Impérial Tabacco SEITA lors de sa reprise par l'entreprise Bacacier. Par suite, les bases d'imposition ont diminué de 1 815 113 € entre 2018 et 2020 pour la CFE et de 1 567 127 € pour la CVAE (soit le tiers des bases de CVAE), entraînant une perte de produit annuel de 455 049 € au titre de la CFE et de plus de 1 M€ pour la CVAE.

Le retrait de nouveau enregistré en 2021 tient à la réduction de moitié de la valeur locative des établissements industriels, décidée par la loi de finances pour 2021.

Incluant les dotations versées aux communes membres (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire), ainsi que les contributions au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le montant des (11,98 M€) versements de fiscalité a atteint 11,98 M€ en 2021. L'établissement est en revanche bénéficiaire du Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR) à hauteur de 1,66 M€ en 2021. Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de quelque 8,82 M€ en 2021, est par ailleurs intégralement réalloué au syndicat intercommunal du bois de l'aumône qui assure l'exercice de la compétence pour l'intercommunalité.

En 2021, sur 30,34 M€ de produit fiscal perçu, Riom Limagne et Volcans a reversé près de 13 M€ aux communes au titre de la dotation de solidarité communautaires et des attributions de compensations, soit plus du tiers de toute la fiscalité perçue sur le territoire (EPCI et communes). Le niveau des versements sur fiscalité, particulièrement élevé, réduit d'autant les ressources demeurant à disposition de la communauté d'agglomération.

5.1.2 Les autres ressources

Les ressources institutionnelles ont enregistré une évolution marquée entre 2017 et 2018, en conséquence de l'évolution de l'intercommunalité en communauté d'agglomération, lui permettant d'accéder à un niveau de dotation par habitant plus important, puis de garantir l'évolution annuelle de celle-ci. La dotation globale de fonctionnement a ainsi progressé jusqu'en 2022.

Au début de la période d'analyse, son évolution sur les années à venir suscitait cependant des craintes, le dynamisme de la dotation étant conditionné à l'atteinte par la communauté d'agglomération d'un niveau d'intégration minimal, évalué par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui rapproche la part de fiscalité perçue, et conservée par un établissement public de coopération intercommunale (après déduction donc des reversements effectués au bénéfice des communes) du montant total de la fiscalité intercommunale et communale levée sur le territoire. Or du fait, de niveaux très élevés de fiscalité reversée, ce coefficient ne dépassait pas 36,75 %, en 2022, s'établissant juste au-dessus du seuil de 35 % en dessous duquel le niveau de dotation versée par l'État n'est plus garanti. Dans ce contexte, le transfert des contributions au service départemental d'incendie et de secours, jusque-là supportées par les communes, a été décidé pour soutenir le coefficient d'intégration fiscale qui a ainsi gagné deux points à compter de 2023²¹, sécurisant mécaniquement l'évolution de la dotation de l'État.

Le rebond de 31 % constaté pour l'ensemble des ressources institutionnelles, de 2020 à 2021, s'explique par l'augmentation significative des compensations liées à la réforme des valeurs locatives, soit un surplus de produit de 3,22 M€ entre 2020 et 2021.

Pour le reste, les ressources d'exploitation ont progressé de quelque 4 % l'an en moyenne, notamment en conséquence de l'augmentation du produit facturé aux communes au titre des mises à disposition de personnels. Par ailleurs, par effet induit de l'arrivée à terme de la concession du parc européen d'entreprises de Riom, la communauté d'agglomération a également bénéficié en 2020 d'un surplus de recettes de 242 284 €, correspondant au remboursement d'une avance et au reversement de l'excédent de concession, recettes ayant permis de compenser le retrait des produits des services enregistré à raison de la crise sanitaire.

5.2 Les charges

Après la stagnation relevée sur les exercices 2017 et 2018, les charges de gestion ont progressé ensuite régulièrement, à raison d'une augmentation annuelle moyenne de 3,5 % entre 2018 et 2021.

Si tous les postes de charges ont évolué à la hausse durant la période sous revue, la hausse la plus sensible a été observée pour les charges à caractère général, à raison de + 6,1 %

²¹ Sur la base de l'évaluation de la commission locale d'évaluation des charges transférées, le transfert à la communauté d'agglomération des contributions au service départemental d'incendie et de secours jusque-là supportées par les communes est un transfert des charges conduira à une diminution des attributions de compensation versées aux communes à compter de 2023 à due proportion. Le CIF en sera donc impacté positivement, celui-ci résultant du rapport entre les recettes fiscales de l'EPCI auxquelles on soustrait les attributions de compensation et 50 % de la dotation de solidarité communautaire d'une part et les recettes fiscales communales et intercommunales d'autre part.

en moyenne annuelle et ce dans un contexte économique d'une inflation faible durant la période sous revue.

Tableau n° 10 : Évolution des charges de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 825 697	4 025 451	4 572 735	4 904 859	4 844 036	6,1 %
+ Charges de personnel	11 295 788	11 362 764	12 302 879	12 676 908	12 771 930	3,1 %
+ Subventions de fonctionnement	1 681 054	1 750 589	2 544 626	2 109 058	2 074 673	5,4 %
+ Autres charges de gestion	9 335 947	8 990 768	8 655 544	9 090 409	9 465 124	0,3 %
= Charges de gestion	26 138 486	26 129 572	28 075 784	28 781 234	29 155 762	2,8 %

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels

Les conséquences financières de la dissolution du syndicat intercommunal d'aide à domicile (SIAD) Riom Limagne

En 2018, le syndicat d'aide à domicile Riom Limagne a fait état de nombreuses difficultés (financières, ressources humaines...) le mettant dans l'incapacité d'assurer la compétence d'aide et de soins à domicile. Le préfet a prononcé la dissolution du syndicat et la reprise des compétences par la communauté d'agglomération, dont l'exercice a été confié au centre intercommunal d'action sociale à compter du 1^{er} janvier 2019.

Jusqu'alors, la communauté d'agglomération n'exerçait la compétence d'aide à domicile que sur le territoire des communes antérieurement fédérées au sein de l'ancienne communauté de communes de Limagne d'Ennezat.

La dissolution du syndicat a entraîné la reprise par la communauté d'agglomération de Riom Limagne et Volcans des contrats, des créances et dettes, du patrimoine, ainsi que des personnels d'un effectif de 66 agents, ensuite mis à disposition du centre intercommunal d'action sociale.

Au plan financier, la dissolution du syndicat s'est matérialisée par une dépense exceptionnelle de Riom Limagne et Volcans de 411 131 €, se décomposant comme suit :

- une compensation de la reprise de l'actif net immobilier, à la charge de la communauté d'agglomération, de 85 616 € ;
- une contribution au besoin en fonds de roulement de 14 973 € ;
- une contribution à l'apurement des déficits de fonctionnement dégagés en clôture de l'exercice 2018 (acquittée en 2019) à hauteur de 386 824 € ;
- venant en déduction, le solde du compte au Trésor du syndicat distribuée à la communauté d'agglomération, d'un montant de 76 282 €.

Depuis la reprise en 2019 de la compétence, la communauté d'agglomération verse à ce titre au centre intercommunal d'action sociale une subvention de fonctionnement de 660 000 € en 2019, de 650 000 € en 2020 et de 705 000 € en 2021, soit de l'ordre de 10 % du budget de fonctionnement du centre d'action sociale.

Ce niveau de subventionnement, au bénéfice du centre intercommunal d'action sociale est bien supérieur au montant total des attributions communales précédemment versées au syndicat d'aide à domicile de Riom Limagne et au montant du budget annexe d'aide à domicile de l'agglomération qui avait atteint un maximum 310 147 € en 2017.

La chambre relève par ailleurs qu'une subvention a été versée chaque année au budget annexe des transports, dont 100 000 € alloués en 2021, alors que la situation financière du budget ne justifiait pas d'un tel niveau de soutien. Le budget annexe des transports a en effet présenté un résultat d'exploitation très largement excédentaire cette même année 2021, soit 291 000 €, venu grossir les résultats d'exploitation reportés pour les porter à + 1 097 459 € en clôture de l'exercice.

La chambre rappelle que c'est dans le cas où les exigences du service public conduisent la communauté d'agglomération à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou dans le cas d'investissements ne pouvant être financés sans augmentation excessive des tarifs, que l'intercommunalité peut se prévaloir du bénéfice du cadre légal de dérogation au principe d'équilibre des budgets des services publics industriels et commerciaux, posé à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. En outre, à supposer remplies les conditions légales autorisant l'octroi de subventions à un SPIC, l'assemblée délibérante doit en décider par une délibération motivée, déterminant les modalités de calcul et de versement de la contribution, ainsi que les exercices en faisant l'objet.

5.3 Le niveau de l'épargne et le financement des investissements

5.3.1 L'évolution de l'épargne

La capacité d'autofinancement (CAF) brute traduit la capacité de l'établissement à financer, par son fonctionnement courant, ses opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...) : elle permet d'évaluer les capacités réelles de l'agglomération à réaliser ses programmes d'équipement.

Si l'année 2018 a permis à la communauté d'agglomération de bénéficier tout à la fois de recettes fiscales dynamiques et d'une majoration de dotation consécutive à l'érection en communauté d'agglomération, venues alimenter le niveau de son épargne, elle a connu au cours des trois exercices suivants une évolution nettement moins favorable.

La capacité d'autofinancement brute s'est en effet contractée de près de 35 % de 2018 à 2021. La capacité d'autofinancement nette qui prend en considération la charge de la dette s'est également dégradée, en parallèle, en conséquence de l'alourdissement des dépenses consacrées au remboursement de la dette. Elle a été divisée par entre 2018 à 2021, ne représentant pas plus de 7 % des produits de gestion en 2021.

Tableau n° 11 : L'évolution de la capacité d'autofinancement

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Produits de gestion</i>	30 031 294	32 066 842	32 187 543	33 008 793	33 080 776
<i>Charges de gestion</i>	26 138 486	26 129 572	28 075 784	28 781 234	29 155 762
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	3 892 808	5 937 270	4 111 759	4 227 559	3 925 013
<i>+/- Résultat financier</i>	- 302 379	- 256 209	- 223 411	- 210 727	- 179 155
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	60 137	28 428	- 376 979	102 006	- 61 098
<i>CAF brute</i>	3 650 565	5 709 489	3 511 369	4 118 838	3 684 760
<i>CAF nette</i>	2 716 439	4 726 562	2 501 766	2 899 206	2 300 527

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels

5.3.2 Le financement des investissements

Sur la période d'analyse de 2017 à 2021, la communauté d'agglomération a tout de même porté (malgré l'effritement de sa capacité d'autofinancement) un effort d'investissement de quelque 51,7 M€ (en montant cumulé), dont 82 % consacrés aux dépenses d'équipement communautaires. L'opération des « Jardins de la culture » a absorbé près de la moitié des dépenses totales d'équipement exposées durant la période sous revue²².

La politique d'investissement de la communauté d'agglomération a été financée à hauteur de 29 % par l'autofinancement et de 44 % par la mobilisation de ressources propres d'investissement (dotations, subventions), la communauté d'agglomération ayant bénéficié d'un volume de subventions important de 15,8 M€ durant la période de contrôle.

Pour le reste, soit 27 % des dépenses, le besoin de financement a été couvert pour moitié par appel à l'emprunt et pour moitié par prélèvement (soit 7 M€) sur le fonds de roulement.

Au regard des niveaux d'autofinancement observés, inférieurs aux ratios prudentiels de référence (CAF brute attendue à hauteur de 15% des produits de gestion), la chambre alerte la communauté d'agglomération sur les difficultés à venir, et sa capacité financière réelle à pouvoir porter les équipements structurants du territoire dans un contexte doublement incertain, quant aux risques d'augmentation forte de certaines dépenses de fonctionnement et de perte d'autonomie en matière de recettes.

5.4 L'encours de la dette consolidée

Au 31 décembre 2021, l'encours de la dette consolidée atteint à 26,8 M€, quand il ne dépassait pas 9,5 M€ au 31 décembre 2017.

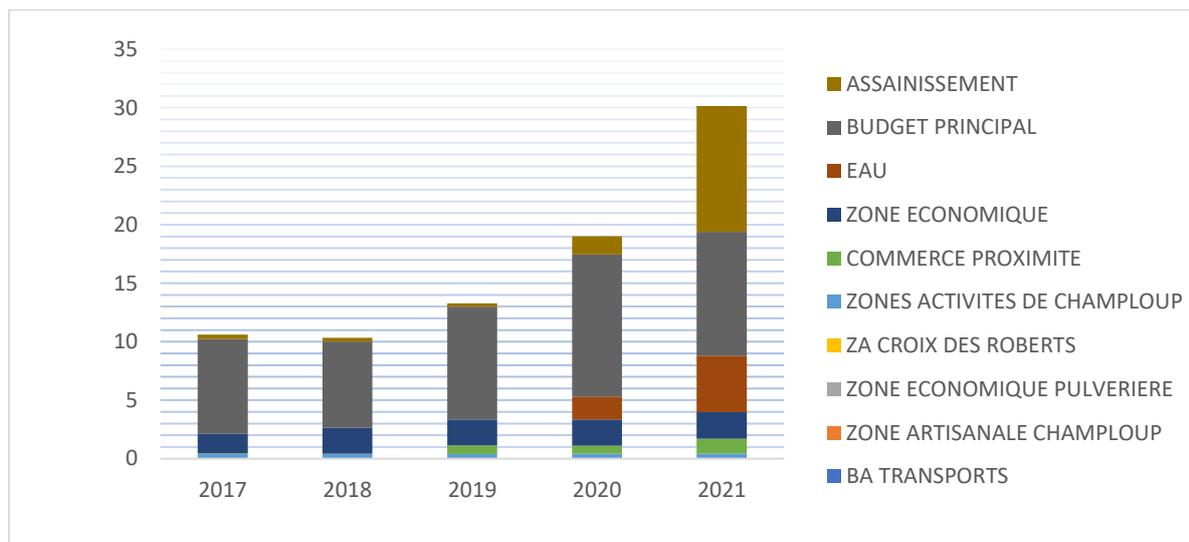
Cette progression rapide tient surtout à la reprise de la dette portée par les budgets d'eau et d'assainissement des communes et des syndicats dissous, en conséquence du transfert de compétences intervenu au 1^{er} janvier 2020 (voir ci-avant).

L'encours de la dette du budget principal, qui s'établit à 10,6 M€ en 2021, a connu une augmentation marquée de quelque 30 % par rapport à 2017.

La création de la zone artisanale de Champloup à Volvic a conduit également à la mobilisation d'emprunts, dans l'attente de l'achèvement des travaux de viabilisation et de la phase de commercialisation des terrains.

Il en résulte pour l'ensemble des composantes budgétaires de l'agglomération, une capacité de désendettement allant se dégradant, passée de 2,45 années d'autofinancement en 2017 à 4,08 années en 2021, bien en deçà cependant du seuil d'alerte légal fixé à 12 années.

²² Parmi les autres équipements réalisés, il est possible de citer le démarrage des travaux de la piscine Béatrice Hess, l'érection de deux nouvelles crèches à Volvic et à Riom, des travaux de renaturalisation du Bedât à Chappes, l'aménagement d'une voie verte sur l'emprise de l'ancienne voie ferrée entre Chatel Guyon et Riom et divers travaux de voirie.

Graphique n° 3 : L'encours de dette consolidé au 31 décembre (en M€)

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels

La structure de la dette actuelle ne présente pas de risques particuliers, selon les termes de référence de la charte Gissler de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Du reste, la communauté d'agglomération a mené au cours des dernières années plusieurs opérations de refinancement, en vue de réduire le nombre des contrats d'emprunts à gérer, pour la plupart hérités des communes (lors de la reprise des compétences de l'eau et de l'assainissement), opérations qui ont contribué aussi à favoriser le mouvement de baisse du taux d'intérêt moyen.

5.5 Analyse bilancielle

Le fonds de roulement net global correspond à la différence entre financements permanents (dotations, réserves, subventions, emprunts) et actif immobilisé net. Fortement sollicité pour contribuer au financement des investissements, il a diminué de moitié durant la période d'analyse. S'établissant à 7,1 M€ à la clôture de l'exercice 2021, il permet cependant de couvrir encore 89 jours de charges courantes, soit un niveau tout à fait convenable.

Le besoin en fonds de roulement global traduit l'écart entre d'une part, l'ensemble des créances détenues sur les redevables et d'autre part, les dettes à court terme (fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.). Le besoin en fonds de roulement s'est contracté en 2019, après la clôture du budget annexe d'aide à domicile ; il s'est ensuite creusé en 2020 en raison des besoins de financement du budget annexe « commerces de proximité ».

La trésorerie, au sens financier et non de disponibilités courantes, se détermine en déduisant le besoin en fonds de roulement du fonds de roulement. Lors de sa création, la communauté d'agglomération a hérité d'un niveau de trésorerie très élevé, voire pléthorique, des intercommunalités absorbées, équivalent à 145 jours de charges courantes. La trésorerie a enregistré un retrait marqué de 50 % entre 2017 et 2021, du fait de l'érosion du fonds de roulement. Pour autant, elle couvre encore en 2021 de l'ordre de deux mois de charges courantes, niveau tout à fait convenable.

Tableau n° 12 : Le fonds de roulement et la trésorerie

<i>Au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds de roulement net global</i>	13 818 632	8 588 854	8 352 325	8 730 582	7 161 955
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	3 313 892	1 967 872	334 406	2 330 749	2 120 264
=Trésorerie nette	10 504 740	6 620 982	8 017 919	6 399 834	5 041 691
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	145,0	91,6	103,4	80,5	62,7

Source : Outil d'analyse financière des juridictions financières à partir des comptes de gestion annuels

5.6 Conclusion intermédiaire

Riom Limagne et Volcans a fait le choix de fixer, puis de maintenir la fiscalité à un niveau bas, tout en en reversant près du tiers du produit à ses communes par l'effet de la dotation de solidarité communautaire conjuguée aux attributions de compensation. L'autofinancement en a été directement affecté, ne permettant pas de couvrir les besoins d'équipements structurants à venir du territoire.

Héritière de niveaux de trésorerie et de fonds de roulement importants constitués par les précédentes intercommunalités absorbées, la communauté d'agglomération a adopté une stratégie financière consistant, entre 2017 et 2021, à recourir à son fonds de roulement et dans une moindre mesure à l'endettement pour financer l'effort d'équipement. Elle a également bénéficié de niveaux de subventionnement élevés, venus en soutien de ses propres projets d'investissement.

La communauté d'agglomération a connu une progression rapide de sa dette consolidée, multipliée par trois depuis 2017 par l'effet, surtout, de la reprise des dettes communales portées par les budgets d'eau et d'assainissement de compétence communautaire depuis le 1^{er} janvier 2020. Dans l'ensemble, la situation financière reste correcte en 2021, avec une capacité de désendettement contenue à quatre années de capacité d'autofinancement.

Pour autant, la chambre appelle la communauté d'agglomération à la vigilance, en ce que la stratégie mise en œuvre depuis 2017 ne peut guère être poursuivie dans les années à venir au regard de l'affaiblissement du fonds de roulement. Une telle stratégie est d'autant moins envisageable dans un contexte national de retour de l'inflation, impliquant une hausse des charges à caractère général et induisant un renchérissement des programmes d'équipement (montée des prix des matières premières).

La chambre encourage en conséquence la communauté d'agglomération à mettre en œuvre rapidement l'ensemble des orientations et engagements procédant du pacte fiscal et financier récemment adopté et à s'efforcer de dégager par priorité, de nouvelles marges de manœuvre en fonctionnement pour accroître l'autofinancement des investissements et contenir le recours à l'emprunt.

6 LES JARDINS DE LA CULTURE

6.1 Présentation de l'opération

Le programme « Jardins de la culture » avait pour ambition de développer l'offre culturelle aux abords immédiats du cœur de ville, et de contribuer à la revitalisation de la commune-centre de l'agglomération.

L'opération a été réalisée sur le site de l'ancien couvent des rédemptoristines, ensemble patrimonial (non protégé) se situant en bordure du site patrimonial remarquable de Riom. Occupé depuis sa construction en 1661 par différentes congrégations, celles des rédemptoristines a quitté le bâtiment en août 2011, lequel bâtiment est resté ensuite inoccupé pendant plusieurs années avant l'acquisition du couvent le 3 juillet 2015 par Riom Communauté. Parmi les éléments remarquables identifiés, on recense notamment les vestiges d'un cloître, une chapelle néo-romane, les galeries intérieures du couvent datant du 17^{ème} siècle, ou encore une chapelle funéraire.

Plusieurs équipements se greffent au programme des « Jardins de la culture » : une médiathèque intercommunale, accueillant en sous-sol un parc de stationnement ; un relais d'assistance maternelle intercommunal ; un cinéma de trois salles sous exploitation privée ; deux jardins thématiques et les écoles municipales d'arts proposant des enseignements en musique et en arts plastiques et regroupées en un seul lieu, dans l'ancien bâtiment du couvent.

L'opération des « Jardins de la culture » a été pilotée (exclusivement) par l'intercommunalité. La commune de Riom a été impliquée dans le projet, siégeant au comité de pilotage constitué pour suivre de bout en bout l'opération et composé d'élus de la ville et de l'agglomération.

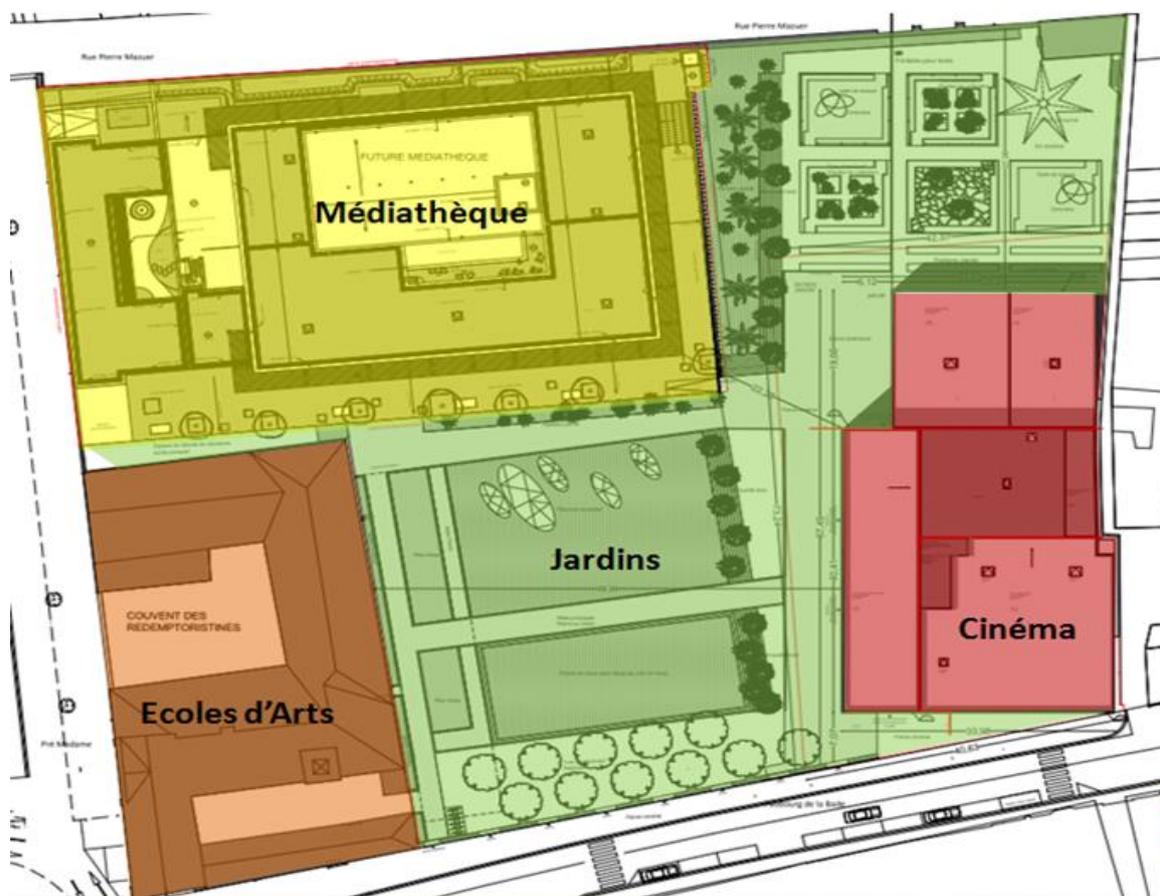
La mise en œuvre du programme de reconversion du couvent a été conçue comme une adaptation au lieu, plutôt qu'une transformation. La restauration a permis la préservation et la reconnaissance des éléments patrimoniaux les plus caractéristiques du site, et l'ouverture au public du lieu autrefois clos. La qualité architecturale du programme a été consacrée par la distinction d'un prix au concours national « les rubans du patrimoine »²³ décerné en 2021.

Le site offre, après achèvement de l'opération, un niveau de service élevé réhaussant significativement le niveau de l'offre culturelle existante auparavant sur le territoire intercommunal, notamment grâce à des espaces nouveaux dédiés aux pratiques actuelles²⁴.

²³ Le concours les rubans du patrimoine récompense les communes et intercommunalités ayant réalisé des opérations de mise en valeur de leur patrimoine bâti. Il est désormais organisé par l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, la fondation du patrimoine, la fédération nationale des caisses d'épargne et le groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques.

²⁴ Comme par exemple les studios de musique et la salle dédiée aux arts graphiques pour les écoles d'arts, les espaces numériques pour la médiathèque et une salle de cinéma avec projection laser et son immersif.

Schéma n° 1 : Vue d'ensemble de l'opération des jardins de la culture



Sources : données Riom Limagne et Volcans

L'objectif de l'agglomération, qui était de créer un centre culturel où se croisent plusieurs pratiques et bénéficient au plus grand nombre, semble être atteint :

- l'école des arts municipale bénéficie à 750 élèves et aux associations culturelles ;
- la médiathèque a doublé son nombre d'emprunteurs actifs pour atteindre plus de 9 000 personnes depuis l'ouverture du nouveau bâtiment ;
- des événements communs sont fréquemment organisés, impliquant les différents équipements implantés sur le site, malgré des gestionnaires distincts ;
- la nouvelle médiathèque de Riom contribue à animer fortement le réseau de bibliothèques et médiathèques du territoire intercommunal, et à renforcer le niveau de service offert au-delà du seul périmètre de la ville-centre.

Les niveaux de fréquentation du cinéma sont plus complexes à analyser, en considération de l'impact de la crise sanitaire sur l'activité durant les années 2020 et 2021. Il peut cependant être signalé une exploitation plutôt dynamique, avec l'implication dans des événements conduits en partenariat avec les autres établissements culturels des Jardins de la culture.

6.2 Le calendrier de l'opération et sa réalisation

Les équipements présents sur le site des Jardins de la culture ont été réalisés, sur marchés distincts et selon des calendriers de réalisation différents en fonction de leur nature, ce qui a conduit à des ouvertures au public échelonnées sur près d'un an et demi.

Les marchés de maîtrise d'œuvre ont été attribués par Riom Communauté avant le 1^{er} janvier 2017, soit antérieurement à la période sous revue, tout comme les marchés de travaux du bâtiment de la médiathèque et du relais d'assistance maternelle.

A sa création au 1^{er} janvier 2017, Riom Limagne et Volcans s'est donc d'abord concentrée sur :

- la relance en procédure adaptée de plusieurs lots antérieurement déclarés sans suite ou infructueux ;

- le lancement et l'attribution des marchés de travaux pour la construction des écoles des arts (dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouvert), du cinéma (dans le cadre d'une procédure adaptée réalisée en groupement de commande avec le futur exploitant) et des aménagements extérieurs (dans le cadre d'une procédure adaptée en groupement de commande avec la ville de Riom) ;

- le lancement et l'attribution des marchés de prestations et de services (mobiliers, informatiques et signalétique).

La communauté d'agglomération a ensuite suivi, de bout en bout, la phase opérationnelle jusqu'à la réception des travaux, intervenue en décembre 2018 pour la médiathèque et le cinéma, en juillet 2019 pour les aménagements extérieurs, et enfin en mars 2020²⁵ pour l'école des arts.

La chambre a contrôlé les conditions de passation de l'ensemble des marchés conclus depuis le 1^{er} janvier 2017, dont la plupart n'appellent pas d'observations.

Elle relève que la mise en place d'un groupement de commande avec l'exploitant pour la passation des marchés du cinéma a certes permis de mieux maîtriser les coûts, les délais et l'articulation des différents travaux, mais elle s'interroge sur son périmètre restreint puisqu'il n'a eu à connaître que des seuls aménagements intérieurs devant être réalisés en préalable de l'obtention du permis de construire, soit à peine 0,4 M€ (TTC), moins du quart des dépenses supportées par l'exploitant.

S'agissant de la phase d'exécution, la chambre souligne un suivi efficace des marchés de travaux, tout à la fois en termes de respect des délais d'exécution que de maîtrise des enveloppes financières. Ainsi, après prise en considération des avenants conclus en cours d'exécution, le montant cumulé des mémoires et factures réalisés au bénéfice des titulaires des marchés de travaux s'est écarté de seulement + 2,6 % du montant total ressortant des marchés notifiés.

²⁵ Pour une ouverture au public le 7 septembre 2020.

Tableau n° 13 : Évolution des montants de marchés de travaux (en €)

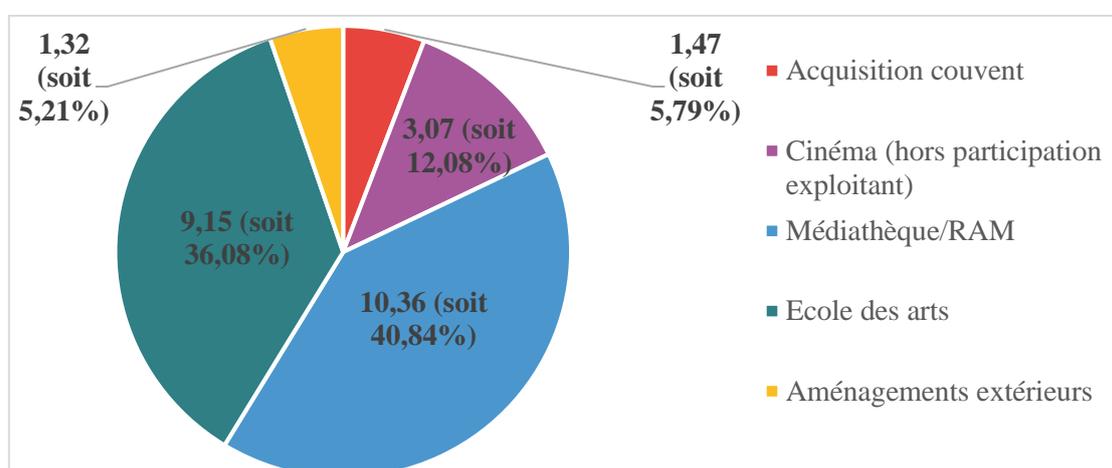
	Montant notifié (en € HT)	Montant définitif (en € HT)
Médiathèque, RAM	5 830 764	6 024 448
Cinéma	2 509 258	2 509 258
Ecole des arts	6 705 492	6 866 174
Aménagements extérieurs	692 281	749 310

Source : données Riom Limagne et Volcans

6.3 Le coût du projet

Après prise en compte de l'ensemble des dépenses exposées au titre de l'opération depuis l'acquisition du couvent, le coût total du programme des « Jardins de la culture » s'établit à 25,4 M€²⁶.

Graphique n° 4 : Coût de l'opération « Jardins de la culture » par équipement, en M€ (et en %)



Source : données Riom Limagne et Volcans, retravaillées par la CRC

6.4 Le financement de l'opération

Le bilan financier, arrêté à la date du 22 avril 2021, transmis par la communauté d'agglomération, fait ressortir un montant de 16 491 563 € de financements externes, constitués de subventions et participations allouées au titre des différents projets (6 653 967 €), des fonds de concours globaux en provenance de la ville de Riom (6 250 000 €), et du fonds de compensation pour la TVA (3 587 596 €). La mobilisation de l'ensemble des financements externes a permis de couvrir 65 % du coût total du projet, contenant la part à financer par la communauté d'agglomération au tiers du coût du projet.

²⁶ Selon le bilan financier arrêté au 22 avril 2021.

Tableau n° 14 : Les principaux financeurs des jardins de la culture

	Montant du financement en € TTC	En %
<i>Riom Limagne et Volcans</i>	8 878 502	35,00 %
<i>État (dotations et FCTVA)</i>	7 564 967	29,82 %
<i>Ville de Riom</i>	6 250 000	24,64 %
<i>Région</i>	1 504 392	5,93 %
<i>Département</i>	949 404	3,74 %
<i>Fondation Michelin</i>	216 200	0,85 %
<i>Autres mécènes</i>	6 600	0,02 %
TOTAL	25 370 065	100 %

Source : données Riom Limagne et Volcans

6.4.1 Les fonds de concours de la commune de Riom

De la lecture des différents documents publics disponibles, il apparaît que la communauté d'agglomération affirme que la ville de Riom, en tant que future collectivité exploitante de l'école des arts, en a porté le financement intégral, ainsi que la moitié des coûts d'équipement afférents à la création des espaces paysagers attenants. Si une telle assertion s'avère peu ou prou exacte, en termes de masses financières²⁷, le montage juridique retenu conduit à un partage des rôles et des responsabilités bien plus complexe.

En premier lieu, l'ensemble de l'opération des Jardins de la culture a été porté par l'établissement public de coopération intercommunale. C'est donc sur la base d'une convention financière, conclue entre l'intercommunalité et la commune de Riom le 20 mai 2016, qu'ont été déterminés le niveau et les modalités de versement de la contribution de la ville. Selon la convention de 2016, la ville de Riom participe, « *sous forme de fonds de concours sur l'ensemble des projets, au reste à charge du projet de rénovation du bâtiment abritant les deux écoles, ainsi que le reste à charge pour moitié de l'aménagement des Jardins* ».

Il s'ensuit que le fonds de concours est alloué au titre de l'opération des Jardins de la culture en sa globalité, tous éléments constitutifs pris en considération - cinéma, médiathèque, jardins, école des arts, relais d'assistance maternelle - sans affectation spécifique à l'école des arts. En termes financiers, il s'avère cependant que la participation communale correspond au niveau du reste à charge pour le financement de l'école des arts, et de la moitié du coût des jardins. Mais globalement, le montant appelé par Riom Limagne et Volcans sur le fonds de concours communal s'est établi à 6 250 000 € pour un coût total de l'opération des Jardins de la culture de 25 370 065 €.

Le montage juridique retenu a permis de contourner la législation en vigueur sur les fonds de concours, plafonnant le niveau des fonds de concours entre commune et intercommunalité. Par principe en effet, le montant total des fonds de concours perçus ne peut excéder la part du financement in fine supportée, hors subventions, par le bénéficiaire (articles L. 5215-26, L. 5214-16, L. 5216-5 CGCT). Au cas d'espèce, la communauté d'agglomération a pu ainsi solliciter et bénéficier des subventions, auprès d'autres organismes publics, pour la

²⁷ Les données financières fournies par l'intercommunalité indiquent que le reste à charge pour la partie école des arts et la moitié du reste à charge de l'aménagement des jardins s'établissent en cumulé à 6 207 762 €.

même opération de l'école des arts, alors que l'opération était de facto totalement couverte par les contributions de la ville de Riom.

Tableau n° 15 : Subventions obtenues par l'EPCI pour l'école des arts

<i>Subventions</i>		Montant en €
<i>Dotation d'équipement des Territoires ruraux (État)</i>		150 000
<i>Fonds de Soutien à l'Investissement Local (État)</i>		803 495
<i>Région</i>		500 000
<i>Département</i>		320 000
<i>Fondation du patrimoine</i>	Fondation Michelin	216 200
	Club Mécènes	6 600
TOTAL		1 996 295
<i>En % du montant total du coût de la maîtrise d'œuvre et des travaux de l'école des arts (8 855 728 € TTC)</i>		22,54 %

Source : données Riom Limagne et Volcans

6.4.2 Les subventions attribuées pour la médiathèque et le relais d'assistance maternelle (RAM)

En application de l'article L.1111-10 du code général des collectivités territoriales, toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement, à hauteur de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques au projet. Cette quotité est portée à 30 % lorsqu'il s'agit de compétence à chef de file, comme l'aménagement et le développement durable du territoire.

Le projet de médiathèque et de relais d'assistance maternelle a été tout à la fois inscrit dans le contrat « Auvergne plus » signé avec la région, et dans le contrat territorial de développement durable (CTDD) signé avec le département. L'intercommunalité a ainsi pu bénéficier, en complément du fonds de concours de la ville de Riom, de financements conséquents de ces deux collectivités.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération a également perçu plusieurs subventions de l'État pour contribuer au financement de la médiathèque.

Les documents financiers transmis par Riom Limagne et Volcans ne distinguant pas les coûts du relais d'assistance maternelle de ceux de la médiathèque, la chambre n'a pu en établir le détail, et en analyser plus spécialement les modalités de financement de la médiathèque, équipement dont la réalisation a été la plus subventionnée. La chambre a donc reconstitué, à partir de toutes les données disponibles (éparses), le tableau de financement consolidé des deux équipements.

Tableau n° 16 : Subventions et fonds de concours reçus pour la construction de la médiathèque et le relais d'assistance maternelle

<i>Financier</i>	Type de financement	Subvention (en €)
<i>Région</i>	Auvergne + (médiathèque et relai d'assistance maternelle)	1 004 392
<i>Ville de Riom</i>	Prorata fonds de concours (40,84 % ²⁸)	2 552 500
<i>Département</i>	Contrat territorial de développement durable	584 404
	Département - Mobilier et informatique	45 000
<i>État</i>	DGD clos couvert et maîtrise d'œuvre	1 127 939
	DGD aménagements intérieurs	1 061 900
	DGD (informatique mobilier et fond patrimoniaux)	542 081
	DGD collections	126 456
	DRAC mise en œuvre collection patrimoniales	15 500
	TOTAL	7 060 172
		<i>Soit 81,48 % des dépenses HT²⁹</i>

Source : données Riom Limagne et Volcans

La chambre en tire le constat que la communauté d'agglomération a supporté une participation inférieure au niveau légal minimal devant demeurer in fine à la charge du maître d'ouvrage. Le montant de recettes perçu au-delà du seuil autorisé a été chiffré à 128 237 € au regard d'un financement minimal de 20 %, voire à 994 706 € s'il est considéré que l'équipement relève de l'exercice d'une compétence à chef de file.

Le contrôle de la chambre a également porté sur les dossiers de demande de subventions adressés aux financeurs publics sollicités. S'ils mentionnaient le travail partenarial réalisé avec la ville de Riom, aucun des bilans financiers ne mentionnait la quote-part (montant proratisé en €) correspondant au fonds de concours attendu de la ville de Riom, alors même qu'il est établi que ledit fonds de concours contribuait à financer l'ensemble des éléments constitutifs de l'opération des « Jardins de la culture ».

De l'avis de la chambre, cette information tronquée a pu conduire les financeurs à surfinancer le projet de Riom Limagne et Volcans, au détriment d'autres projets des territoires départemental ou régional.

Elle engage l'agglomération à davantage de transparence dans l'élaboration des plans de financement de ses prochains projets, et ce d'autant plus quand ils viennent en soutien de demandes de subventions.

6.5 Le partage de compétences entre la communauté d'agglomération et la ville de Riom quant à l'école des arts

A la date du 1^{er} janvier 2017 de création de Riom Limagne et Volcans, et de reprise du projet, les statuts de l'établissement public de coopération intercommunal prévoyaient une compétence optionnelle de « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaires », contenue à la bibliothèque de Riom et au cinéma. La nouvelle communauté de RLV a de fait poursuivi le projet initié par Riom Communauté, et

²⁸ Selon répartition des coûts définitifs par équipement telle qu'exposée au 6.3.

²⁹ Les dépenses HT sont couvertes uniquement par des financements publics. Elles sont calculées sur la base d'un montant de 10 360 299 € TTC (hors acquisition), auquel est soustrait une TVA de 20 % à l'exception des collections (TVA à 5,5 %), aboutissant à 8 664 685 HT.

s'est ainsi acquittée d'honoraires afférents à l'école des arts sans en avoir la compétence, en méconnaissance du principe de spécialité qui gouverne tout établissement public et impose aux EPCI de n'intervenir que dans le champ de compétences qui leur ont été transférées.

Sur demande de la préfecture du Puy-de-Dôme, le conseil communautaire a remédié à cette situation par délibération en date du 28 mars 2017 déclarant d'intérêt communautaire « *la rénovation, l'entretien et le fonctionnement du bâtiment destiné à accueillir les écoles municipales de musique et d'arts plastiques de Riom* ». Il s'ensuit que la compétence d'enseignement continue d'appartenir à la ville de Riom, partage de compétences qui n'est pas illogique au regard de la provenance des élèves des deux écoles concernées, majoritairement rimois.

Tableau n° 17 : Fréquentation des écoles d'arts en fonction du lieu d'habitation

<i>École de musique</i>	2020-2021	%	2021-2022	%	2022-2023	%
<i>nombre d'élèves rimois</i>	301	87 %	327	85 %	331	83 %
<i>nombre d'élèves Riom Limagne et Volcans (hors Riom)</i>	26	8 %	22	6 %	43	11 %
<i>nombre d'élèves extérieurs à Riom Limagne et Volcans</i>	18	5 %	36	9 %	26	7 %
	345		385		400	

<i>École d'arts plastiques</i>	2020-2021	%	2021-2022	%	2022-2023	%
<i>nombre d'élèves rimois</i>	163	52 %	169	52%	204	53 %
<i>nombre d'élèves Riom Limagne et Volcans (hors Riom)</i>	94	30 %	88	27%	100	26 %
<i>nombre d'élèves extérieurs à Riom Limagne et Volcans</i>	58	18 %	67	21%	79	21 %
	315		324		383	

Sources : bilans de rentrée fournis par la commune de Riom

L'école des arts occupe aujourd'hui les bâtiments de l'ancien couvent dans le cadre d'une convention de mise à disposition en bien partagé, signée le 18 décembre 2019 avec la ville de Riom, sur le fondement des dispositions de l'article L. 5211-4-3 du code général des collectivités territoriales, aux termes desquels : « *afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres (...) y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale.* »

La mise à disposition au profit de la ville de Riom est consentie à titre gratuit, pour un usage exclusif du bâtiment en son intégralité. Elle est dite à durée indéterminée. La commune est autorisée à réaliser les travaux incombant normalement au propriétaire, sous réserve de l'accord préalable de l'agglomération (propriétaire du tènement immobilier).

La chambre rappelle qu'en vertu des articles L. 2122-2 et L. 2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques, nul ne peut se prévaloir d'une autorisation perpétuelle d'occupation du domaine public³⁰, la mise à disposition d'une dépendance publique étant par nature temporaire, précaire et révocable. La convention de mise à disposition, conclue à durée indéterminée, n'est donc pas compatible avec le régime de la domanialité publique. La chambre invite en conséquence la communauté d'agglomération à se rapprocher de la commune de Riom, afin d'amender sur ce point la convention de mise à disposition des locaux de l'école des arts.

³⁰ Arrêt du conseil d'État CE, 8 novembre 2019 n°421491, Club Seynois multisport.

La chambre observe au surplus que le cadre conventionnel d'occupation revient, de facto, à faire exercer par la ville la compétence d'entretien et de fonctionnement du bâtiment, pourtant transférée à l'intercommunalité.

Par suite, la chambre recommande d'interroger le partage de compétences entre la ville de Riom et la communauté d'agglomération pour l'école des arts, et de réviser la convention de mise à disposition des locaux de l'ancien couvent hébergeant l'école.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à revoir le cadre conventionnel d'occupation des locaux avec la ville de Riom.

6.6 La construction du complexe cinématographique et son exploitation

6.6.1 Genèse de l'opération

Jusqu'en 2018, la ville de Riom disposait d'une seule salle de cinéma privée dénommée « le Lux » appartenant à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée Valtim, détenue par M. Patrick Christophe. L'exploitant en était M. Frédéric Emile.

Ouvert en 1986, l'établissement ne correspondait plus aux attentes du public d'aujourd'hui ; il ne répondait pas, non plus, aux exigences légales de sécurité et d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. Mais la situation financière de l'EURL ne lui permettait ni de moderniser les équipements, ni de construire un nouveau cinéma.

La précédente intercommunalité de Riom Communauté a estimé que l'installation d'un établissement cinématographique constituait un atout pour le dynamisme économique du centre-ville et un facteur déterminant d'attractivité et de développement général du territoire. Mais faisant le constat que l'initiative strictement privée ne proposait pas d'offre locale de nature à satisfaire les besoins de la population, Riom Communauté a décidé d'intervenir au titre des articles L. 1511-1 et suivants du code général des collectivités territoriales définissant le cadre légal des actions de développement économique, en accord avec les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (notamment en son volet économie de proximité). Pour leur part, les statuts de la communauté d'agglomération lui confient la compétence de « *la création, l'aménagement et le fonctionnement d'un établissement cinématographique* ».

C'est dans ce contexte légal et statutaire qu'il a été décidé en 2016 d'inclure le cinéma dans l'opération des « Jardins de la culture ». Le cinéma d'arts et d'essais Arcadia, doté de trois salles d'une capacité totale de 542 places, ainsi que d'une salle de conférence modulable, a ouvert au public le 19 décembre 2018.

6.6.2 Le plan de financement

Le projet de création du nouvel équipement a été étudié conjointement par les services de la communauté de Riom Limagne et Volcans et Frédéric Emile, président de la société par action simplifiée Cinériom exploitante du cinéma.

M. Emile étant détenteur auprès du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) des droits permettant d'accéder aux financements publics dédiés à la modernisation des

salles et des équipements cinématographiques, le montage financier a été étudié en sorte d'être éligible aux conditions d'attribution du soutien du CNC.

Pour rappel, le Centre national du cinéma perçoit une taxe sur le prix des entrées de cinéma dont une part est destinée à permettre aux exploitants de moderniser leurs salles, par le bénéfice général d'un soutien financier. Chaque exploitant est attributaire d'un compte de soutien alimenté par lesdites taxes, qui lui permet de se faire rembourser pour partie les travaux et investissements réalisés pour assurer l'exploitation cinématographique. Dans ce schéma de soutien public, les droits sont acquis à l'exploitant, au titre de travaux à exécuter auprès d'un cinéma qu'il exploite mais dont il n'est pas forcément propriétaire. L'exploitant ne peut toutefois bénéficier du déblocage des aides du Centre national du cinéma qu'au vu de la présentation, en justificatif, des factures attestant de la réalisation des travaux subventionnés.

Attribuée à l'exploitant, la subvention du CNC ne peut être reversée à la communauté d'agglomération, quand bien même elle serait propriétaire des locaux, des équipements et matériels. Pour ne pas risquer d'en perdre le bénéfice, il a été décidé d'effectuer en conséquence un partage des biens mobiliers d'équipement selon un montage juridique et financier complexe : la communauté construit les murs, puis fait appel à l'exploitant pour l'aménagement intérieur et le fonctionnement du cinéma, permettant ainsi à ce dernier d'acquitter directement une partie des dépenses et de pouvoir en justifier pour percevoir les aides du CNC, lesquelles aides réduisent d'autant le montant réel de sa contribution financière à l'opération.

Le partage des dépenses et le plan de financement prévisionnel de la construction a fait l'objet d'une validation en conseil communautaire de Riom Communauté du 11 mai 2016, conformément aux données retracées dans le tableau ci-après. L'engagement de l'exploitant a ensuite été porté à la promesse de bail conclue entre l'EPCI et Frédéric Emile le 29 juin 2016, puis retranscrit dans les clauses du bail commercial signé le 27 juillet 2018 avec la société par actions simplifiée Cinériom.

Tableau n° 18 : Financement des travaux du cinéma

<i>Dépenses prises en charge par Riom Limagne et Volcans (en € TTC)</i>	<i>Dépenses prises en charge par l'exploitant (en € TTC)</i>
Déconstruction de l'ancienne aumônerie et de la partie nécessaire à la construction	Revêtements sols, murs et plafonds
Construction du bâtiment	Fauteuils
Système de ventilation, chauffage refroidissement	Mobilier
Raccordement du bâtiment et arrivée des fluides dans les différents locaux	Eclairages (hors sécurité)
Aménagement des abords immédiats du cinéma (parvis, allées de liaison avec les jardins, cheminements d'issues de secours, éclairage du bâtiment)	Signalétique intérieure et extérieure
Aménagement des places de stationnement nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement	Menuiseries intérieures des parties accessibles au public
Jalonnement signalisation voirie	Équipement de projection et de sonorisation
	Aménagement des sanitaires
	Dispositifs de sécurité incendie
	Systèmes de sureté anti-intrusion
	Cloisonnement et huisseries intérieures
Total Riom Limagne et Volcans 3 M €	Total exploitant 1,6 M €
Reste à charge après perception des subventions 2, 85 M €	Reste à charge après perception des subventions 0,8 M €

Sources : données Riom Limagne et Volcans et comptes de l'exploitant

Il convient d'observer que, parmi les aménagements et biens mobiliers réputés réalisés par l'exploitant, bon nombre sont immeubles par destination et ont donc vocation à devenir propriété de la communauté d'agglomération en fin de bail, ou en cas de rupture du bail du fait du preneur.

Pour autant, l'affectation et la répartition finales à l'issue du bail commercial des biens financés par l'exploitant ne font l'objet d'aucune mention au contrat ; cette carence de précision est porteuse de conflits, voire de contentieux de responsabilités dans le cas de sinistres.

De l'avis de la chambre, si le principe du montage financier retenu visait de toute évidence à optimiser la mobilisation de tous les soutiens publics aux fins de réduire le coût de revient pour l'exploitant, il fait l'impasse sur plusieurs contraintes légales gouvernant notamment les interventions économiques et le régime de domanialité, pour aboutir à une situation juridique reposant in fine sur les seuls termes d'un accord, de simple portée conventionnelle.

6.6.3 L'exploitation du cinéma

Les conditions d'exploitation du cinéma, précisées au bail commercial de juillet 2018, prévoient l'exploitation sur une durée de 18 ans d'un complexe cinématographique, à fins de projection de films et d'accueil de conférences.

En mention préalable, la chambre note que si la promesse de bail avait été consentie à qualité à M. Frédéric Emile, *intuitu personae*, le bail a été conclu avec la société par action simplifiée Cinériom, créée le 14 octobre 2016 et dont le capital social est détenu à seulement 58 % par M. Frédéric Emile, à 25 % par M. Gérard Vuillaume³¹, et à 17 % par M. Patrick Christophe (ancien propriétaire du cinéma Le Lux).

Le bail de 18 ans n'a fait l'objet d'aucune mesure de publicité, en vue d'organiser quelque mise en concurrence entre candidats potentiels, en méconnaissance des dispositions expresses du code général de la propriété des personnes publiques en vigueur depuis 1^{er} juillet 2017³².

Les éléments du bâtiment, demeurant de la propriété de la communauté d'agglomération, ont été loués à la société exploitante du cinéma moyennant une redevance annuelle fixe d'un montant de 15 000 €, assortie d'une part variable correspondant à 4 % du chiffre d'affaires annuel réalisé au-delà de 400 000 € (HT). En deçà de ce seuil de 400 000 € de chiffre d'affaires, seule la part fixe est appelée.

Depuis l'ouverture du cinéma, il apparaît que la société exploitante ne s'est jamais acquittée du montant de loyer tel que déterminé par le bail, le conseil communautaire ayant décidé successivement :

- de l'exonération de la part additionnelle due au titre de l'année 2019, soit quelque 25 225 € sur la base d'un chiffre d'affaires de 630 623 € ;
- de l'exonération totale du loyer de l'exercice 2020 ;
- de l'exonération partielle du loyer de 2021, à hauteur de 50 % de la redevance fixe, soit un montant ramené à 7 500 €.

³¹ M. Gérard Vuillaune possède un cabinet de conseil aux exploitants, basé à Clermont-Ferrand et développant des projets en Auvergne depuis plus de 30 ans.

³² En vertu de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

6.7 Conclusion intermédiaire

La réalisation de l'opération des « Jardins de la culture » a permis d'enrichir la palette des équipements mis à disposition de la population, et de répondre à l'objectif de l'agglomération entendant créer un centre culturel où se croisent plusieurs pratiques et bénéficiant au plus grand nombre.

Ayant absorbé près de la moitié des dépenses d'équipement de l'agglomération réalisées durant la période sous revue, l'opération a été conduite dans les délais prévus et sans grand surcoût.

L'agglomération en a optimisé les modalités de financement, recherchant et mobilisant tous les soutiens publics pour réduire son reste à charge. Pour ce faire, elle a recouru à des montages juridiques complexes, s'exonérant de diverses contraintes légales, pour se placer dans une situation peu assurée quant à l'école des arts et l'exploitation du cinéma de Riom.

7 LES RESSOURCES HUMAINES

7.1 Les effectifs et la masse salariale

7.1.1 L'évolution des effectifs

En mention préliminaire, il est observé que la communauté d'agglomération s'est révélée en difficultés pour transmettre des données fiables et complètes, selon une permanence de méthodes, sur toute la période d'analyse de 2017 à 2022. En outre, la contradiction a ruiné les données initiales et conduit la chambre à abandonner une approche qualitative des constats.

Sur la base des données transmises durant l'instruction du contrôle sur les effectifs en emplois équivalent temps plein (ETP), la chambre a noté une augmentation de 9 % des effectifs entre 2017 et 2021, correspondant à 27 postes supplémentaires et portant l'effectif déclaré au 31 décembre 2022 à 326 emplois équivalent temps plein (ETP).

Selon les services, cette évolution s'explique par le renforcement des services fonctionnels consécutif à la fusion des EPCI préexistants et par l'effet des transferts des compétences (notamment pour l'eau et l'assainissement) et la mise en place de nouveaux services.

La communauté d'agglomération a ainsi institué un service de remplacement au bénéfice de la direction de la petite enfance, en 2018, ayant entraîné la création de 12 postes de titulaires et la suppression de six postes de contractuels ;

En 2019 elle a transféré des personnels travaillant dans le champ social au centre intercommunal d'action sociale ; puis lors de la prise de compétence de l'assainissement, cinq agents communaux auxquels se sont ajoutés deux recrutements.

Enfin de nombreux recrutements d'agents de catégorie A sont intervenus en 2021, dans le cadre notamment de contrats de projet³³. Ces contrats sont en principe réservés à la conduite d'opérations d'une durée maximale de 6 ans ; ils font le plus souvent l'objet de cofinancements consentis par l'État ; quatre agents ont ainsi été recrutés dans les domaines de la transition écologique, du développement, et du patrimoine.

La croissance des effectifs des agents de catégorie A et la baisse concomitante du nombre d'agents de catégorie B, observés en 2019, tiennent aussi au reclassement en catégorie A des cadres d'emploi des éducateurs pour jeunes enfants.

Selon les dires des services gestionnaires, la communauté d'agglomération serait confrontée à une accentuation des difficultés de recrutement sur la période récente, touchant plusieurs qualifications et champs d'intervention (informatique ; petite enfance ; environnement ; mobilité), et expliquant pour une part le recrutement de contractuels en l'absence de candidatures d'agents titulaires.

Si l'évolution des effectifs communautaires semble de prime abord plutôt bien maîtrisée, au regard de l'extension des champs de compétences, la progression - telle qu'affichée - ne se justifie en fait que pour partie. En effet, en conséquence du transfert des agents des différents services sociaux intervenu en 2019 au bénéfice du centre intercommunal d'action sociale, les effectifs auraient dû marquer un recul significatif qui n'a pas été observé.

Par ailleurs, le mouvement de démutualisation de services entre communauté et commune de Riom n'a pas donné lieu à un bilan documenté et précis, notamment en termes d'évolutions et de créations de postes. La chambre invite en conséquence la communauté d'agglomération à y procéder sans délai, en sorte de pouvoir décider en toute connaissance de cause de son organisation et de sa stratégie de gestion des ressources humaines.

7.1.2 L'évolution de la masse salariale consolidée

Après une année de stabilisation observée en 2017, la masse salariale (tous services pris en considération) s'est alourdie de 14 % de 2018 à 2021. Cette progression s'explique en grande partie par la prise de compétence de l'eau et de l'assainissement, qui s'est accompagnée de transferts de personnels des communes et d'un renforcement des nouveaux services communautaires.

L'alourdissement du poids des rémunérations, observé en 2019 pour le budget principal, tient à l'abondement de l'enveloppe consacrée au régime indemnitaire décidé en 2018, ainsi qu'à la mise en œuvre du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et rémunérations, mais aussi et surtout aux recrutements supplémentaires effectués.

³³ Aux termes du décret n° 2020-172 du 27 février 2020, le contrat de projet est un contrat de droit public qui permet de mener à bien un projet ou une opération identifiée en recrutant un agent par un contrat à durée déterminée dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération, sans toutefois pouvoir dépasser 6 ans. Quelle qu'en soit la durée, la fin du contrat ne donne pas droit à un contrat à durée indéterminée (CDI), ni à une titularisation.

Tableau n° 19 : Évolution de la masse salariale par composante budgétaire (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Budget principal</i>	11 295 788	11 362 764	12 302 879	12 676 908	12 771 930
<i>BA transport</i>					44 228
<i>BA assainissement</i>				561 828	705 363
<i>BA eau</i>				401 137	570 200
<i>BA services soins à domicile</i>	775 714	767 846			
<i>Charges totales de personnel</i>	12 071 502	12 130 610	12 302 879	13 639 873	14 091 720

Source : retraitement CRC d'après comptes de gestion

7.2 Le régime indemnitaire

L'établissement a entendu réviser simultanément l'organisation du temps de travail et le régime indemnitaire des personnels, dans le souci de se conformer aux dispositions légales en vigueur.

Le protocole d'accord, adopté par délibération du 6 février 2018, emporte :

- une augmentation et une harmonisation progressive du temps de travail des agents, pour aboutir au respect des 1 607 heures annuels pour l'exercice 2020 ;
- une convergence progressive des régimes indemnitaires antérieurs, combinée à une revalorisation consentie en compensation de l'effort demandé en termes de temps de travail, dans l'objectif de déployer le régime indemnitaire légal tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

7.2.1 Le régime indemnitaire des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué un nouveau régime indemnitaire, de portée générale, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) alloué selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

À sa création, la communauté d'agglomération a garanti le maintien des régimes indemnitaires antérieurs par application des délibérations des communautés de communes fusionnées, dans l'attente de la mise en œuvre de son régime propre restant à définir. Les agents nouvellement recrutés ont été soumis au régime indemnitaire précédemment en vigueur dans l'ancienne communauté de communes de Riom Communauté.

Par délibération du 15 décembre 2016 applicable au 1^{er} janvier 2017, l'intercommunalité de Riom Communauté avait décidé d'instituer le RIFSEEP pour les cadres d'emplois de directeur et d'administrateur. Cette délibération, au périmètre restreint et bien circonscrit, visait à fixer un cadre de référence pour le régime indemnitaire des prochains emplois communautaires fonctionnels, cadre qui n'avait pas été prévu et ne pouvait donc procéder des délibérations des intercommunalités absorbées, d'une population contenue n'exigeant pas d'y pourvoir.

Par délibération du conseil de communauté du 6 février 2018, la communauté d'agglomération a décidé du déploiement du RIFSEEP au bénéfice des agents titulaires, et contractuels affectés sur emploi permanent. Le nouveau régime indemnitaire a été étendu ensuite progressivement à l'ensemble des personnels, au fur et à mesure de la parution des décrets intéressant la fonction publique d'État ; il a été révisé dernièrement par une délibération en date du 5 juillet 2022, visant notamment à ajuster les groupes de fonctions et à revaloriser les montants versés pour tenir compte de l'expérience professionnelle.

Si, sur la base des délibérations successives, le régime indemnitaire comporte en son dispositif théorique une part variable, il apparaît que Riom Limagne et Volcans n'a alloué aucune prime au titre du CIA depuis l'adoption du RIFSEEP, mettant de fait en échec son régime indemnitaire d'ensemble qui s'avère ainsi n'être constitué que d'éléments fixes et forfaitaires. La chambre rappelle que, légalement, le versement du complément indemnitaire annuel n'est modulable qu'au plan individuel et non à titre général et collectif, seule l'appréciation de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent justifiant des montants alloués, possiblement réduits à zéro.

S'agissant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, l'établissement a mis en place une première part d'IFSE conforme à la réglementation en vigueur, dans le respect des plafonds fixés pour les agents de l'État.

Puis la communauté d'agglomération a complété cette part d'IFSE par diverses « IFSE spécifiques », allouées en considération de sujétions particulières :

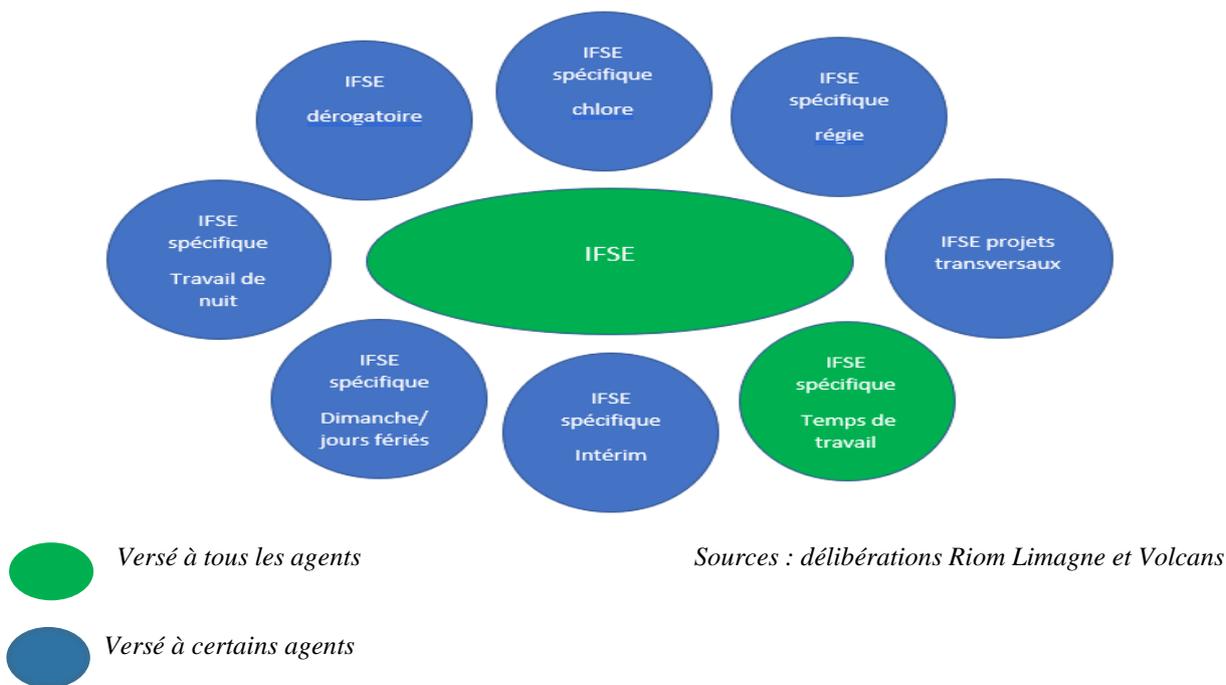
- l'IFSE spécifique « temps de travail », qui vise à compenser l'allongement de la durée annuelle du temps de travail. Son montant a évolué de 120 € en 2018, à 240 € en 2019, puis à 360 € à compter de 2020. Elle est versée mensuellement ;
- l'IFSE spécifique « régie », qui se substitue et correspond au montant exact de l'indemnité de responsabilité allouée aux régisseurs d'avances et de recettes, désormais supprimée réglementairement ;
- l'IFSE spécifique « projets transversaux », dont le montant plafond n'est pas fixé par la délibération afférente, et qui a vocation à valoriser plus particulièrement les assistants de prévention, et les agents assurant l'accueil de stagiaires ou de services civiques ; elle est liquidée annuellement ;
- l'IFSE spécifique « intérim », qui est allouée au-delà d'une période d'intérim de 2 mois pour un intérim correspondant à plus de 60% d'un temps complet (période minimale de 3 mois). Son montant n'est pas encadré par délibération ; il doit être déterminé par le président en considération des fonctions habituelles de l'agent et des missions supplémentaires qui lui sont confiées au titre de l'intérim, ainsi que du montant du régime indemnitaire ordinairement attribué à l'agent remplacé ;
- l'IFSE spécifique dite de « travail de nuit » et de « travail dimanche et jours fériés », liquidées selon un taux horaire ;
- l'IFSE spécifique « chlore » qui est allouée aux agents qui accomplissent des travaux présentant des risques d'accident corporels ou de lésions organiques, comme l'utilisation en local clos de chlore ou d'ammoniaque ;
- l'IFSE dérogatoire dont le montant plafond n'est pas fixé par la délibération afférente de juillet 2022, qui ne se rattache pas à quelque emploi spécifique et qui vise à procurer

un niveau de primes supérieur pour les postes en tension ou pour répondre à des situations exceptionnelles³⁴.

Cette dernière instaurée par délibération de juillet 2022, remplace l'« IFSE compensation » qui était jusqu'alors versée en vue de maintenir le niveau du régime indemnitaire antérieurement alloué aux agents, avant mise en place du RIFSEEP, ou dans le cas d'agents recrutés par mutation bénéficiant dans leur collectivité d'emploi précédente d'un niveau de primes supérieur à celui accordé par Riom Limagne et Volcans.

Il est observé qu'en application de l'arrêté ministériel du 27 août 2015, le RIFSEEP peut être cumulé avec les indemnités allouées en compensation du travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés, ainsi que les indemnités d'astreintes. Pour le reste, attachée à la nature des fonctions exercées, l'IFSE n'a pas vocation à être abondée d'éléments indemnitaires spécifiques, qui doivent être intégrés dans le montant défini selon les groupes de fonctions et les sujétions particulières qui s'y attachent. Elle ne saurait en outre avoir pour vocation de compenser un allongement du temps de travail, permettant de revenir à la durée légale annuelle.

Schéma n° 2 : Architecture du régime indemnitaire en septembre 2022



Le morcellement du régime indemnitaire déployé par la communauté d'agglomération ne respecte ainsi ni la teneur des mesures réglementaires, ni la philosophie ayant présidé à la mise en œuvre du RIFSEEP qui visait à rationaliser, simplifier et harmoniser le régime indemnitaire des agents publics. Au surplus, les délibérations adoptées n'ont pas permis au conseil communautaire de délibérer sur le plafond de régime indemnitaire pouvant être versé.

³⁴ Elle remplace l'« IFSE compensation » qui était jusqu'alors versée en vue de maintenir le niveau du régime indemnitaire antérieurement alloué aux agents, avant mise en place du RIFSEEP, ou dans leur emploi précédent.

La chambre invite l'EPCI à corriger son régime indemnitaire afin que celui-ci ne comporte que deux parts, une fixe correspondant à l'IFSE et une variable correspondant au CIA. Il convient aussi que l'assemblée délibérante définisse les conditions d'attribution et les niveaux d'IFSE, ainsi que le plafond du CIA, en application de l'article L. 714-5 du code général de la fonction publique. Quant au président de la communauté, il doit mettre en œuvre effectivement la part de complément indemnitaire annuel³⁵, étant précisé que son attribution ne peut être uniforme dès lors qu'elle doit être liée à l'appréciation des mérites professionnels respectifs de chacun.

La chambre formule donc, en conséquence, une recommandation à l'adresse de la communauté d'agglomération, en sorte de rationaliser et simplifier le régime indemnitaire des agents et de mettre en œuvre effectivement la part de CIA.

7.2.2 Le régime indemnitaire du directeur général adjoint chargé des ressources

En application de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales, en cas de fusion d'EPCI, les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ce principe de garantie ne couvrait pas les éléments de rémunération conditionnés à l'emploi occupé, comme la nouvelle bonification indiciaire, la prime de responsabilité des directeurs généraux des services, ou les avantages en nature attachés à une fonction.

Pour ses agents nouvellement recrutés, Riom Limagne et Volcans était en droit de déterminer un régime indemnitaire spécifique, s'écartant des pratiques intercommunales antérieures, mais dans la limite du niveau plafond correspondant au régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État occupant des fonctions équivalentes.

S'agissant des emplois fonctionnels des intercommunalités fusionnées, le directeur général des services de l'EPCI qui regroupe le plus grand nombre d'habitants est maintenu dans ses fonctions, jusqu'à la date d'effet de la délibération emportant création des emplois fonctionnels auprès de la nouvelle communauté d'agglomération. Les autres directeurs généraux et directeurs généraux adjoints (le cas échéant) sont maintenus dans les effectifs communautaires, en qualité de directeur général adjoint (DGA) du nouvel établissement.

En cas de détachement sur emploi fonctionnel auprès du nouvel établissement, les fonctionnaires détachés sur un emploi de direction peuvent bénéficier du régime indemnitaire afférent à leur grade d'origine.

Lors de la création de la communauté d'agglomération, l'ancien directeur général des services de Volvic Sources et Volcan a été maintenu sur l'emploi de directeur général adjoint de Riom Limagne et Volcans, établissement de la strate de 40 000 à 150 000 habitants. Selon l'organigramme en vigueur en janvier 2017, il était affecté sur le poste de DGA en charge des ressources. Par référence à l'arrêté ministériel du 25 janvier 2017, il a perçu en janvier 2017 un montant de régime indemnitaire mensuel de 1 329 € se décomposant en une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires de 986 € et une indemnité d'exercice de missions des préfectures de 343 €, conformément au niveau indemnitaire perçu antérieurement déterminé

³⁵ Conformément à l'article 88 alinéa 3 de la loi du 26 janvier 1983 repris à l'article L. 714-5 du CGFP.

dans le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, notamment l'arrêté ministériel précité.

Par une délibération du 23 janvier 2017, le conseil communautaire a créé le poste de DGA ressources, sur lequel a été détaché l'intéressé pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} février 2017. A compter de cette date, il a perçu une IFSE de 2 205 € par mois, sur la base de la délibération du 16 décembre 2016 de Riom Communauté emportant mise en œuvre du RIFSEEP pour les cadres d'emploi de directeur et d'administrateur applicables aux agents nouvellement recrutés. Il en est résulté une augmentation mensuelle de son régime indemnitaire de quelque 876 € par mois, par rapport au montant liquidé au titre du mois de janvier, sans évolution de fonctions.

La chambre rappelle que par principe, le montant d'attribution individuel de régime indemnitaire doit évoluer selon l'évolution des fonctions, des sujétions et de l'expertise de l'agent, ce qui n'a pas été le cas pour l'agent en question appelé à exercer les mêmes missions sur les mois de janvier et de février 2017. Il n'a nullement vocation à venir compenser la perte d'éléments de rémunération antérieurs, tels que la prime de responsabilité, consécutive à la perte par l'agent des responsabilités qui en justifiaient l'octroi.

La chambre observe que le montant d'IFSE versé au DGA Ressources est nettement supérieur au montant affiché comme « médian » dans la délibération traitant du RIFSEEP en février 2018, soit 1 700 € prévus pour les directeurs généraux adjoints. Ce montant médian a de fait été attribué peu ou prou aux autres directeurs, alors que l'intéressé a bénéficié de l'ordre de 2 200 € par mois.

Se prévalant de l'absence d'irrégularité et d'illégalité affectant les décisions prises, le président de la communauté a mis en avant, en réponse aux observations provisoires de la chambre l'évolution des fonctions de l'intéressé intervenue de 2016 à 2017, évolution sur laquelle la chambre ne s'est pas prononcée en raison du périmètre temporel de son contrôle.

7.3 Le temps de travail

Conformément aux dispositions du décret du 12 juillet 2001³⁶, la durée annuelle de travail est par principe fixée à 1 607 heures pour les agents à temps complet. En application des dispositions dérogatoires de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 pouvaient être maintenus, par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique. La loi du 6 août 2019, dite de transformation de la fonction publique, a mis fin au régime des dérogations ayant pu subsister au titre des « avantages collectivement acquis » ; elle est assortie d'une date buttoir d'effet fixée au 1^{er} janvier 2022.

Riom Limagne et Volcans a hérité de situations hétérogènes issues des intercommunalités préexistantes, toutes trois ayant comme point commun de ne pas respecter la durée légale du temps de travail avec des agents pouvant bénéficier jusqu'à 16 jours de

³⁶ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

congés supplémentaires extra-légaux³⁷. Sur la base du constat dressé à l'issue du précédent examen de la gestion, la chambre avait recommandé expressément à Riom Communauté de régulariser son régime de temps de travail.

L'adoption d'un protocole d'accord, par une délibération (précitée) du conseil de communauté du 6 février 2018, s'est traduite en pratique par le recrutement de nouveaux agents sur la base légale de 1 607 heures l'an, conjugué à une mise à niveau progressive pour les agents déjà en poste, échelonnée sur une période de trois ans. Le conseil communautaire a également supprimé les jours de congés extra-légaux. Aucun régime dérogatoire n'a été instauré.

Pour autant, la durée légale des 1 607 heures n'est toutefois pas encore totalement atteinte du fait de plusieurs facteurs :

- un forfait de jours de congés a été maintenu à titre dérogatoire au bénéfice des agents jouissant de congés d'ancienneté, sans qu'il soit possible d'en apprécier le volume à la lecture du protocole ;
- quatre heures d'absence sont accordées à tous les agents (sauf cas de nécessité absolue de service) pour les fêtes de fin d'année ;
- la journée de solidarité n'est pas accomplie.

De surcroît, la communauté est plus tolérante que l'État en matière d'autorisations spéciales d'absence consenties en cas d'hospitalisation, d'octroi de la médaille du travail, ou encore de décès d'une personne de la famille de l'agent.

Sans ignorer les progrès enregistrés depuis 2018, la chambre invite la communauté d'agglomération à poursuivre les engagements pris à l'issue de la précédente instance de contrôle, en sorte de revenir à la durée légale annuelle de 1 607 heures pour un emploi à temps plein. Elle souligne aussi l'intérêt qu'il y aurait en termes de gestion à se doter d'un protocole du temps de travail à jour et complet, d'usage généralisé et plus aisé pour tout responsable de service.

Par suite des observations provisoires formulées par la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir engagé la phase de concertation avec les organisations syndicales, le 16 mai 2023, dans l'objectif de réviser le protocole d'accord portant sur le temps de travail.

7.4 L'emploi de chargé de mission aux relations publiques

Les modalités d'embauche et les conditions d'emploi des collaborateurs de cabinet sont légalement encadrées, strictement, d'une part par l'article 110³⁸ de la loi modifiée n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et d'autre part, par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 traitant des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Il en résulte notamment que les emplois de cabinet ne peuvent être occupés par des fonctionnaires en position d'activité, dès lors que les collaborateurs de cabinet ne peuvent être regardés comme intégrés à la hiérarchie de l'administration de l'établissement (voir, par exemple, CAA Paris, 27 nov. 2003, n°03PA01312, Ville de Paris).

³⁷ Les agents de Riom Communauté bénéficiaient de 11 à 16 jours de congés extralégaux, en fonction de leur ancienneté.

³⁸ L'article 110 de la loi n° 84-53 a été modifié par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique. Elle a instauré diverses incompatibilités avec les fonctions de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale.

Si l'ordonnateur a indiqué ne pas disposer de cabinet, le contrôle a révélé au regard, notamment, de l'organigramme des services communautaires et des fiches de poste, la présence d'une chargée de mission placée auprès du président, dont les fonctions s'apparentent à des fonctions de collaboratrice de cabinet.

L'intéressée est affectée sur un emploi permanent depuis sa prise de poste au 17 septembre 2018. Elle a été recrutée directement par le président de la communauté, ce dernier en ayant informé les membres du bureau le 10 juillet 2018 et sa future collaboratrice par courrier du 31 août 2018, avant donc que le conseil communautaire n'ait décidé le 11 septembre 2018 de la création du poste qu'elle devait occuper.

Le contrat de la chargée de mission a ensuite été renouvelé le 24 juin 2020 après la réélection de M. Bonnichon et sa désignation comme conseiller communautaire. Au 1^{er} janvier 2021, la commune de Châtel-Guyon a recruté l'intéressée sur un contrat à durée déterminée, puis l'a mise à disposition de Riom Limagne et Volcans à hauteur de 80% de son temps de travail. Depuis le 1^{er} août 2022, c'est désormais la communauté d'agglomération qui porte l'emploi sur la base d'une délibération du 5 juillet 2022 ayant créé le poste de « chargé de mission relations publiques du territoire et concertation », avec effet au 1^{er} août 2022, et autorisé la mise à disposition de l'agent auprès de la commune de Châtel-Guyon à compter du 5 octobre 2022.

En novembre 2022, cette chargée de mission percevait un régime indemnitaire d'un montant mensuel plus de deux fois supérieur au niveau prévu par l'intercommunalité au bénéfice d'un chargé d'études ou de projet à forte responsabilités³⁹.

Selon la fiche de poste de l'emploi correspondant, la plupart de ses missions relèvent de fonctions de cabinet, s'agissant en particulier d'assurer « le suivi de la stratégie de communication de la communauté d'agglomération en lien étroit avec le service communication et les élus », de « suivre l'agenda avec le président et les élus », ou encore de « préparer les discours, éditos, interviews des élus ».

La chambre rappelle que, de jurisprudence administrative constante, l'appréciation de fonctions comme relevant de missions de collaborateur de cabinet s'effectue au cas par cas, au regard notamment des modalités de recrutement, du niveau de rémunération constaté, de la circonstance que les fonctions sont exercées en dehors de la hiérarchie administrative, de l'association à une activité politique, ou bien encore du lien de confiance établi avec l'élu plutôt que de l'existence d'un engagement personnel au service des principes et objectifs guidant l'action politique.

Elle note également qu'en application des dispositions de l'article 2 du décret du 16 décembre 1987, les collaborateurs de cabinet ne peuvent être, durant leur engagement, affectés en parallèle à un emploi permanent d'une collectivité territoriale ou d'un de ses établissements publics. Leur contrat de travail doit aussi respecter les règles et modalités d'exercice précaire inhérentes aux fonctions de cabinet : l'autorité territoriale doit pouvoir mettre fin librement à l'exercice des fonctions ; les contrats prennent obligatoirement fin, au plus tard, en même temps que le mandat de l'autorité territoriale ayant procédé au recrutement.⁴⁰

³⁹ La délibération fixant instaurant le régime indemnitaire (RIFSEEP) prévoit un montant médian de 600 € mensuel pour un chargé d'études à fortes responsabilités.

⁴⁰ Article 6 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

La chambre invite en conséquence l'agglomération à clarifier le positionnement et les fonctions de la chargée de mission aux « relations publiques du territoire et concertation », en optant sans ambiguïté :

- soit pour un poste de collaborateur de cabinet, emploi non permanent nécessairement occupé par un contractuel ou un fonctionnaire en disponibilité, excluant tout recrutement par la voie d'une mise à disposition ;

- soit à l'inverse, pour un positionnement administratif impliquant un rattachement à la hiérarchie administrative placée sous l'autorité du directeur général des services, pour l'exercice de missions administratives ouvrant droit à un niveau de rémunération comparable aux autres emplois de mêmes nature et catégorie.

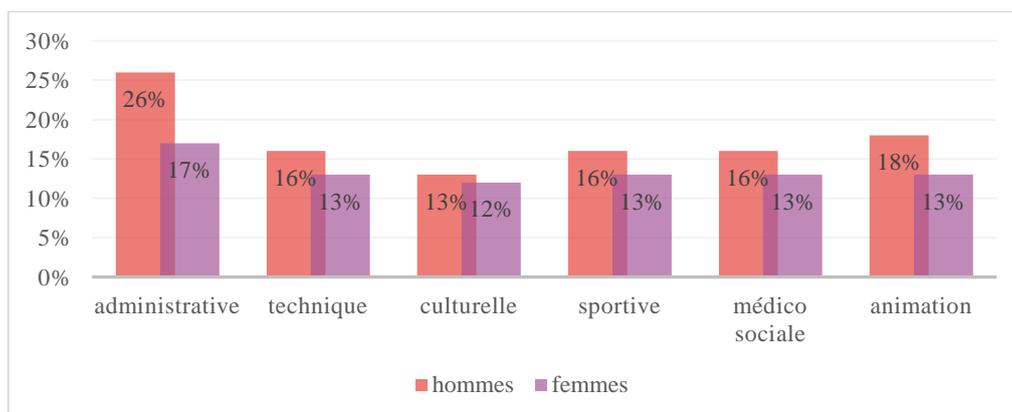
7.5 L'égalité femmes-hommes

En raison des compétences exercées (dont, au premier rang, celles de petite enfance), la communauté d'agglomération présente une féminisation marquée de ses emplois permanents, à hauteur de 78%. Par délibération en date du 3 février 2021, Riom Limagne et Volcans a adopté un plan d'actions pluriannuel reprenant les 4 axes de l'accord collectif du 30 novembre 2018, relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la Fonction publique, à savoir :

- la mixité des métiers, des parcours professionnels et des déroulements de carrière ;
- la prévention et le traitement des écarts de rémunérations ;
- l'articulation entre la vie personnelle et la vie professionnelle ;
- la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.

Le plan d'actions de la communauté d'agglomération s'appuie sur un état des lieux faisant le constat de la persistance de plusieurs inégalités, notamment en matière de rémunération, qui demeurent en grande partie inexplicées. Il comporte plusieurs lignes d'actions à entreprendre de 2021 à 2023.

Tableau n° 20 : Part des primes sur les rémunérations annuelles brutes selon la filière en 2019



Source : plan d'action égalité femmes-hommes - données Riom Limagne et Volcans

En considération du réel déficit d'attractivité de la communauté d'agglomération observé à l'occasion de différents recrutements (notamment sur des filières féminisées comme le médico-social), la chambre suggère à l'établissement d'effectuer un premier bilan de son plan d'actions et d'envisager de l'enrichir de mesures circonstanciées, élaborées sur la base des enseignements retirés de ce bilan, documentés et spécifiques à la situation de l'institution.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que l'examen du plan d'actions est prévu lors du prochain comité social territorial de juin 2023, en vue d'en élaborer un nouveau d'ici début 2024.

7.6 La gestion de la flotte automobile et des remboursements de frais

Une mission d'audit a été confiée à un prestataire externe sur la gestion de la flotte automobile de la communauté d'agglomération. Ses conclusions ont été rendues le 26 novembre 2021. Le rapport d'audit constate, en premier lieu, que les véhicules mis à disposition des agents sont nombreux, et roulent peu. Il apparaît dans le même temps que des indemnités kilométriques ont été également réglées aux agents, à hauteur d'un montant annuel moyen de 25 000 € correspondant à quelque 60 000 kilomètres parcourus par usage des véhicules personnels des agents, alors que les véhicules de services étaient peu utilisés.

Le rapport d'audit alerte également sur l'obsolescence du système de réservation des véhicules de service, qui ne permet pas d'en apprécier /contrôler l'état ni l'usage qui en est fait.

Au vu des conclusions de la mission d'audit, la chambre relève que la communauté d'agglomération a remboursé des frais de déplacements importants à des agents, dont elle aurait pu faire l'économie en grande partie par une organisation interne plus efficace. Elle note aussi la faiblesse des contrôles opérés, emportant pour l'intercommunalité de réels risques de responsabilités administrative et pénale liés à l'utilisation des véhicules de service à d'autres fins et au-delà des besoins strictement professionnels.

7.7 Le télétravail

La communauté d'agglomération de Riom Limagne et Volcans n'avait pas déployé le recours au télétravail avant les périodes restrictives de déplacement de la crise sanitaire. Mais durant la période de l'état d'urgence et, particulièrement, de celle de confinement total de la population, une cinquantaine de cadres ont été amenés à télétravailler.

Au regard de cette expérience, et en application du décret du 5 mai 2020 qui a élargi et assoupli le recours au télétravail, la communauté d'agglomération s'est dotée d'une charte du télétravail adoptée par une délibération du conseil communautaire en date du 3 février 2021.

Selon cette charte, la faculté d'opter pour le télétravail est ouverte un jour par semaine, aux agents justifiant d'une quotité de travail supérieure à 80% d'un temps plein. Sont exclus du dispositif les encadrants de proximité, les agents dont les missions principales nécessitent une présence impérative et quotidienne (accueil physique du public), mais aussi les agents dont les missions font appel à l'exploitation et le traitement de documents spécifiques sur support papier, ou encore ceux dont les missions ne comportent pas de tâches susceptibles d'être regroupées sur un temps de télétravail.

La demande de l'agent souhaitant télétravailler est soumise à appréciation du supérieur hiérarchique, et donne lieu à entretien préalable entre agent et supérieur. La charte prévoyait la réalisation d'un bilan, à l'issue d'une période d'expérimentation d'un an, qui n'a pour l'heure pas encore été effectué.

Le strict encadrement des conditions d'accès et d'exercice en télétravail limite de facto le développement du télétravail : en particulier, le télétravailleur est tenu de rapporter périodiquement le matériel fourni dans les locaux professionnels ; il ne peut emporter à son domicile de documents - papiers, qu'avec l'accord de son responsable de service ; en termes d'organisation du travail, il y a interdiction générale du télétravail le mercredi ; enfin, aucune prise en charge des coûts d'équipement ou d'énergie supportés par les télétravailleurs n'a jusqu'à présent été envisagée.

Au vu de ce dispositif plutôt restrictif, la chambre ne peut que relever qu'il ne s'inscrit guère dans la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, telle que définie par les lignes directrices de gestion et par l'accord relatif à l'égalité professionnelle femmes-hommes adoptés par deux délibérations du 3 février 2021, délibérations affirmant le développement du télétravail comme une priorité au nombre des actions à mener.

La chambre rappelle à cet égard que dans l'éventualité de recours contentieux introduits contre une décision individuelle défavorable, les lignes directrices de gestion sont invocables en soutien des arguments de l'agent. Elle suggère donc de ne pas tarder à établir le bilan de mise en œuvre du télétravail, et invite la communauté d'agglomération à mettre en cohérence l'ensemble de ses documents stratégiques de gestion des ressources humaines.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un bilan du télétravail sera réalisé pour la fin juin 2023, en sorte de réfléchir à l'évolution du dispositif durant le deuxième semestre, en concertation avec les instances de dialogue social.

7.8 L'absentéisme

L'absentéisme est suivi avec attention par la communauté d'agglomération qui mène un travail permanent sur la qualité de vie au travail, diversifiant les pistes de réflexion, les approches et moyens d'actions sur la base de programmes de prévention successifs dont le premier a été adopté dès le 16 octobre 2017⁴¹.

Elle a ainsi noué un partenariat avec la Mutuelle nationale territoriale⁴² pour assurer un accompagnement individuel des agents en arrêt de maladie de longue durée, afin de favoriser leur reprise de fonctions. Elle a également mené une analyse approfondie, prolongée d'un plan d'actions visant à prévenir les accidents et maladies de l'appareil locomoteur.

Durant les exercices sous revue, le taux d'absentéisme s'est établi à 8,19%⁴³ en moyenne annuelle, soit légèrement en-dessous de la moyenne des EPCI comparables (9%), alors que la période de contrôle couvre les années de crise sanitaire ayant entraîné la hausse des absences pour maladie et accident du travail (Cf. Annexe n° 6).

⁴¹ Le premier programme de prévention a été adopté par le CHSCT en octobre 2017.

⁴² Le programme Vivoptim consiste en l'accompagnement individuel d'agents en arrêt de travail de longue durée pour favoriser leur retour durable en emploi.

⁴³ Le taux d'absentéisme est calculé sur toute la période selon la formule de calcul suivante : (nombre de jours d'arrêt total X 5/7) / (nombre total d'agent X 215).

Le programme de lutte contre l'absentéisme n'a cependant pas encore permis d'abaisser le taux global d'absentéisme. Pour l'heure, il a eu pour effet principal de contribuer à faire reculer le nombre d'arrêts de travail, mais la communauté d'agglomération se trouve confrontée à une augmentation des arrêts de longue maladie et maladies de longue durée sur lesquels elle a peu de prise.

8 LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1 Cartographie de la commande publique

Sur l'ensemble de la période examinée, le montant total des marchés passés dans le cadre de procédures formalisées a atteint 52 906 322 € ; 262 marchés ont été conclus, dont plus de 90% selon une procédure adaptée.

De 2017 à 2021, 18 procédures de marchés ont été diligentées dans le cadre de groupements de commandes, pour la plupart constitués avec les communes membres de l'agglomération, à fins de satisfaire des besoins des plus variés : produits d'entretien ; fournitures scolaires et administratives ; achats de matériel informatique ; installation de centrales photovoltaïques....

Tableau n° 21 : État des marchés passés durant la période 2017-2021 (en €)

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Montants HT marchés de travaux attribués	9 012 772	3 942 382	2 777 006	3 201 783	11 007 740
Montants HT marchés fournitures attribués	1 678 344	3 731 319	514 466	307 630	926 227
Montants HT marchés prestations de services attribués	938 936	4 317 386	2 507 927	721 183	7 321 220
Montants totaux HT	11 630 053	11 991 087	5 799 399	4 230 596	19 255 187
Nombre de procédures formalisées	3	8	2	2	4
Nombre de procédures adaptées	29	43	44	44	82

Source : données Riom Limagne et Volcans

Un état des lieux présenté en juillet 2019 auprès du bureau alertait les élus communautaires sur l'atonie de la mise en concurrence ; il mettait en exergue, s'agissant des charges à caractère général regroupant l'essentiel des différentes catégories d'achats, que seulement 33% des commandes avaient donné lieu à l'organisation d'une procédure formelle de passation de marché (soit 1,3 M€ sur 4 M€) tandis que la part non soumise à procédure de mise en concurrence, régulièrement au regard des seuils réglementaires de passation, était évaluée à 1 245 000 € pour l'année 2018.

Sur la base de ce constat, la communauté d'agglomération s'est efforcée d'organiser plus systématiquement des procédures formelles de mise en concurrence, dont le nombre est plus élevé ; elle a aussi structuré sa commande, en établissant une nomenclature des familles d'achats homogènes, ou encore un guide à l'usage des services dépensiers.

Lors du dernier contrôle de Riom Communauté, la chambre avait recommandé à l'EPCI d'améliorer ses procédures de passation des marchés publics en y intégrant aussi l'objectif de performance économique. Mais, bien qu'héritière de l'intercommunalité précédente, Riom Limagne et Volcans n'a pas encore défini de politique d'achats, ayant simplement entrepris une réflexion dans l'objectif de tendre vers des achats plus durables. Elle a lancé pour ce faire un état des lieux des pratiques existantes, identifier les commandes à enjeux, travailler avec les

structures d'insertion et d'économie sociale et solidaire, dans l'objectif de pouvoir concevoir un plan d'actions appropriées.

Depuis le 1^{er} octobre 2018, la communauté d'agglomération diffuse sur son profil acheteur⁴⁴ les données essentielles relatives aux marchés publics ou contrats de concession, d'un montant supérieur à 25 000 € HT, conformément aux contraintes réglementaires procédant des articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique.

8.2 L'organisation de la direction

La direction de la commande publique s'est progressivement structurée de 2017 à 2021 ; elle compte à ce jour quatre agents. Rattachée à la direction générale adjointe des ressources, le service coordonne les différentes étapes de l'achat, de la procédure de passation jusqu'à l'exécution des marchés.

En amont de l'engagement d'une procédure de passation formalisée de marché, la direction de la commande publique s'assure de l'expression et de la valorisation préalables du besoin avec le service opérationnel, qui se charge de la rédaction des spécifications techniques et fonctionnelles. Elle accompagne au besoin les services dépensiers dans les démarches de sourcing des achats et des approvisionnements.

Avant qu'ils ne soient notifiés aux fournisseurs et prestataires, tous les bons de commande sont soumis au visa préalable de la direction de la commande publique, qui en vérifie la régularité notamment en termes de respect des articles de la nomenclature des familles homogènes d'achats mise en place en 2019.

8.3 Examen d'un échantillon de marchés

Un échantillon de marchés attribués dans le cadre de procédures formalisées de passation a donné lieu à un contrôle approfondi. Il en est ressorti diverses remarques et observations pour plusieurs des procédures analysées.

8.3.1 L'élaboration du plan local d'urbanisme et du règlement local de publicité

L'établissement public de coopération intercommunale a opté pour un marché unique, soumis à appel d'offres ouvert, pour conduire l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal et du règlement local de publicité intercommunal. Par délibération en date du 18 décembre 2018, le conseil communautaire a attribué le marché, en sa globalité, au groupement Ville ouverte/ Valentine TESSIER/IETI SAS/REMY Arthur pour un montant de 339 912,50 € (HT) au titre de la tranche ferme et de 71 250 € (HT) au titre des tranches optionnelles.

La chambre note qu'au cas d'espèce, deux prestations distinctes pouvant donner lieu à exécution séparée étaient tout-à-fait identifiables, l'une portant sur l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal et l'autre intéressant la réalisation du règlement local de publicité.

⁴⁴ Marchéspublics.rlv.eu.

Un allotissement n'aurait pas rendu plus difficile techniquement, ou plus coûteuse l'exécution des prestations.

La chambre rappelle à cet égard que depuis 2006, les dispositions législatives et réglementaires organisant la commande publique (articles L. 2113-10 du code du même nom) tous les marchés doivent donner lieu à mise en concurrence par lots séparés lorsque leur objet permet l'identification de prestations distinctes, sauf à s'inscrire dans l'une des exceptions légales procédant désormais de l'article L. 2113-11 du code de la commande publique, dispositif dérogatoire exclu au cas d'espèce. Ce principe d'allotissement vise à susciter la plus large concurrence entre entreprises et à leur permettre d'accéder, quelle que soit leur taille, à la commande publique.

La chambre observe que le choix d'un seul marché dévolu à un prestataire unique a nécessairement réduit la concurrence aux cabinets disposant d'effectifs étoffés, en capacités de satisfaire une commande d'importance dans les délais impartis.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la tranche conditionnelle relative au règlement de publicité, n'avait pas encore été affirmée et il s'est engagé à ériger l'allotissement en priorité de la politique à venir d'achat durable de la communauté d'agglomération.

8.3.2 Les fournitures administratives

Pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, il résulte des principes et règles de déontologie que les personnes chargées d'une mission de service public, dépositaires de l'autorité publique ou investies d'un mandat électif public, doivent s'abstenir de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre leur impartialité, leur indépendance ou leur objectivité⁴⁵.

Ces principes ont été retranscrits à l'article L. 2141-10 du code de la commande publique, au terme duquel « l'acheteur peut exclure de la procédure de passation du marché les personnes qui, par leur candidature, créent une situation de conflit d'intérêts, lorsqu'il ne peut y être remédié par d'autres moyens. Constitue une telle situation toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché. »

En 2019, dans le cadre d'un groupement de commandes associant la communauté d'agglomération, le CIAS et 12 de ses communes membres, Riom Limagne et Volcans a lancé un marché à procédure adaptée de fournitures administratives d'une durée initiale de cinq mois renouvelable pour deux années. La commission des marchés a retenu pour attributaire du marché à procédure adaptée (MAPA)⁴⁶, par décision du 9 juillet 2019, l'entreprise PGDIS.

⁴⁵ La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dispose en son article 2 que « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

⁴⁶ Conformément aux modalités définies par la convention constitutive du groupement.

Le marché a été notifié pour un montant minimal de 98 400 € (sur 5 mois d'exécution) pouvant aller jusqu'à 206 850 € (sur une durée de 2 ans).

En 2021, l'achat de fournitures administratives a fait l'objet d'un nouveau marché, toujours en procédure adaptée et pour une durée d'un an reconductible deux fois, mais sans faire appel au groupement de commandes. Il a été de nouveau attribué à l'entreprise PGDIS sur décision de l'ordonnateur en date du 10 janvier 2022, prise après avis de la commission MAPA. Le montant du marché ressort à 24 000 € pour un an, et à 75 000 € pour trois ans.

Or il apparaît que le président de l'entreprise PGDIS attributaire est par ailleurs 1^{er} vice-président de l'agglomération. Si l'intéressé n'a pas pris part directement aux décisions d'attribution des marchés en question, sa qualité de 1^{er} vice-président titulaire de surcroît d'une délégation générale en cas d'absence du président, sur l'ensemble de la période sous revue, l'a exposé à une situation de potentiel conflit d'intérêts, en ce que sa position connue de vice-président était de nature sinon à influencer, du moins paraître influencer la prise de décision (élément constitutif de la définition légale du conflit d'intérêts).

La chambre appelle la communauté d'agglomération au respect de ses obligations en matière de prévention des conflits d'intérêts, telles que procédant de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Elle l'engage en ce sens à déployer un dispositif complet, permettant d'y intégrer toutes les incidences dans la prise de décision locale, et s'articulant en particulier :

- autour de l'élaboration d'un code de bonne conduite, exposant et illustrant les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des situations de conflits d'intérêts ;
- sur un dispositif interne d'alerte devant permettre le recueil des signalements ;
- sur un ensemble de règles et procédures de prévention et de traitement des situations de conflits d'intérêts : déclarations d'intérêts auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ; signalement écrit auprès des autorités délégantes de pouvoir ; déports signifiés par arrêté... ;
- sur une formation spécifique dispensée aux élus et aux agents les plus exposés aux risques liés aux questions de probité ;
- sur la mise en œuvre de mesures de contrôle contemporain, et d'une évaluation régulière de l'efficacité du dispositif de prévention déployé.

En tout état de cause et de façon générale, la chambre recommande à la communauté d'agglomération de prêter la plus grande attention à l'attribution de marchés à une entreprise dans laquelle un élu communautaire détient un intérêt.

8.3.3 Le marché de véhicules de location de longue durée

En 2017, la communauté d'agglomération a choisi de se séparer d'une partie de son parc de véhicules et de recourir à une location de longue durée. A ce titre, un appel d'offres a été lancé, portant sur la location de 13 véhicules de tourisme (lot 1), de 10 véhicules utilitaires (lot 2) et de 4 véhicules propres (lot 3), pour une durée de 48 mois. Il a été attribué par une délibération du 11 juillet 2017, sur la base de l'avis rendu par la commission d'appel d'offres le 27 juin 2017. Les trois lots ont été attribués au groupement DIAC Location / E2A, pour un montant total de 259 174 € (HT).

S'agissant des modalités d'attribution du marché, la communauté d'agglomération a pris en compte en particulier les termes de l'assistance proposée en cas de panne, au titre d'un sous-critère identifié comme relevant des questions de « maintenance et le dépannage ». Il apparaît que ce sous-critère a été décisif dans l'attribution des lots n°1 et n° 2 : représentant 10 % de la note, il a en effet permis de départager les deux premiers candidats ayant formulé une offre pour les lots n° 1 et n° 2, grâce à l'analyse technique portant sur les prestations d'assistance en cas de panne.

Or il s'avère que la communauté d'agglomération est déjà couverte pour les mêmes prestations et les mêmes circonstances par son contrat d'assurance au titre de la responsabilité civile, interrogeant le bien fondé d'un tel critère de sélection dans le règlement de consultation, ainsi que le poids relatif qui lui a été accordé.

En cours d'exécution, les marchés relatifs aux différents lots ont fait l'objet d'avenants⁴⁷, aux fins d'en étendre le périmètre (ajout de véhicules) ou d'en allonger la durée (durée prolongée jusqu'au 31 décembre 2022, puis dernièrement au 30 juin 2023 pour le lot n°2).

Tableau n° 22 : Évolution du montant des marchés de location de véhicules

<i>En € HT</i>	Montant initial	Montant des avenants	Montant final	Évolution (en %)
<i>Lot n°1 : véhicules de tourisme</i>	85 979	41 787	129 766	48,6 %
<i>Lot n°2 : véhicules utilitaires</i>	98 901	41 258	140 159	41,7 %
<i>Lot n°3 : véhicules propres</i>	74 294	20 652	94 946	27,8 %

Sources : Délibération de la communauté d'agglomération Riom Limagne et Volcans

La chambre observe qu'en application des dispositions alors en vigueur de l'article L. 2194-1 du code de la commande publique, un marché ne peut être prolongé sans procédure de mise en concurrence que dans des cas limités : si les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ; en cas de nécessité ou de circonstances imprévues, ou encore de nouveau titulaire ; sous la réserve de modifications non substantielles, ou de faible montant.

En l'espèce, le marché initial a été conclu pour quatre ans sans possibilité de reconduction. L'argument avancé, tant par la délibération que les décisions prises pour prolonger la durée d'exécution du marché, et se prévalant de la nécessité de conduire un audit de la flotte et de définir une nouvelle stratégie, ne relève pas des dispositions législatives dérogatoires précitées. Les décisions du président (compétent pour conclure les avenants pour les marchés de moins de 90 000 € HT⁴⁸) du 12 novembre 2021 intéressant les lots n°1 et n°3, ainsi que les délibérations⁴⁹ du conseil communautaire du 10 novembre 2021 et du 31 janvier 2023 relatives au lot n°2 (avenant à un marché d'un montant supérieur à 90 000 € HT), ont dès lors emporté irrégulièrement prolongation de la durée d'exécution des marchés.

⁴⁷ Avenant n°2 au lot 1 du 2 décembre 2021, l'avenant 1 au lot 2 du 7 décembre 2021, avenant 1 au lot 3 du 2 décembre 2021 ; avenant n°2 au lot 2 autorisé par délibération du 31 janvier 2023 ; décisions du président du 12 novembre 2021 lot 1 et 3, délibération du 10 novembre 2021 relative au lot 2.

⁴⁸ Décision prise au regard de la délégation de compétence du conseil communautaire attribué par délibération du 23 juillet 2020, concernant les avenants d'un montant inférieurs à 90 000 € HT.

⁴⁹ Compétence du conseil communautaire pour les avenants d'un montant supérieur à 90 000 € HT.

Sur le fond, quant au choix de gestion préférant la location à l'acquisition, l'audit commandité par la communauté d'agglomération avait conclu que la location de longue durée était inadaptée aux conditions d'usage des véhicules de la flotte de Riom Limagne et Volcans, ne roulant pas assez⁵⁰ pour compenser une perte rapide de valeur pouvant justifier du recours à la location d'un coût supérieur en moyenne de 47% par rapport à l'achat⁵¹ (par un véhicule de tourisme). Le même audit a encore relevé que les marchés passés avec DIAC Location n'étaient pertinents ni dans leur durée, ni dans le kilométrage retenu (la communauté d'agglomération s'étant acquittée d'un tarif de location correspondant à deux fois plus de kilomètres parcourus que ceux effectivement réalisés).

La chambre note en conclusion que les services communautaires n'ont pas su apprécier et mesurer les besoins réels de la collectivité, en termes de quantité comme de contenu et de consistance. Cette carence a conduit à la rédaction de documents de consultation inadaptés (cahier des charges et règlement de consultation) et à retenir une offre mal ajustée et par suite trop élevée. Elle observe que le choix de gestion de la location opéré par l'EPCI, combiné à un manque de vigilance lors de l'établissement du règlement de consultation, a été particulièrement onéreux pour l'EPCI, et cela d'autant plus que la durée du marché a été prolongée irrégulièrement.

Sur la base de ces différents constats critiques, elle suggère à la communauté d'agglomération de solliciter une assistance à maîtrise d'ouvrage, pour les commandes dont elle connaît mal les spécificités techniques, ainsi que les conditions du marché. Elle l'engage aussi à veiller au strict respect du cadre légal, en termes de durées d'exécution.

8.3.4 Les prestations informatiques

Au titre de diverses prestations ponctuelles d'assistance, de stratégie et de pilotage informatiques, la communauté d'agglomération a réglé, sur la base de simples conventions quelque 385 590 € TTC (soit 321 325 € HT) au bénéfice de deux sociétés prestataires, liées en termes de détention du capital social et de proximité des dirigeants :

- la société MGD CONSULTING pour un total de 282 660 € T.T.C (128 220 € TTC en 2020 et 154 440 € TTC en 2021) ;
- la société GINKGO pour un total de 102 930 € T.T.C (44 280 € TTC en 2020, puis 58 650 € TTC).en 2021.

Les prestations ont été réalisées dans le cadre de conventions successives, conclues sans mesure de publicité et de mise en concurrence préalables. Les documents conventionnels manquent, au surplus et le plus souvent, de clarté et de précision quant à la définition de l'objet du contrat, tout autant que quant aux indications de montants.

C'est sur simples décisions du président que la signature des conventions a été autorisée, exception faite de la première convention avec MGD qui n'a pas donné lieu à décision expresse et formalisée du président ni à information du conseil de communauté.

⁵⁰ L'audit explique que les loueurs ne sont pas compétitifs pour proposer des tarifs intéressants pour des véhicules roulant moins de 15 000 km par an (les véhicules de la communauté d'agglomération roulant 6 500 km en moyenne par an).

⁵¹ Sur la base du coût constaté pour Riom Limagne et Volcans, l'audit évalue qu'une Renault Clio utilisée pendant 8 ans et 120 000 km coûte en moyenne 47 % plus cher à la location qu'à l'achat.

Tableau n° 23 : Situation des dépenses réglées dans le cadre des conventions d'assistance informatiques sur 2020 et 2021

MGD CONSULTING			
	Période d'effet	Décision/ convention	Conditions financières
2020	Du 21/02/2020 au 30/09/2020	Convention du 21/02/2020 Pas de décision du président	Stratégie et pilotage SI : 29 jours à 910 € HT et par jour supplémentaire Gestion opérationnelle 700 € HT par jour Pas de montant maximal indiqué dans la convention
	Du 18/05/2020 au 31/07/2020 *	Décision du président du 18/05/2020 Pas de convention	800 HT soit 960€ TTC Montant maximal autorisé : 30 000 € (sans précision si HT ou TTC)
	Du 31/07/2020 au 31/12/2020	Décision du président du 31/07/2020 Convention du 31/07/2020	720 € par jour soit 864 € TTC, Montant maximal autorisé : 60 000 € (sans précision si HT ou TTC)
2021	Du 11 /01/2021 au 22/06/2021*	Décision du 11/01/2021 Convention du 8/01/2021	720 € HT par jour soit 864 € TTC Montant maximal autorisé : 80 000 € (sans précision si HT ou TTC)
	Du 22/06/2021 au 31/12/2021	Décision du 22/06/2021 Convention du 10/06/2021	720 € par jour soit 864 € TTC Montant maximal autorisé : 53 000 €, soit 63 600 € TTC
Montant versé en 2020 sur la base de ces conventions			128 220 € TTC
Montant versé en 2021 sur la base de ces conventions			154 440 € TTC
GINKGO			
	Période d'effet	Décision/ convention	Conditions financières
2020	Du 18/05/2020 au 31/07/2020*	Décision du président du 18/05/2020 Convention du 15/05/2020	450 € HT par jour soit 540 € TTC Montant maximal autorisé : 10 000 € (sans précision si HT ou TTC)
	Du 31/07/2020 à fin 2020	Décision du président du 31/07/2020 Convention du 15/05/2020	450 € HT par jour soit 540 € TTC 80 € HT pour une intervention à distance à distance Montant maximal autorisé : 10 000 € (sans précision si HT ou TTC)
2021	Du 11/01/2021 au 31/12/2021	Décision du président du 11/01/2021 Convention du 11 janvier 2021	425 € HT, soit 510 € TTC dans la limite de 68 000 € (sans précision si HT ou TTC)
Montant versé en 2020 sur la base des conventions			44 280 € TTC
Montant versé en 2021 sur la base des conventions			58 650 € TTC

Source : conventions et décisions transmises par Riom Limagne et Volcans

*période d'effet interrompue avant la fin indiquée dans la convention, en raison de l'atteinte du plafond maximal de dépenses autorisées

Le montant des prestations d'assistance informatique a dépassé le seuil réglementaire requérant le recours à une procédure formalisée (fixé à 214 000 € HT en 2020 et 2021), ainsi que l'avis de la commission d'appel d'offres, et exigeant dès lors que l'attribution du marché procède d'une décision de l'assemblée délibérante.

La succession de décisions du président et de conventions subséquentes a mis en échec les termes de la délégation consentie par le conseil communautaire à son président, pour la passation et la signature des seuls marchés de fournitures et de services d'un montant n'excédant pas 90 000 € HT.

Il a été en outre observé que le montant des dépenses acquittées auprès de l'entreprise GINKGO en 2020 a dépassé le montant de prestations fixé par la convention, le montant total des mandats de paiement émis au bénéfice de la société ayant atteint 44 280 € quand les conventions de périodes d'effet successives comportaient un montant maximal de 10 000 € (soit 20 000 € sur l'ensemble de l'année 2020).

La chambre constate que la succession sur deux années de conventions conclues avec les deux mêmes sociétés informatiques, du reste liées en termes de détention du capital social et de proximité des dirigeants, et ce pour des montants significatifs de prestations, a fait échec tout à la fois aux dispositions du code de la commande publique et aux termes de la délégation donnée par l'assemblée délibérante.

Factuellement, la chambre note que la signature de la première convention étant intervenue en février 2020, le président de la communauté d'agglomération ne pouvait arguer - par anticipation en quelque sorte - du bénéfice des mesures dérogatoires de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 23 mars 2020.

S'agissant enfin de l'exercice 2022, si la chambre n'a été informée d'aucune convention du même type couvrant les besoins d'assistance de l'année, elle observe qu'elle n'a pas plus eu connaissance de quelque procédure formalisée d'appel à la concurrence, diligentée par l'intercommunalité dans le respect du cadre légal de référence de la commande publique.

8.4 Conclusion sur les marchés publics

Sans préjudice de l'organisation des services et des procédures existantes, la chambre dresse un constat critique de carences de gestion et de graves manquements aux principes et règles gouvernant la commande publique.

Un tel niveau de défaut de maîtrise des règles exige le déploiement et le renforcement du contrôle interne, et de veiller à la diffusion ainsi qu'à l'appropriation des outils existants par des sessions de formation et de sensibilisation, ouvertes au plus grand nombre des personnels.

Les manquements observés n'épargnant pas les risques d'atteinte au principe de probité, la chambre engage aussi les responsables de la communauté d'agglomération à réfléchir à un dispositif de prévention des conflits d'intérêts, complet, efficace et opérationnel.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait part de sa décision de mettre en place des formations sur le droit de la commande publique au cours de l'année 2023, et de renforcer le contrôle interne.

ANNEXES

Annexe n° 1. Historique des statuts et de l'intérêt communautaire	73
Annexe n° 2. L'adhésion aux syndicats de la communauté d'agglomération en représentation des communes.....	76
Annexe n° 3. Le projet de territoire.....	77
Annexe n° 4. Montants de la dotation de solidarité communautaire	78
Annexe n° 5. Montant de l'attribution de compensation	79
Annexe n° 6. Motifs d'absentéisme des agents.....	80

Annexe n° 1. Historique des statuts et de l'intérêt communautaire

Date conseil communautaire	Types de décision	Nature de la modification des statuts et /ou de la modification de l'intérêt communautaire
	Arrêté préfectoral n°16-02855 du 12/12/2016	Prononçant la création de Riom Limagne et Volcans (RLV) par fusion de Limagne d'Ennezat, Riom Communauté et Volvic Sources et Volcans (VSV) – à compter du 01/01/2017
	Arrêté préfectoral n°17-00026 du 4/01/2017	Portant complément à l'arrêté de fusion : Ajout au 1 ^{er} arrêté : Substitution de RLV à VSV au sein du SICTOM de la région de Pontaumur/Pontgibaud et au sein du Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMADC)
	Arrêté préfectoral n°16-02925 du 13/12/2016	Portant détermination du nombre et de la répartition des membres du conseil communautaire
09-janv-17	Conseil communautaire	Installation de la nouvelle assemblée Elections du président et des vice-présidents – constitution du bureau - charte de l'élu.
28-mars-17	Délibération n°5	Les jardins de la culture – requalification de l'immeuble dit du couvent en écoles de musique et d'arts plastiques : reconnaissance de l'intérêt communautaire Sur proposition du Président, et conformément à l'article L 5214-16 du CGCT qui prévoit que le vote de l'intérêt communautaire requiert la majorité des 2/3 des membres composant l'assemblée délibérante, Le conseil communautaire sur proposition du Président à la majorité (56 voix pour – 3 abstentions) : - déclare d'intérêt communautaire «la rénovation, l'entretien et le fonctionnement du bâtiment destiné à accueillir les écoles municipales de Musique et d'Arts Plastiques de Riom ». - précise que cette délibération, prise à titre ponctuel, ne préjuge en rien de la définition de l'intérêt communautaire de la compétence « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaires et élémentaires » exercées par la communauté à la date de la fusion.
02-mai-17	Délibération n° 11	Transports publics urbains et non urbains de personne sur le périmètre de Riom Limagne et Volcans Reconnaissance de l'intérêt communautaire Considérant que pour ce faire il convient de reconnaître d'intérêt communautaire l'organisation des transports publics urbains et non urbains de personnes sur le périmètre de Riom Limagne et Volcans, Considérant que cette compétence de transports publics urbains et non urbains d'intérêt communautaire de Riom Limagne et Volcans entraîne substitution de Riom Limagne et Volcans aux communes de SAYAT et de SAINT-BEAUZIRE au sein du Syndicat mixte des transports collectifs de l'agglomération clermontoise, Le conseil communautaire sur proposition du Président à la majorité (60 voix pour – 1 abstention), déclare d'intérêt communautaire l'organisation des transports publics urbains et non urbains de personnes sur l'ensemble du périmètre de Riom Limagne et Volcans
30-mai-17	Délibération n°01	Modification des statuts de Riom Limagne et Volcans en vue de la transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération - Ajout de la compétence politique de la ville - Rédaction de la compétence « habitat » à l'identique de la compétence « équilibre social de l'habitat » - Toilettage de forme (suppression des intérêts communautaires du texte des statuts)
	+	
	Délibération n°02	Rappel des équipements et actions reconnus d'intérêt communautaire par les 3 ex-communautés de communes et par RLV (à la date du 30/05/2017)
	Arrêté préfectoral n° 17-01600 du 08/08/2017	Portant modification des statuts

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Date conseil communautaire	Types de décision	Nature de la modification des statuts et /ou de la modification de l'intérêt communautaire			
26-sept-17	Conseil communautaire Délibération n°01	Demande de transformation de la communauté de communes en Communauté d'Agglomération - Approbation du projet des statuts de la future CA			
19-déc-17	Conseil communautaire	<p>Délibération n° 01 – reconnaissance de l'intérêt communautaire de l'action « maintien à domicile » dans le cadre de la compétence optionnelle action sociale</p> <p>Le conseil communautaire sur proposition du Président et à la majorité avec 3 abstentions, décide que :</p> <p>1) relèvent de l'intérêt communautaire de la compétence optionnelle « action sociale », la gestion des actions contribuant au maintien à domicile : - Les actions d'aides à domicile (sur autorisation des autorités compétentes), - Les actions de portage de repas à domicile, - Les actions de soins infirmiers à domicile (sur autorisation des autorités compétentes),</p> <p>2) l'intérêt communautaire ainsi défini sera effectif à compter du 1er juillet 2018.</p>			
	Arrêté préfectoral n° 17-02555 du 22 décembre 2017	portant création de la CA par transformation de la communauté de communes			
16-janv-18	Conseil communautaire Délibération n°01	Demandant ré-adhésion de RLV (nouvelle communauté d'agglomération) aux syndicats intercommunaux : SIAD – SBA – SMO Biopôle Clermont Limagne – SICTOM Pontaurmur Pontgibaud – SM Métropole Clermont Vichy Auvergne			
16-janv-18	Conseil communautaire Délibération n°02	A la demande des services de l'État : Reconnaissance de l'intérêt communautaire de l'action « maintien à domicile » dans le cadre de la compétence optionnelle action sociale.			
11-sept-18	Conseil communautaire Délibération n°01	Approbation de la rédaction « harmonisée » des statuts de RLV (Notification aux communes qui doivent délibérer dans les 3 mois)			
	Conseil communautaire Délibération n°01.2	Définition des intérêts communautaires requis par compétence			
	Conseil communautaire Délibération n°03	Décision d'arrêter le service de jardinage au 1er novembre 2018			
13-déc-18	Arrêté préfectoral n° 18-02032 du 13 décembre 2018	portant modification des statuts de la communauté d'agglomération -Statuts « harmonisés »			
23-avr-19	Conseil communautaire Délibération n°01	Définition du nombre et de la répartition des sièges du conseil communautaire de RLV pour le mandat 2020/2026 Notification aux 31 communes afin qu'elles prennent une délibération identique			
09-juil-19	Conseil communautaire Délibération n° 01	Transfert des compétences acté pour le 1er janvier 2020 -eau, -assainissement, -gestion des eaux pluviales			
		En accord avec les services de l'État cela sera intégré lors d'une modification ultérieure et pas spécifique des statuts			
16-déc-19	Conseil communautaire Délibération n°09...	Transfert des compétences Eau Assainissement et EPU : mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de la compétence			
18-févr-20	Conseil communautaire Délibération n°46	Détermination de l'intérêt communautaire de voiries sur le territoire de RLV Restitution au 01/ 06/ 2021 :			
		Linéaires de voiries et parcs de stationnement proposés à la restitution			
		Type de voie	Commune	Voies	Proposition de restitution
		Entrée de ville	Le Cheix-sur-Morge	RD 2009	420 m.l
		Entrée de ville	Ménétrol	RD 6/RD 420 Ménétrol sud	215 m.l
Entrée de ville	Pessat-Villeneuve	RD 421 Entrée Est	332 m.l		

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE RIOM LIMAGNE ET VOLCANS

Date conseil communautaire	Types de décision	Nature de la modification des statuts et /ou de la modification de l'intérêt communautaire				
		Entrée de ville	Riom	RD 2029 Entrée sud Riom	894 m.l	
		Entrée de ville	Riom	Rue de l'Ambéne	Les massifs fleuris d'entrée de ville	
		Entrée de ville	Saint-Bonnet-Près-Riom	RD 2144 St-Bonnet Nord	340 m.l	
		Logements sociaux	Chambaron	Impasse des volcans (Cellule)	40 m.l	
		Logements sociaux	Chambaron	Route des vergers (Saulnat)	75 m.l	
		Logements sociaux	Chavaroux	Rue de la mairie	112 m.l	
		Logements sociaux	Ennezat	Font Chabeau	279 m.l	
		Logements sociaux	Lussat	Le clos de l'Arche-Rue de la Poste	55 m.l	
		Logements sociaux	Mozac	Rue Jules Verne	195 m.l	
		Logements sociaux	Mozac	Rue des poiriers	158 m.l	
		Logements sociaux	Mozac	Rue des sorbiers	75 m.l	
		Logements sociaux	Pessat-Villeneuve	Lot. Les Echards	A restituer en fin de chantier	
		Logements sociaux	Saint-Beauzire	Le Chabry ZPH	221 m.l	
		Divers	Riom	Voiries :		
				- Ex-Manufacture des tabacs	- rue Alphonse Cornet	310 m.l
					- rue Maurice Berger	215 m.l
					- Place Eugène Rouher, dont parc de stationnement aérien et enterré	
		29-juin-21	Conseil communautaire Délibération n°28	Détermination de l'intérêt communautaire de voiries sur le territoire de la commune de Riom		
Maintien de l'intérêt communautaire pour les voiries suivantes :						
- La rue Alphonse Cornet, - La rue Maurice Berger,						
- Le Parking aérien Eugène Rouher (la partie parking souterrain est maintenu d'intérêt communautaire par la délibération du 18 février 2020						
		Sur le site de l'ex-Manufacture des Tabacs, seule l'esplanade Eugène Rouher, y compris ses places de stationnement est restituée au 30 juin 2021 à la commune de Riom.				

Source : données RLV

Annexe n° 2. L'adhésion aux syndicats de la communauté d'agglomération en représentation des communes

S'agissant de l'eau potable, la communauté d'agglomération adhère à différents syndicats en représentation des communes :

- le syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de la Basse-Limagne (SIAEPBL) pour les communes de Chavaroux, Entraigues, Lussat, Malintrat, Les Martres-d'Artière, Saint-Ignat, Saint-Laure, Sayat et Surat ;

- le syndicat mixte de Sioule et Morge pour la commune de Saint-Ours-les-Roches; le Syndicat intercommunal de captage et d'alimentation en eau potable Plaine Riom (SIAEP PR) pour les communes de Chambaron-sur-Morge, Chappes, Châtel-Guyon (secteur de Saint-Hippolyte), Clerlande, Ennezat, Enval, Le Cheix-sur-Morge, Les Martres-sur-Morge, Malauzat (hors secteur de Saint-Genest l'Enfant), Ménérol, Pessat-Villeneuve, Saint-Beauzire, Saint-Bonnet-près-Riom et Varennes-sur-Morge.

S'agissant de l'assainissement, la communauté d'agglomération adhère aux syndicats suivants :

- le syndicat intercommunal d'assainissement Morge et Chambaron (SIAMC) pour les communes de Chambaron-sur-Morge, Châtel-Guyon (secteur Les Grosliers), Le Cheix-sur-Morge, Les Martres-sur-Morge, et Varennes-sur-Morge ;

- le syndicat intercommunal à vocation unique d'assainissement des Bords de Sioule (SIVUABS) pour la commune de Saint-Ours-les Roches (secteur Peschadoires/Verrouil) ;

- le syndicat intercommunal d'assainissement de la Région Est de Clermont (SIAREC) pour les communes de Chavaroux, Lussat, Malintrat et Les Martres-d'Artière.

Annexe n° 3. Le projet de territoire



Sources : données Riom Limagne et Volcans

Annexe n° 4. Montants de la dotation de solidarité communautaire

<i>Commune</i>	DSC 2017 et 2018	DSC 2019 à 2022
<i>Chambaran-sur-Morge</i>	54 997,00	57 747,00
<i>Chanat-La-Mouteyre</i>	42 735,00	44 872,00
<i>Chappes</i>	110 461,00	108 252,00
<i>Charbonnières-Les-Varennnes</i>	46 037,00	48 339,00
<i>Châtel-Guyon</i>	121 557,00	127 635,00
<i>Chavaroux</i>	35 863,00	37 656,00
<i>Clerlande</i>	36 656,00	38 489,00
<i>Ennezat</i>	105 793,00	111 083,00
<i>Entraigues</i>	44 387,00	46 606,00
<i>Enval</i>	59 357,00	62 325,00
<i>Le Cheix-sur-Morge</i>	20 013,00	21 014,00
<i>Lussat</i>	18 184,00	33 945,00
<i>Malauzat</i>	34 375,00	42 294,00
<i>Malintrat</i>	8 419,00	19 093,00
<i>Marsat</i>	39 537,00	36 094,00
<i>Martres d'Artières</i>	11 772,00	16 650,00
<i>Martres-sur-Morge</i>	40 280,00	41 514,00
<i>Ménérol</i>	62 505,00	65 630,00
<i>Mozac</i>	128 826,00	135 267,00
<i>Pessat-Villeneuve</i>	16 778,00	17 617,00
<i>Pulvérières</i>	39 543,00	41 520,00
<i>Riom</i>	1 292 681,00	1 266 827,00
<i>Saint-Beauzire</i>	80 114,00	78 512,00
<i>Saint-Bonnet-Près-Riom</i>	70 855,00	74 398,00
<i>Saint-Ignat</i>	47 628,00	46 675,00
<i>Saint-Laure</i>	38 418,00	40 339,00
<i>Saint-Ours-Les-Roches</i>	59 448,00	62 420,00
<i>Sayat</i>	62 615,00	65 746,00
<i>Surat</i>	37 610,00	39 491,00
<i>Varennnes-sur-Morge</i>	41 007,00	43 057,00
<i>Volvic</i>	138 549,00	135 778,00
TOTAL	2 947 000,00	3 006 885,00

Sources : délibérations Riom Limagne et Volcans

Annexe n° 5. Montant de l'attribution de compensation

<i>Commune</i>	AC 2017 et 2018	AC 2019 à 2022
<i>Chambaron-sur-Morge</i>	20 761,00	21 455,00
<i>Chanat-La-Mouteyre</i>	32 319,00	30 342,00
<i>Chappes</i>	620 862,24	648 504,00
<i>Charbonnières-Les Varennes</i>	68 402,00	65 262,00
<i>Chatel-Guyon</i>	719 408,00	679 094,00
<i>Chavaroux</i>	834,60	-67,00
<i>Clerlande</i>	5 207,16	18 968,00
<i>Ennezat</i>	428 892,60	455 404,00
<i>Entraigues</i>	3 655,56	9 804,00
<i>Enval</i>	252 861,00	252 439,00
<i>Le Cheix-sur-Morge</i>	26 921,00	27 283,00
<i>Lussat</i>	68 022,96	78 964,00
<i>Malauzat</i>	62 577,00	62 115,00
<i>Malintrat</i>	261 528,00	273 758,00
<i>Marsat</i>	95 249,00	96 273,00
<i>Martres d'Artières</i>	307 195,00	328 442,00
<i>Martres-sur-Mor e</i>	6 335,64	17 749,00
<i>Ménérol</i>	160 232,00	161 074,00
<i>Mozac</i>	227 947,00	228 135,00
<i>Pessat-Villeneuve</i>	62 681,00	62 691,00
<i>Pulvérières</i>	28 017,00	23 924,00
<i>Riom</i>	4 945 157,00	4 942 821,00
<i>Saint-Beauzire</i>	37 131,72	-3 846,00
<i>Saint-Bonnet- près-Riom</i>	35 329,00	35 894,00
<i>Saint-Ignat</i>	240 006,60	248 366,00
<i>Saint-Laure</i>	1 085,88	-2,00
<i>Saint-Ours-Les-Roches</i>	279 095,00	271 196,00
<i>Sayat</i>	286 606,00	205 713,00
<i>Surat</i>	6 222,72	12 408,00
<i>Varennes-sur-Morge</i>	23 844,84	23 068,00
<i>Volvic</i>	938 566,00	889 984,00
TOTAL	10 252 953,52	10 167 215,00

Sources : délibérations Riom Limagne et Volcans

Annexe n° 6. Motifs d'absentéisme des agents

<i>(Exprimé en jours)</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Accident du travail</i>	579	510	259	372	526
<i>Maladie professionnelle</i>	371	293	602	391	93
<i>Congé grave maladie</i>	365	27			
<i>Congé longue durée</i>	1267	972	1144	1794	2688
<i>Congé longue maladie</i>	1259	651	756	815	846
<i>Congé maternité</i>	1593	609	688	1258	841
<i>Congé maladie ordinaire</i>	5154	4881	5143	4810	4408
<i>Congé paternité</i>	11	22		11	11
Total général	10 599	7 965	8 589	9 451	9 413
<i>Taux d'absence au travail global</i>	8,8 %	7,87 %	7,92 %	7,81 %	8,54 %

Source : données Riom Limagne et Volcans



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03 Adresse mél.

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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