



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 21 décembre 2012

lettre recommandée avec A.R.

Référence : 126 / 030038 974 / 1428

Monsieur le Président,

Par envoi en date du 29 octobre 2012, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle au cours des exercices 2005 et suivants.

Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

Votre réponse a été enregistrée au greffe dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

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

Nicolas BRUNNER

Monsieur le Président
de la COMMUNAUTE DE COMMUNES RHONY-VISTRE-VIDOURLE
2 Avenue de la Fontanisse
30660 GALLARGUES-LE-MONTUEUX

Rapport d'observations définitives n° 126/1428 du 21 décembre 2012

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES RHÔNY-VISTRE-VIDOURLÉ

Exercices 2005 et suivants

S O M M A I R E

1. PROCEDURE	4
2. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	4
3. ANALYSE FINANCIERE	6
3.1. Le développement de la collectivité	6
3.1.1. Une évolution rapide	6
3.1.2. Une évolution mal maîtrisée	6
3.2. Les charges structurelles.....	7
3.3. Les charges exceptionnelles	8
3.4. Un endettement élevé	8
3.4.1. Un encours de dette en progression jusqu'en 2009	8
3.5. Les dépenses d'investissement	10
3.6. Conclusion sur la situation financière et perspectives	10
4. LA POLITIQUE FISCALE ET LA POLITIQUE PATRIMONIALE : UN PROCESSUS D'INTEGRATION LIMITE	11
4.1. La politique fiscale	11
4.1.1. L'importance des recettes de la taxe professionnelle	11
4.1.2. La valorisation des transferts de charges	13
4.2. La politique patrimoniale.....	15
4.2.1. Les acquisitions immobilières réalisées auprès des communes dans le cadre du transfert de la compétence « enfance »	15
4.2.2. Les autres acquisitions immobilières	16
5. L'EXERCICE DES COMPETENCES	17
5.1. Des compétences incomplètement exercées.....	17
5.2. Le coût de l'action en faveur de l'enfance et des familles.....	19
5.3. La police communale communautaire.....	20
5.4. Les budgets annexes « lotissements »	21
5.5. Le service public d'assainissement non collectif (SPANC).....	21
6. POINTS DIVERS.....	22
6.1. Les travaux en régie	22
6.2. Les dépenses du compte 6257 « Réceptions »	23
ANNEXES	24
Liste des abréviations utilisées.....	29

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

SYNTHESE

1. La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a examiné la gestion de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (CCRVV), pour les exercices 2005 et suivants.

2. La CCRVV a été créée par arrêté préfectoral du 26 décembre 2000. A l'origine composée de 9 communes, elle en compte aujourd'hui 10 et dénombre 23 910 habitants répartis sur 8 141 hectares. La présence de quelques grandes entreprises, génératrices de substantielles recettes fiscales, a pu contribuer à limiter la volonté d'intégration du territoire dans un ensemble plus vaste.

A sa création, la CCRVV a été pourvue des compétences obligatoires du développement économique et de l'aménagement du territoire, et de compétences optionnelles dans les domaines de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et du patrimoine, de la gestion des déchets, ainsi que de la voirie. Depuis lors, plusieurs extensions ont été décidées : participation à la démarche pays ; organisation de manifestations culturelles, sportives et associatives ; politique enfance ; sécurité et prévention de la délinquance ; office du tourisme intercommunal. Le nombre des compétences statutaires se révèle ainsi légèrement supérieur à la moyenne du département.

La CCRVV a connu des difficultés financières à partir de 2007, difficultés qui ont conduit la chambre à émettre des avis sur saisine du préfet, en 2008, pour constater le caractère excessif du déficit puis pour prendre acte des mesures de redressement prises.

3. Les activités sont retracées dans un budget général et dans plusieurs budgets annexes, ces derniers retraçant pour la plupart une faible activité. L'examen du budget principal montre une importante montée en charge au cours de la période, avec un volume budgétaire qui atteint en 2010, fonctionnement et investissement confondus, environ 18 M€. Le bilan reflète également cette évolution : limités à quelques dizaines de milliers d'euros en début de période, les terrains et constructions atteignent respectivement 1,4 et 4,9 M€.

L'excédent brut de fonctionnement, après s'être montré erratique pendant plusieurs années, apparaît relativement favorable depuis 2009, même si la communauté paraît encore éprouver de la difficulté à stabiliser ses ressources. L'autofinancement, qui mesure la richesse dégagée par l'activité pouvant concourir à l'investissement, reste avec 39 euros par habitant en deçà de la moyenne de la strate (56 euros). Le taux de rigidité des charges de structure, qui donne une approche des charges incompressibles, atteint 0,69 % en 2010, un niveau élevé et supérieur à la moyenne. Les charges de personnel, en lien avec le développement de l'activité notamment dans le domaine de la petite enfance, en constitue le principal facteur d'explication. L'autofinancement, dans sa présentation nette du remboursement des emprunts, a été négatif pendant 4 années consécutives, avant de retrouver un niveau convenable, quoique de moitié inférieur à la moyenne, en 2009 et en 2010.

L'encours de la dette a été multiplié par 20 depuis le début de la période, sous l'effet de la politique d'investissement, et il ne décroît qu'en 2010 tout en restant élevé : 683 euros par habitant contre 149 pour la moyenne. Le ratio de désendettement, qui mesure la durée théoriquement nécessaire au remboursement de la dette, se situe bien au-delà du niveau communément admis. Les dépenses d'investissement se montrent mal maîtrisées, car le taux de réalisation des prévisions budgétaires, tant en recettes qu'en dépenses, est globalement médiocre.

4. L'analyse du compte administratif, dans sa présentation fonctionnelle, montre pour les fonctions « sport et jeunesse » et « famille » un excédent systématique des dépenses sur les recettes, pour des montants élevés : respectivement 1,1 et 0,7 M€ en 2010. Les activités des centres d'accueil et de loisirs sans hébergement (ALSH) ont pesé, notamment entre 2006 et 2008, sur la situation financière générale de la communauté.

5. L'examen de la politique patrimoniale montre une incapacité de la communauté à piloter ses projets.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

Le fonctionnement des budgets annexes en constitue une première illustration. Les lotissements d'Uchaud et Aubais, prévoyant chacun des investissements de 1,1 M€ environ à partir de 2005, n'ont en fait enregistré aucune activité. Le lotissement Philippe Lamour, initié en 2003 pour l'aménagement d'une zone d'activités économiques à Gallargues-le-Montueux, s'est soldé fin 2008 par une dette en capital de 2,2 M€, générant la même année 109 k€ de charges d'intérêts.

Une seconde illustration des difficultés de pilotage réside dans une série d'acquisitions immobilières réalisées par la communauté auprès de ses communes adhérentes. Alors que le principe posé par la loi est celui de la mise à disposition gratuite des moyens nécessaires à l'exercice des compétences, la communauté a acquis des installations à titre onéreux, auprès de ses communes membres, pour l'exercice de la politique de l'enfance. Ces acquisitions ont été souvent réalisées bien au-delà de l'estimation, il est vrai indicative, du Service France Domaine, pour un surcoût global de l'ordre de 1,1 M€. Des acquisitions ont également été réalisées auprès de particuliers, à des niveaux de prix excédant également les estimations.

6. Certaines des compétences ne sont en fait pas exercées, ou donnent lieu à une traduction concrète limitée. Au titre de l'élaboration d'un schéma directeur, la communauté s'est bornée à adhérer à un syndicat. La participation à la démarche pays se manifeste uniquement par la participation aux réunions afférentes. L'action en faveur du public en grande difficulté, qui devait se traduire par la participation à la création d'une maison de l'emploi, est restée lettre morte. La communauté n'organise plus les manifestations culturelles, sportives et touristiques prévues par ses statuts. La compétence tourisme ne prend plus la forme que d'un point d'information, sans personnel, installé dans un lieu privé.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

1. PROCEDURE

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (CCRVV), pour les exercices 2005 et suivants.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 28 février 2012 avec Monsieur Jean-Baptiste ESTEVE, président de la communauté de communes, et le 22 mars 2012 avec Monsieur René POURREAU, ancien président.

2. PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

La communauté de communes « Rhône-Vistre-Vidourle » a été créée par arrêté du préfet du Gard du 26 décembre 2000. Son périmètre comprenait alors les neuf communes d'Aigues-Vives, Aubais, Boissières, Codognan, Gallargues-le-Montueux, Mus, Uchaud, Vergèze et Vestric-et-Candiac. Au 1^{er} janvier 2002, la commune de Nages-et-Solorgues a rejoint la communauté, portant à 10 le nombre de ses membres.

La CCRVV a appartenu, jusqu'à la réforme de la taxe professionnelle, à la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale « à TPU » (taxe professionnelle unique). D'une superficie de 8 141 hectares, l'une des plus petites du département, et dénombant une population de 23 910 habitants, elle est limitrophe de la communauté d'agglomération de Nîmes. Située sur l'axe autoroutier A9, à proximité des agglomérations de Nîmes et de Montpellier, elle bénéficie d'une situation géographique favorable à l'implantation des entreprises.

Il semble que le souhait de ne pas rejoindre la communauté d'agglomération de Nîmes ait pour partie motivé le regroupement dans une communauté de taille somme toute très modeste. L'implantation de grandes entreprises sur le territoire, et les ressources qui en découlaient, ont pu contribuer à nourrir cette volonté d'indépendance.

Les difficultés budgétaires rencontrées en 2007 et 2008, à l'occasion desquelles la chambre a été amenée à intervenir sur saisine du représentant de l'Etat, ont mis en évidence les limites de cette politique de regroupement. Une option plus ambitieuse aurait probablement permis de réaliser des économies d'échelle dans l'exercice de compétences couteuses (petite enfance, ordures ménagères...) ou le développement plus cohérent des zones d'activités économiques, au regard de la situation géographique favorable. Pour autant, le projet de schéma départemental de coopération intercommunale, arrêté le 23 décembre 2011 dans le cadre de la réforme territoriale, ne revient pas sur la situation présente (carte jointe en annexe).

La communauté est dirigée par un président élu en 2008, après la démission de son prédécesseur. Elle est administrée par un conseil communautaire composé de 35 délégués titulaires et 35 délégués suppléants, en application des dispositions du CGCT antérieures à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. Lorsque les dispositions nouvelles trouveront à s'appliquer, le nombre de représentants sera en principe limité à 30 (strate de population de 20 000 à 29 999 habitants). L'absence de commune centre à voix prépondérante oblige à des pourparlers entre communes membres avant toute prise de décision, et peut nuire à la prise de décision. Ainsi, un débat est en cours, sans perspective de déboucher à court terme, sur la participation des communes aux dépenses induites par l'exercice de la compétence enfance. Sept communes sur dix participent actuellement au fonctionnement des sept crèches du territoire, qui fonctionnent au bénéfice de l'ensemble de la population.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

La communauté gère près de 240 agents. Les services dont les effectifs sont ceux qui touchent à l'enfance sont les crèches (96 agents), les centres d'accueil de loisirs (64 agents) et les cantines (30 agents).

	Population recensée	%	Nombre de délégués titulaires	Nombre d'habitants par conseillers
Boissières	535	2%	2	268
Vestric-et-Candiac	1 346	6%	3	449
Nages-et-Solorgues	1 498	7%	3	499
Mus	1 200	5%	2	600
Codognan	2 516	11%	4	629
Aigues-Vives	2 624	11%	4	656
Gallargues-le-Montueux	3 064	13%	4	766
Uchaud	3 858	17%	5	772
Aubais	2 320	10%	3	773
Vergèze	4 007	17%	5	801
Total :	22 968		35	621 en moyenne

La communauté exerce ses compétences dans des domaines d'activité définis par l'arrêté du préfet du Gard du 26 décembre 2000 :

- des compétences exercées de plein droit conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT :

- . le développement économique par la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activités industrielles et par la réalisation d'actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

- . l'aménagement du territoire, la création de zones d'aménagement concertées d'intérêt communautaire, et l'élaboration d'un schéma directeur ;

- des compétences optionnelles :

- . protection et mise en valeur de l'environnement et du patrimoine, notamment la lutte contre le bruit généré par l'autoroute, le futur réseau TGV ;

- . élimination et valorisation des déchets ménagers et des déchets assimilés ;

- . création, aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire.

Depuis la création, certaines extensions de compétence sont intervenues (détail en annexe). On citera notamment :

- la participation à la démarche pays (2002) ;

- l'organisation de manifestations culturelles, sportives, associatives et touristiques (2003) ;

- la politique enfance (2005) ;

- la sécurité et la prévention de la délinquance notamment dans le cadre de la participation, l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance à l'échelon intercommunal et la mise en place d'un service de police intercommunal (2004) ;

- le tourisme (2005).

En définitive, la communauté de communes exerce théoriquement 17 des compétences recensées par la DGCL, ce qui en fait un EPCI relativement développé de ce point de vue : 16 compétences sont exercées en moyenne dans le département du Gard.

3. ANALYSE FINANCIERE

Les activités de la communauté de communes « Rhôny-Vistre-Vidourle » sont suivies sur un budget général complété par plusieurs budgets annexes. Certains de ces budgets annexes ont été clôturés au cours de la période, d'autres n'enregistrent qu'une faible activité. L'analyse a donc été menée sur le seul compte principal, pour la période courant de 2005 à 2010, dernier exercice dont les comptes étaient disponibles et approuvés au moment des opérations de contrôle. Certains points clés ont été actualisés au vu des comptes provisoires de l'exercice 2011.

Il convient de relever que la collectivité n'a mis en œuvre la procédure comptable de rattachement des produits et des charges à l'exercice, pourtant obligatoire, sur aucun de ces exercices. La fiabilité de ces comptes est susceptible de s'en trouver altérée.

3.1. Le développement de la collectivité

3.1.1. Une évolution rapide

L'évolution doit s'apprécier au regard des prises de compétences effectuées à partir de 2004. En 2010, le montant total des recettes de fonctionnement et d'investissement s'élève à 18 millions d'euros pour un montant global de dépenses égal à 17,8 millions d'euros. De 2004 à 2010, les produits de fonctionnement sont passés de 3,5 à 13 millions d'euros, soit une augmentation de 9,5 millions d'euros. Sur la même période, les charges de fonctionnement ont progressé de 9,4 millions (12 321 409 € en 2010) notamment du fait des charges de personnel, égales à 6,8 millions d'euros en 2010 contre 259 569 euros en 2004. Certains autres postes de charges ont enregistré une hausse importante, au moins en proportion : les charges d'électricité s'élèvent en 2010 à 108 723 euros contre 18 745 euros en 2004 ; les dépenses d'alimentation s'élèvent à 134 351 euros en 2010 contre 431 euros en 2004 ; les dépenses de relations publiques et de festivités se sont élevées à 299 109 euros en 2008, contre 23 490 euros en 2004. L'ordonnateur a souligné par ailleurs, en réponse aux observations provisoires, que l'exercice de la compétence « déchets ménagers » s'est traduit par un coût net de 4,3 millions d'euros entre 2005 et 2008.

L'importance des investissements reflète également cette montée en puissance et une politique dynamique d'acquisitions immobilières : en 2010, le montant des constructions figurant à l'actif du bilan s'élève à 4,9 millions d'euros contre 5 429 euros en 2004. Les terrains représentent 1,4 millions d'euros en 2010, pour 21 445 euros en 2004.

Parallèlement à cette progression du niveau d'investissement, la dette financière atteint 15,9 millions d'euros en 2010, alors qu'elle n'était que de 752 086 euros en 2004.

Ce développement s'est accompagné de difficultés budgétaires et financières, qui conduisent à s'interroger sur la capacité de la communauté à maîtriser son développement.

3.1.2. Une évolution mal maîtrisée

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) permet de mesurer la performance intrinsèque ou « économique brute » de la collectivité¹. Pour l'année 2010, le niveau de cet EBF apparaît relativement favorable : il atteint 1 581 k€. Rapporté au nombre d'habitants, il se révèle ainsi supérieur pour la deuxième année consécutive à la moyenne de la strate (68 euros par habitant en 2010 pour 64 euros par habitant en moyenne). Antérieurement, il a présenté un niveau médiocre, voire négatif (tableau détaillé en annexe). Cette évolution erratique met en relief les difficultés que la collectivité a rencontrées pour maîtriser l'évolution conjuguée de ses charges et produits courants.

¹ L'EBF est égal à la différence calculée entre les produits « courants » (comptes 70 à 75) et les charges « courantes » (comptes 60 à 65) et ne prend pas en compte les intérêts de la dette, les produits et charges exceptionnels ainsi que les charges calculées.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourelle (Gallargues-le-Montueux - 30)

En 2010 le taux d'épargne calculé, c'est-à-dire la capacité d'autofinancement² (CAF) rapportée au montant global des produits de fonctionnement reste faible, à 7 %. Dans le même temps le taux d'épargne moyen des communes qui composent la communauté atteint plus du double : 15,6 %. Rapporté au nombre d'habitants, le niveau de la CAF brute reste bien inférieur à la moyenne du secteur : 39 euros par habitant en 2010, contre 56 euros par habitant.

SIG - CAF - Tableau récapitulatif	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produits de fonctionnement (BP)	3 569	6 801	9 558	11 378	11 972	13 839	13 091
Charges de fonctionnement (BP)	2 895	7 904	9 750	11 375	12 581	13 136	12 321
Résultat comptable (en k€)	674	- 1 103	- 192	3	- 610	703	770
CAF	710	- 1 059	- 126	70	- 443	855	919
CAF par habitants (données DGCP)	34	- 50	- 6	3	- 20	37	39
CAF MOY. du secteur (données DGCP)	ND	ND	ND	42	45	50	56
CAF en pourcentage des produits de fonctionnement ou <u>taux d'épargne</u>	19,88 %	- 15,56 %	- 1,31 %	0,61 %	- 3,70 %	6,18 %	7,02 %

Sources des données : comptes de gestion et DGCP

L'épargne nette disponible, indicateur qui prend en compte le remboursement en capital des emprunts, apparaît logiquement médiocre en raison de la politique d'acquisition et de réalisations immobilières, financée par la dette : en 2010, la CAF nette du remboursement en capital des emprunts est égale à 438 k€, soit 19 euros par habitant, pour une moyenne de la strate à 42 euros.

Néanmoins les chiffres provisoires 2011 laissent apparaître une amélioration importante de la capacité d'autofinancement, qui devait s'établir à 2 224 k€ (brute) et 1 725 k€ (nette du remboursement des emprunts), et atteindre ainsi son meilleur niveau de la période.

3.2. Les charges structurelles

Le tableau qui suit décrit l'évolution du taux de rigidité des charges structurelles³ sur les trois dernières années.

Taux de rigidité des charges structurelles	2008	2009	2010	$\Delta\%$ 2004/2010
Charges de personnel en k€	6 712	6 838	6 889	73 %
Contingents, participations versées en k€	1 275	1 380	1 410	8 %
Charges financières en k€	657	784	747	64 %
<u>Charges "structurelles" - Montant global en k€</u>	<u>8 645</u>	<u>9 003</u>	<u>9 047</u>	
Coefficient de rigidité	0,72	0,65	0,69	
Moyenne de la strate pour la région	0,49	0,48	0,47	
Moyenne nationale (données DGCP)	0,41	0,41	0,41	

En 2010, comme pour les années antérieures, le taux de rigidité apparaît relativement élevé, avec 0,69 contre 0,47 pour la région et 0,41 au niveau national (données DGCP). Ce niveau constitue un indice d'une marge de manœuvre relativement limitée.

² La capacité d'autofinancement (CAF brute) correspond à l'excédent dégagé des produits de fonctionnement (crédit net de la classe 7) sur les charges de fonctionnement (débit net de la classe 6) de la communauté de communes, comptabilisés au cours de l'exercice (les opérations de cessions d'immobilisations ne sont pas prises en compte). Le niveau de la CAF conditionne l'autofinancement d'une partie des investissements.

³ Ratio de rigidité des charges structurelles = (charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêts) / produits de fonctionnement). Ce ratio donne une indication de la part des dépenses sur laquelle la collectivité n'a pas de marges de manœuvre.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

De 2004 à 2010, les catégories de charges constituant le ratio ont augmenté régulièrement. Le développement de la communauté s'est traduit, notamment, par la prise en charge de l'accueil de la petite enfance et la création d'un service de prévention de la délinquance à l'échelon intercommunal. Ces décisions ont été accompagnées d'une politique de titularisation du personnel, dans le premier cas, et de recrutement, dans le second. Ces facteurs se trouvent à l'origine de la croissance des charges de personnel. En 2010, leur montant (6 889 541 euros) a ainsi représenté 56 % des charges de fonctionnement, contre 31 % en moyenne pour les EPCI de la même strate, soit 296 euros par habitant contre 66 euros en moyenne.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total charges de personnel en k€ (solde DGCP)	260	4 221	5 262	6 475	6 712	6 838	6 890
Taux de croissance annuel (n/n-1)		1 526,11 %	24,67 %	23,05 %	3,67 %	1,88 %	0,76 %
Soit en % charges fonctionnement	8,97 %	53,40 %	53,97 %	56,92 %	53,35 %	52,06 %	55,92 %
Moyenne de la strate (données DGCP)	ND	ND	ND	28,84 %	29,28 %	29,84 %	30,91 %
En euros par habitant	12	201	251	297	302	298	296
Moyenne de la strate	ND	ND	ND	53	57	60	66

En 2011, les charges de personnels s'établissent à 6 955 k€ et n'augmentent que de 1,7 %.

3.3. Les charges exceptionnelles

Des charges exceptionnelles sont venues aggraver une situation financière déjà tendue.

L'article 53 de la loi de finances pour 2004 a prévu de verser une compensation aux collectivités qui enregistrent, d'une année sur l'autre, une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle. Cette compensation est versée de manière dégressive sur trois ans : 90 % de la perte enregistrée la première année, puis 75 % de l'attribution reçue la première année, puis 50 % de l'attribution reçue la première année. A ce titre le préfet du Gard a notifié à la CCRVV, le 23 mai 2006, une dotation pour un montant de 643 773 euros. Il est rapidement apparu que cette notification provenait d'une erreur des services de l'Etat. Il a donc été demandé à la collectivité, par arrêté préfectoral du 7 mars 2007, de reverser la somme indûment perçue. Plusieurs échanges de correspondances ont eu lieu au premier semestre 2007 et la CCRVV, après avoir envisagé de porter ce litige au contentieux, a finalement renoncé pour accepter le principe d'un remboursement. Elle a bénéficié d'un accord pour étaler celui-ci et les reversements ont été effectués en 2008, à hauteur de 200 000 € (mandat n° 390-4396 du 13 novembre 2008), et en 2009, pour 443 773 € (mandats n° 302-3627 du 12 janvier 2010 et n° 207-2417 du 20 août 2009). Ces régularisations ont constitué des charges à caractère exceptionnel qui ont accentué les errements de la situation financière.

3.4. Un endettement élevé

3.4.1. Un encours de dette en progression jusqu'en 2009

De 2004 à 2010, l'encours de la dette a été multiplié par 20, soit une progression de 15,7 millions d'euros. L'année 2005 a constitué une année de rupture. Au 31 décembre 2010, l'encours de la dette est égal à 15,9 millions d'euros, pour la première fois en baisse par rapport à l'année antérieure (- 481 k€). Cette évolution s'est poursuivie en 2011 (- 500 k€ soit - 3,4 %) et traduit les efforts de la collectivité pour son désendettement.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
En cours de la dette au 31/12 (en k€)	752	4 736	6 033	8 786	13 649	16 387	15 906
Progression annuelle (N/N-1)		529,7 %	27,39 %	45,63 %	55,35 %	86,51 %	- 2,94 %
En euros par habitant	36	226	287	403	615	713	683
Moyenne de la strate (cf. DGCP)	ND	ND	ND	123	134	138	149
<i>Pour info : Différence / à la moyenne</i>				280	481	575	534

L'encours de la dette rapporté au nombre d'habitants reste, néanmoins, nettement supérieur à la moyenne : 683 euros par habitant en 2010, contre 149 euros par habitant pour les communautés de communes de la même strate. Par ailleurs, on note que cet encours comprend l'intégration, en 2009, de la dette relative au lotissement « Philippe Lamour » de Gallargues pour 2 187 k€.

L'annuité, d'un montant de 1 228 k€ en 2010, représente 53 euros par habitant et place la CCRVV bien au-delà de la moyenne des communautés de communes de la région (23 euros par habitant). En 2011 elle fléchit légèrement à 1 187 k€, dont 499 en capital et 688 en intérêts.

Etude de l'annuité de la dette au budget principal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Annuité de la dette en k€	0	54	387	638	994	1 227	1 228
En euros par habitant	0	3	18	29	45	53	53
Moyenne de la strate (cf. DGCP)	ND	ND	ND	18	20	18	19

Le ratio de désendettement, qui exprime le nombre d'années d'autofinancement théoriquement nécessaires pour rembourser la dette en capital, est de 17 ans en 2010 contre 2,9 ans pour la région Languedoc-Roussillon. L'amélioration de l'autofinancement constatée en 2011 atténue ce constat.

Evolution du ratio de désendettement	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009	2010
Dette au 31 décembre en k€	752	4 736	6 033	8 786	13 649	16 387	15 906	15 406
CAF en k€	710	- 1 059	- 126	70	- 443	855	919	2 224
Ratio de désendettement en nombre d'années	1,06	CAF négative	CAF négative	125,80	CAF négative	19,17	17,31	6,93

Enfin, la chambre a pu noter que la communauté a souscrit un emprunt relevant des produits à risque, qu'elle a dû renégocier dans des conditions peu favorables.

Par un contrat signé le 20 juin 2005, en effet, la CCRVV a emprunté à la Caisse d'Epargne Languedoc-Roussillon une somme de 2 millions d'euros destinée « à financer le rachat de bâtiments communaux ». Consenté pour une durée de 20 ans, le prêt devait être amorti à compter du 2 juillet 2005, avec un amortissement progressif du capital au taux de 3 %, à échéances annuelles dont la première était fixée au 25 juillet 2006. Le taux d'intérêt était égal à un index de référence, le Libor Franc Suisse 12 mois⁴, multiplié par deux et assorti d'une marge négative de 1 %. Puis le 4 février 2008, le président a décidé de contracter auprès du même organisme bancaire un emprunt global d'un montant de 1 848 904,23 euros, destiné « au refinancement de la totalité du capital restant dû au titre du contrat de prêt n° ARC 22038 ». Le contrat correspondant, intitulé « Bonifex Dollar II », a été signé le 21 février 2008. Le début d'amortissement a été fixé au 25 février 2008, avec des échéances trimestrielles, et une durée de 17 ans et 5 mois pour un terme au 25 juillet 2025 aux conditions financières suivantes : taux fixe de 4,55 % pour les 16 premières échéances, c'est-à-dire jusqu'en 2012, puis 4,55 % tant que l'index de référence (Libor 12 mois en dollars) reste inférieur ou égal à 6,5 % (barrière), sinon 4,55 % plus 5 fois la différence entre la barrière et l'index de référence. Ces caractéristiques plaçaient l'emprunt, au-delà de la quatrième année, dans la catégorie des emprunts dits « toxiques », parmi les plus risqués dans la

⁴ London Interbank Offered Rates : taux interbancaire offert à Londres pour les dépôts à 12 mois libellés en francs suisses.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

typologie issue de la charte « Gissler » signée depuis entre les établissements bancaires et les collectivités locales.

Même si l'évolution de l'index n'a ni entraîné, ni permis de craindre un franchissement de la barrière (l'index a varié entre 0,7 et 1,1 % au cours des 12 derniers mois), le conseil communautaire a pris acte des risques inhérents à cet emprunt et il a décidé, par une délibération du 15 décembre 2011, d'opter pour une renégociation. Il a accepté le principe d'un taux fixe de 6,34 %, intégrant une indemnité de 390 k€.

L'endettement croissant trouve sa principale origine dans les dépenses d'équipement engagées à partir de 2005.

3.5. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement s'élèvent à 17 724 294 € en cumul sur la période 2005-2009, avec pour point de départ l'année 2005 : cette année, le montant des dépenses d'équipement a été multiplié par 4 par rapport à l'année antérieure, et a représenté 4,1 millions d'euros. En 2009, le niveau de ces dépenses, avec 127 euros par habitant (2,9 millions d'euros) restait bien supérieur au niveau moyen de 85 euros par habitant.

Données DGFIP (en €)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Emplois d'investissement	962 152	4 181 463	3 371 973	3 590 823	4 501 634	3 353 591	989 041
<i>Taux de variation annuelle (n/n-1)</i>		334,59 %	- 19,36 %	6,49 %	25,36 %	- 25,50 %	- 70,51 %
Remboursement d'emprunts et dettes	16 823	16 128	202 896	252 285	337 199	442 035	481 243
Dépenses d'équipement	945 329	4 165 335	3 169 077	3 313 891	4 164 435	2 911 556	507 799
<i>En euros par habitant</i>	<u>45</u>	<u>198</u>	<u>151</u>	<u>152</u>	<u>188</u>	<u>127</u>	<u>22</u>
<i>Moyenne de la strate</i>	ND	ND	ND	85	96	85	85
Ressources d'investissement	200 803	4 462 822	2 090 728	3 688 510	6 349 912	3 613 688	417 516
<i>Taux de variation annuelle (n/n-1)</i>		2 122,49 %	- 53,15 %	76,42 %	72,15 %	- 43,09 %	- 88,45 %
Emprunt bancaire	0	4 000 000	1 500 000	3 000 755	5 200 000	3 179 840	0
<i>En euros par habitant</i>	<u>0</u>	<u>190</u>	<u>71</u>	<u>138</u>	<u>234</u>	<u>138</u>	<u>0</u>
<i>Moyenne de la strate</i>	ND	ND	ND	25	26	22	22
Besoin en financement résiduel	761 349	- 281 359	1 281 245	- 97 687	- 1 848 278	- 260 097	571 525
<i>En euros par habitant</i>	36	- 13	61	- 4	- 83	- 11	25
<i>Moyenne de la strate</i>	ND	ND	ND		4	- 2	- 3

En 2010, la collectivité s'est trouvée contrainte de réduire drastiquement le niveau de ses dépenses d'équipement, qui sont passées de 2,9 millions d'euros à 507 799 euros, soit 22 euros par habitant, bien en-deçà du niveau moyen (85 euros par habitant en moyenne, et 105 euros par habitant dans la région).

Cette évolution erratique (tableau en annexe) reflète les mêmes difficultés qu'en section de fonctionnement : la collectivité semble éprouver de la difficulté à maîtriser ses dépenses d'investissement au regard de ses ressources. Ce constat est conforté par l'étude du taux de réalisation des prévisions budgétaires de la section d'investissement, dont le niveau se montre médiocre (tableau en annexe).

3.6. Conclusion sur la situation financière et perspectives

En conclusion, l'analyse met en évidence une situation financière tendue, alors même que des mesures de réduction de la dépense ont été appliquées. Les dépenses structurelles contraignantes et les reversements élevés aux communes membres ont jusqu'ici empêché la communauté de disposer

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

d'une marge de manœuvre convenable afin de financer les dépenses d'investissements importantes qu'elle a engagées, et qui obèrent ses possibilités de développement pour les années à venir.

Si les efforts menés pour stabiliser les charges courantes tendent à porter leurs fruits, la communauté n'a que peu de prise sur des volets importants de ses recettes, en raison des mécanismes de compensation qui découlent de la réforme de la taxe professionnelle. Ainsi, selon les éléments provisoires de l'exercice 2011, celui-ci devrait se solder par un excédent de fonctionnement de 2,332 M€, report inclus. Mais ce résultat favorable tiendrait pour une large part à des éléments exceptionnels, liés à la réforme de la taxe professionnelle. Tel est le cas, d'une part, d'un versement du fonds départemental de la taxe professionnelle (FDTP) supérieur aux prévisions (571 k€ perçus contre 314 k€ budgétés soit un supplément de 175 k€). Tel est le cas, d'autre part, de la suppression d'un écrêtement de bases de taxe professionnelle relatif aux sources Perrier (1 207 k€) auquel s'est substitué un prélèvement bien inférieur au profit du fonds de garantie individuelle des ressources (GIR, 175 k€, soit un « boni » de 1 032 k€). En présentation « nette » de ces ajustements, la communauté estime donc dégager un excédent de fonctionnement 2011 de 1,043 M€ (2 332 - 175 - 1 032 k€). L'investissement devrait, lui, être clôturé en excédent de 117 k€ (restes à réaliser inclus) avec un niveau de dépenses en nette diminution par rapport aux années antérieures (846 k€ incluant 499 k€ d'annuité de la dette en capital).

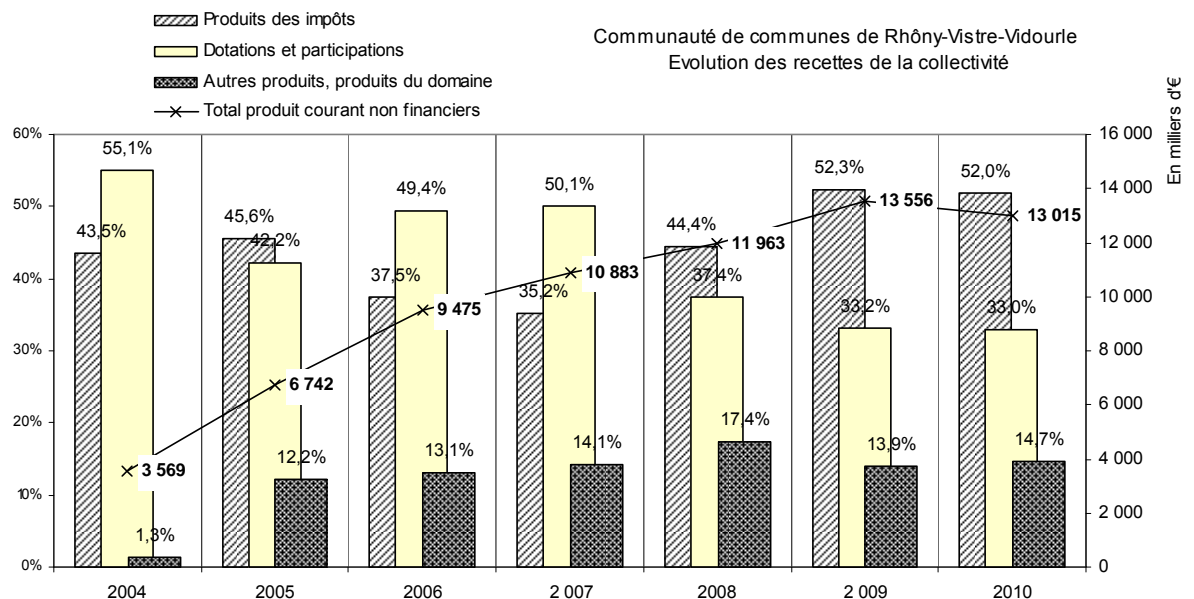
Au regard des nombreuses incertitudes qui demeurent sur la mise en œuvre des mécanismes de péréquation nouveaux, dont le déploiement s'étalera sur plusieurs années, le président en fonctions indique qu'il entend observer la plus grande prudence et qu'il souhaite, pour consolider le redressement financier de la communauté, poursuivre une action de maîtrise des dépenses en fonctionnement comme en investissement.

4. LA POLITIQUE FISCALE ET LA POLITIQUE PATRIMONIALE : UN PROCESSUS D'INTEGRATION LIMITE

4.1. La politique fiscale

4.1.1. L'importance des recettes de la taxe professionnelle

De 2004 à 2010, le développement s'est accompagné de l'augmentation quasi-constante des produits courants, passés de 3,5 millions en 2004 à 13 millions d'euros en 2010.



Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

Jusqu'à la récente réforme de la fiscalité locale, cette évolution a eu pour origine les deux principales sources de recettes fiscales : la taxe professionnelle unique (TPU), d'une part, et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, d'autre part. La taxe de séjour présente, sur ce territoire peu axé vers le tourisme, un caractère limité.

<i>Recettes à caractère fiscal en €</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxe professionnelle ou compensation relais à compter de 2010	4 397 110	4 669 716	5 400 023	5 265 064	5 578 865	6 353 038	7 596 908
7321 - Attrib. de compensation	0	0	0	0	0	249 294	165 518
7362 - Taxes de séjour				13 288	54 423	74 228	64 251
TEOM	1 360 000	1 679 365	1 427 454	1 824 138	2 951 043	3 378 929	3 418 748
Taux de variation		97,90 %	15,56 %	7,74 %	38,71 %	85,17 %	27,38 %

La communauté se caractérise par le niveau élevé des recettes de la TPU. En 2009, son produit s'est élevé à 261 euros par habitant, au-dessus de la moyenne de 132 euros par habitant pour les communautés de la même strate. Malgré ses difficultés financières, la collectivité a pratiqué jusqu'en 2010 une politique fiscale de maîtrise des taux, en profitant du dynamisme des bases d'imposition.

Taxe professionnelle unique (données DGCP)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de TPU voté	12,84 %	12,84 %	13,16 %	13,16 %	13,22 %	13,54 %
Taux moyen national*	ND	ND	12,57 %	12,64 %	13,26 %	ND
Bases nettes (en M€)	35,7	37,9	39,4	41,4	45,3	9,7*
Base TP/habitant en euros	1 701	1 809	1 809	1 867	1 973	416
Moyenne de la strate * cf. données DGCP	ND	ND	ND	ND	861	182
Produit de la TPU (en k€)	4 586	4 999	5 188	5 454	5 990	7 568*
Pdt TP/habitant en euros	218	238	238	246	261	325
Moyenne de la strate * cf. données DGCP	ND	ND	115	121	132	134

*Données DGCP - En 2010, le produit indiqué correspond au montant de la compensation relais.

Ces chiffres reflètent les capacités contributives assez élevées du territoire. Celles-ci sont doublement concentrées : sur la commune de Vergèze, qui abrite plus de 50 % des bases de la taxe, et sur un nombre limité d'entreprises, puisque 5 entreprises y apportent 84 % du produit, dont plus de 48 % au titre des seules sources Perrier (détail en annexe).

Dans une approche fondée sur la présentation fonctionnelle des comptes, les versements sur impôt avec 4,4 millions d'euros constituent la première charge de fonctionnement. Ils se montrent plus élevés que les dépenses relatives à la famille (compte administratif 2010, fonction 6 : 2,6 millions d'euros), au secteur sport et jeunesse (fonction 4 : 1,8 millions d'euros) ou à l'aménagement des services urbains (fonction 8 : 3,8 millions d'euros). En 2010, alors que la santé financière de la collectivité paraît encore relativement médiocre, le niveau des versements aux communes connaît une hausse de 1 514 286 euros (soit + 50 %) par rapport à l'année précédente. Au-delà des compétences exercées, la communauté fonctionne donc encore largement comme un organisme de redistribution aux communes membres.

La collectivité a indiqué, en réponse, que les évolutions constatées en 2010 tiennent pour une large part au dispositif transitoire mis en œuvre dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle, ainsi qu'à un effort exceptionnellement consenti par les communes en matière de compensation.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

En €	2004	2005	2006	2 007	2008	2 009	2010
Reversements sur impôt	- 4 203 394	- 3 274 331	- 3 274 331	- 3 274 331	- 3 274 331	- 2 967 009	- 4 481 295
Taux de variation		- 22 %	0 %	0 %	0 %	- 9 %	51 %
% / Tot. Recettes fiscales	73 %	52 %	48 %	46 %	38 %	30 %	40 %
Total des recettes fiscales	5 757 110	6 349 081	6 827 477	7 102 490	8 584 331	10 055 489	11 245 425
Recettes fiscales après reversement	1 553 716	3 074 750	3 553 146	3 828 159	5 310 000	7 088 480	6 764 130
Taux de variation		97,90 %	15,56 %	7,74 %	38,71 %	33,49 %	- 4,58 %

4.1.2. La valorisation des transferts de charges

❖ *Les principes*

La procédure d'extension de compétences des EPCI est prévue par l'article L. 5211-17 du CGCT. Lors du transfert d'une compétence des communes vers l'EPCI, celui-ci est substitué de plein à ses adhérentes, dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Le transfert entraîne de plein droit la mise à disposition de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences. Par exception au principe de la mise à disposition, le législateur a prévu quelques hypothèses très limitées de transfert en pleine propriété, par exemple en ce qui concerne les dépendances du domaine public de communautés urbaines. Outre ces conséquences patrimoniales, un transfert de compétence a une incidence sur les masses financières que la communauté verse à ses membres : l'attribution de compensation (AC), obligatoire, et la dotation de solidarité communautaire (DSC), facultative. L'attribution de compensation correspond au montant de la taxe professionnelle que la commune percevait l'année précédant son adhésion, montant minoré par celui des charges transférées. L'évaluation des charges transférées conditionne donc au premier chef le niveau des reversements.

Les conditions d'évaluation des charges transférées ont été modifiées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Antérieurement à ce texte, le coût des dépenses transférées devait être évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant le transfert⁵. Avec la loi de 2004, une distinction a été introduite selon que les charges transférées sont liées à un équipement ou non. Les charges de fonctionnement non liées à un équipement, d'une part, s'apprécient par rapport à leur coût réel dans le budget communal de l'exercice précédant le transfert de compétences, ou d'après leur coût réel dans les derniers comptes administratifs précédant le transfert. Le coût net est obtenu en retranchant, le cas échéant, le montant des ressources transférées affectées à ces charges. Les charges liées à un équipement, d'autre part, sont calculées sur la base d'un coût moyen annualisé de l'ensemble des dépenses afférentes au bien pendant toute la durée de sa vie. Les dépenses retenues sont le coût initial de l'équipement, les frais financiers (le cas échéant) ainsi que les dépenses d'entretien. Le coût initial de l'équipement s'entend comme son coût de réalisation (si la commune l'a construit elle-même), ou son coût d'acquisition (si la commune a acheté l'équipement), ou éventuellement son coût de renouvellement (si l'on ne peut pas connaître le coût de réalisation ou d'acquisition ou si ceux-ci n'ont plus de pertinence compte tenu de l'ancienneté du bien). Ce coût comprend nécessairement le montant des emprunts contractés pour financer l'équipement, et qui font partie des obligations attachées. Outre le coût initial, la loi impose de prendre en compte les frais financiers éventuels (intérêts des emprunts) et les dépenses induites par le fonctionnement de l'équipement. Une fois le coût global de l'équipement arrêté (coût initial et coût de fonctionnement), il est rapporté à la durée de vie moyenne de l'équipement pour obtenir un coût moyen annualisé. Le coût net est obtenu en retranchant le montant des ressources transférées dans le même temps que les charges. C'est ce coût moyen annuel net qui vient minorer l'attribution de compensation versée aux communes membres.

⁵ Rédaction antérieure à la loi du 13 août 2004 - Dispositions alors précisées par décret n° 2000-485 du 31 mai 2000.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

❖ **La mise en œuvre à la CCRVV**

A la création de la communauté, la prise de la compétence « ordures ménagères » s'est accompagnée de la ressource correspondante : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Le développement économique, compétence nouvelle, n'a pas été regardé comme une charge transférée et n'a pas donné lieu à compensation. L'aménagement de l'espace, en revanche, a été considéré comme un transfert, avec un poids cependant limité, de l'ordre de 25 k€. En conséquence de ces éléments, la quasi-totalité de la taxe professionnelle perçue par la communauté a été redistribuée à ses membres.

La création de la première zone d'activités a posé la question de l'utilisation des recettes nouvelles. La communauté pouvait se contenter de continuer à exercer des compétences limitées, en reversant massivement les ressources provenant de la taxe professionnelle, ou à l'inverse sortir de cette logique fondamentalement redistributrice pour s'emparer de compétences nouvelles. C'est cette seconde option qui a été retenue, avec le choix d'investir le secteur de l'enfance. Cette orientation nouvelle a été formalisée par une modification statutaire, dans les semaines précédant l'entrée en vigueur de la loi de 2004.

Un chargé de mission avait été recruté dès 2003 afin de réaliser une enquête sur les politiques exercées par les communes membres dans ce domaine, et d'établir les coûts afférents. Ce travail s'est révélé délicat en raison de la grande diversité des situations de terrain. Pour ne prendre que l'exemple des crèches, sur un total de sept, quatre étaient gérées sous une forme associative (Aubais, Aigues-Vives, Codognan, Uchaud), dans certains cas sur fond de graves difficultés financières, et trois relevaient d'une gestion municipale (Gallargues, Vergèze, Nages). Cette diversité de situations, parfois conjuguée à des divergences d'interprétation sur la nature des charges à prendre en considération, a pu conduire à certains raccourcis méthodologiques. Ainsi, pour les crèches associatives, le choix a été fait de ne valoriser la charge transférée qu'à hauteur de la subvention jusque-là versée par la commune à l'association. Par ailleurs, certaines crèches étaient engagées dans une démarche d'extension de capacité au moment de leur transfert (Uchaud, Gallargues), et le coût de la charge transférée a été arrêté pour un niveau d'activité qui allait nécessairement, à très court terme, se révéler sous-évalué (passage de 15 à 25 places dans le cas d'Uchaud). Enfin, des choix politiques arrêtés concomitamment au transfert sont venus surélever les coûts supportés par la communauté, immédiatement après le transfert, avec notamment la décision de résorber les emplois précaires : titularisation massive du personnel, impliquant un renchérissement du coût et la perte des recettes spécifiques aux emplois aidés.

Au total, la communauté s'est trouvée dans l'incapacité de justifier que les transferts de charges ont été évalués conformément aux règles posées par la loi, y compris dans sa rédaction applicable au moment du transfert de la compétence « enfance », avec le principe d'une valorisation au coût réel. De nombreux indices portent à penser qu'au contraire, l'appréciation a été globalement minorée, à un niveau qu'il n'est cependant pas possible de chiffrer avec précision au vu des éléments qui restent disponibles aujourd'hui. La minoration des charges a entraîné mécaniquement une majoration des attributions de compensation, au détriment de la communauté et à l'avantage des communes adhérentes. La communauté de communes n'a jamais souhaité, malgré la possibilité qui lui en était offerte par la loi, revenir sur les évaluations initiales.

Des décisions patrimoniales sont venues, en lien avec les transferts de charges, accentuer l'avantage aux communes adhérentes.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

4.2. La politique patrimoniale

4.2.1. Les acquisitions immobilières réalisées auprès des communes dans le cadre du transfert de la compétence « enfance »

Le principe de la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice des compétences est posé par les articles L. 5211-5 (création), L. 5211-17 (extension de compétences) et L. 5211-18 (extension de périmètre) du CGCT. En contravention avec ces dispositions, la communauté a fait le choix d'acheter à certaines de ses communes membres les biens immobiliers nécessaires à l'exercice de la compétence « enfance ». A cet effet, par une délibération n° 74-2005 du 7 juillet 2005, le conseil communautaire a décidé « d'autoriser M. le Président à signer les actes, y compris de passer outre l'avis des domaines⁶ pour des raisons d'équité entre les communes ». La valeur d'achat retenue pour ces biens immobiliers a été calculée sur la base du coût de la construction neuve, avec terrain et mobilier, duquel étaient déduits le FCTVA⁷ et les subventions perçues. L'idée était d'acquérir les biens, non pas à leur valeur vénale, mais au coût net que la communauté aurait eu à supporter si elle avait dû les construire à neuf. Ce faisant, le niveau des prix, supérieur aux estimations du Service France Domaine, s'est traduit par un surcoût pour la communauté, au bénéfice des communes. Le bilan financier de ces acquisitions, mettant en regard les estimations du Service France Domaine et les prix d'achat effectifs, figure dans le tableau ci-après.

Année	Mandat	Vendeur	Nature du bien	Prix	Estimation basse	Différence	Estimation haute	Différence
2007	n° 628-63	Commune d'Uchaud	ALSH	385 000 €	345 000 €	40 000 €	385 000 €	0 €
2007	n° 2394-168	Commune de Nages-et-Solorgues	Crèche et cantine	320 000 €	142 800 €	177 200 €	157 000 €	163 000 €
2006	n° 674-116	Commune d'Aubais	Crèche	240 000 €	100 000 €	140 000 €	110 000 €	130 000 €
2006	n° 586-41	Commune d'Uchaud	Crèche	457 000 €	Pas d'évaluation à défaut de renseignement précis			
2005	n° 4297-253	Commune de Codognan	Crèche	240 000 €	71 000 €	169 000 €	80 000 €	160 000 €
2005	n° 3119-191	Commune de Gallargues	Crèche	360 000 €	197 000 €	163 000 €	241 000 €	119 000 €
2005	n° 2926-179	Commune de Vergèze	Crèche	288 000 €	125 000 €	163 000 €	140 000 €	148 000 €
			Centre aéré	500 000 €	490 000 €	10 000 €	550 000 €	-50 000 €
2005	n° 2178-135	Commune d'Aigues-Vives	Crèche	300 000 €	145 000 €	155 000 €	160 000 €	140 000 €
			Centre de loisirs	500 000 €	231 000 €	269 000 €	285 000 €	215 000 €
Surcoût supporté par la communauté de communes RVV					Total 1	1 286 200 €	Total 2	1 025 000 €

Le coût des acquisitions s'est montré supérieur de 1 à 1,3 M€ environ, par rapport aux estimations de France Domaine. L'argument mis en avant pour justifier le prix de ces acquisitions immobilières procède de la volonté de maintenir une certaine forme d'équité entre les communes, plutôt que l'intérêt de ces acquisitions pour la collectivité. Les intérêts communaux paraissent avoir prévalu sur la logique communautaire et le respect de la loi.

Il convient de relever qu'en 2007, au moment où la communauté de communes a acquis l'ALSH d'Uchaud (385 000 €), la crèche et la cantine de Nages-et-Solorgues (320 000 €), la chambre a dû intervenir sur saisines du préfet du Gard fondées sur les articles L. 1612-5 (budget voté en déséquilibre) et L. 1612-14 (budget déficitaire) du CGCT.

⁶ Les dispositions de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 (dite loi MURCEF) codifiées, depuis le 1^{er} juillet 2006, aux articles L. 1311-9 à L. 1311-12 du code général des collectivités territoriales, ainsi que celles du décret n° 86-455 du 14 mars 1986 modifié, prévoient que les acquisitions à l'amiable de biens immobiliers d'un montant supérieur à 75 000 euros, effectuées par les collectivités territoriales et leurs groupements, sont soumises à la consultation préalable dudit service.

⁷ Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

Après avoir acquis des bâtiments anciens au prix du neuf alors qu'elle aurait dû en disposer gratuitement, la CCRVV devra en supporter les dépenses d'entretien, de rénovation ou de mise aux normes, voire le remplacement. Malgré l'achat de la crèche réalisé en 2005 auprès de la commune de Vergèze, pour 288 000 euros, la communauté a décidé de réaliser une crèche neuve sur le même territoire, après des observations des services de la PMI du département du Gard.

4.2.2. Les autres acquisitions immobilières

❖ Le « Club Ado » de Vergèze

En 2008, la communauté a acquis auprès de la société civile immobilière une maison de plain-pied « Les Oliviers », cadastrée AC 45 et 46, située à Vergèze au 74 de la rue des Oliviers. Cet immeuble, ancien siège de la communauté de communes, accueille un « Club Ado ». L'acquisition a fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire n° 100-2007 du 13 septembre 2007. Constatée par un acte du 17 janvier 2008, la transaction a été réalisée au prix de 400 000 euros (mandat n° 672 bordereau n° 67), nettement supérieur à l'estimation du Service France Domaine qui a évalué la valeur vénale dans une fourchette « de l'ordre de 175 000 € HT à 195 000 € HT ». Quelle que soit l'hypothèse, haute ou basse, il apparaît donc que la communauté a acheté cet immeuble pour le double de la valeur estimée.

En outre, pour cette acquisition immobilière qui peut comme les précédentes être rattachée à la compétence « enfance », le principe arrêté par le conseil communautaire, consistant à passer outre l'avis de France Domaine afin de « préserver les intérêts des communes membres », a ici trouvé application au bénéfice d'une personne privée.

La chambre observe enfin que sur demande de la CCRVV, l'estimation a été actualisée, en mai 2011, à 230 000 euros hors taxe, une valeur toujours très en-deçà du prix d'acquisition de 2008.

❖ Les acquisitions de terrains

Outre les acquisitions d'immeubles nécessaires pour l'exercice de la compétence « enfance », la collectivité a réalisé de nombreux achats de terrains en vue de leur aménagement et du développement de l'activité économique. Le tableau ci-dessous récapitule les achats réalisés entre 2006 et 2009.

Année	Date de l'acte	Vendeur	Prix	Évaluation domaniale	Localisation	Réf. cad.	Surface	En m ²	Prix au m ²	NB - Finalité
2009	16/04/2009	M. V.	22 680 €	Px < 75 000€ Dispense d'évaluation	Aigues-Vives	AC 1057	01a 62ca	162	140,00	
2009	01/10/2009	Mme A.	82 600 €	20 € le m ²	Vergèze	AO96	41a 30ca	4 130	20,00	ZA Puech du Mus
2008	21/04/2008	M. D.	272 510 €	1,50 HT le m ²	Gallargues-le- Montueux	AP 158	2ha 71a 02ca	27 102	10,05	ZAC Gallargues
2008	30/06/2008	M. B.	28 380 €	20 € le m ²	Vergèze	AO 58 AO 93	14a 19ca	1 419	20,00	ZA Puech de Mus
2008	02/07/2008	M. G.	172 477 €	1,50 HT le m ²	Aigues-Vives	D378 D399	74a 99ca	7 499	23,00	Liaison vers RD 363
2008	16/06/2008	M. F.	323 775 €	Pas d'évaluation	Gallargues-le- Montueux	AP141, 142, 143 et AP146	2ha 59 a 02ca	25 902	12,50	Liaison vers RD 363
2007	25/09/2007	M. B.	99 948 €	Pas d'évaluation	Gallargues-le- Montueux	AR 18	42a 12ca	4 212	23,73	
2006	18/04/2006	S.	191 695 €	Pas d'évaluation	Gallargues-le- Montueux	B 1549	40a 07ca	4 007	47,84	Siège CCRVV

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

Pour partie (3 cas), ces terrains n'ont fait l'objet d'aucune estimation de valeur vénale par le Service France Domaine. Dans d'autres cas, le prix de vente effectif s'avère notablement supérieur à l'estimation. Certaines acquisitions appellent en effet des observations.

En premier lieu, la communauté de communes a acquis, auprès de M. D. un terrain de 2ha 71a 02ca, soit 27 102 m², situé à Gallargues-le-Montueux afin d'agrandir la ZAC de Gallargues. Cette acquisition a fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire n° 133-2007 du 11 décembre 2007, et d'un mandat n° 4208 (bordereau n° 371). L'achat a été réalisé au prix de 272 510 €, soit 10 € le m², sept fois supérieur à la valeur vénale de 1,50 € évaluée par le Service France Domaine.

En deuxième lieu, et de manière similaire, la collectivité a acheté à M. G. un terrain de 74a 99ca, soit 7 499 m², situé à Aigues-Vives, afin de réaliser la liaison vers la RD 363 (mandat n° 4207 bordereau n° 371). L'acquisition a fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire n° 09-2008 du 31 janvier 2008. Elle a été réalisée au prix de 172 477 €, soit 23 € le m², quinze fois supérieur à la valeur vénale de 1,50 € évaluée par le Service France Domaine.

Les prix élevés amènent à considérer que ces achats immobiliers ont été effectués aux dépens des finances de la collectivité. On relève, comme précédemment, la concomitance avec les difficultés financières qui ont motivé les saisines de la chambre. Enfin, pour ces deux transactions, les délibérations du conseil communautaire ne mentionnent pas l'avis des services fiscaux ni, *a fortiori*, les raisons pour lesquelles il aurait été décidé de passer outre.

En troisième lieu, la communauté a acquis de M. F. un terrain de 2ha 59a 02ca, soit 25 902 m², situé à Gallargues-le-Montueux, afin de réaliser une liaison vers la RD 363. L'acquisition a fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire n° 02-2008 du 31 janvier 2008. Constatée par acte du 16 juin 2008 (mandat n° 3375 bordereau 305), elle a été réalisée au prix de 323 775 €, soit 12,50 € le m², un niveau élevé au regard de la vocation agricole du terrain, étant précisé par ailleurs que l'une des parcelles (AP146) est signalée sur l'acte comme « *étant située pour partie dans une zone inondable dont l'aléa est à qualifier* ». Il semble par ailleurs qu'aucune estimation n'ait été réalisée.

A titre de comparaison, les parcelles voisines ont été évaluées à 1,50 € le m² par le Service France Domaine. Un autre élément de comparaison peut être tiré du programme « Plan Vidourle », dont l'objet est de mettre en œuvre sur le bassin versant une série d'aménagements pour la réduction du risque inondation. Le syndicat interdépartemental d'aménagement du Vidourle a acquis des emprises nécessaires à la réalisation des travaux, incluant un terrain appartenant au même propriétaire, moyennant une indemnité de 2 500 € pour 3 108 m².

En quatrième lieu, une acquisition a été réalisée auprès de la SEGARD, pour un terrain de 4 007 m², sans qu'aucune estimation des services fiscaux paraisse avoir été réalisée. La société a précisé, en réponse, que cette cession a été réalisée dans le cadre d'une concession publique d'aménagement, et qu'il appartenait à la communauté de faire établir une estimation, en sa qualité d'acquéreur.

5. L'EXERCICE DES COMPETENCES

5.1. Des compétences incomplètement exercées

Une revue des compétences définies par l'article 2 des statuts a permis de constater que dans les faits, certaines manquent de consistance.

Ainsi, au titre des compétences obligatoires, plusieurs points peuvent être relevés.

1. La compétence « *élaboration d'un schéma directeur et participation dans le cadre de tout projet concernant tout ou partie du territoire communautaire tant en infra qu'en supra communautaire* », rattachée à l'aménagement de l'espace, semble avoir correspondu à l'origine à une volonté d'élaboration

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

d'un SCOT⁸ local, s'est pourtant traduite par une simple adhésion au SCOT Sud du Gard (79 communes groupées en communautés de communes, autour de la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole, pour une population totale de 358 000 habitants).

2. La « *participation à la démarche Pays* », également rattachée à l'aménagement de l'espace, se limite à une participation des représentants du conseil communautaire aux réunions afférentes.

3. Au titre du développement économique la communauté « *prend position en matière agricole en faveur du maintien de l'activité existante* ». La communauté ne paraît pas en mesure de préciser les actions menées ou à mener pour l'exercice de cette attribution.

Au titre des compétences optionnelles, des constats similaires peuvent être faits.

4. Depuis les délibérations du 30 avril 2004 et l'arrêté préfectoral du 18 juin 2004, la communauté a reçu une compétence ainsi libellée : « *La communauté de communes est compétente dans la mise en œuvre des chemins de randonnée dont les tracés seront approuvés par délibération expresse du conseil communautaire* ». Concrètement, l'exercice de cette compétence s'est limité à la participation à l'élaboration d'un carto-guide, autrement dit un dépliant, et à une série d'opérations de balisage réalisées sur la seule année 2007 (69 881,63 euros imputés au compte 2181).

5. Par ailleurs, le conseil communautaire a délibéré favorablement, le 11 mai 2006, en vue de la prise de compétence optionnelle « *Actions en faveur de l'emploi pour le public en grande difficulté* ». Par une nouvelle délibération du 19 octobre 2006, il a été précisé que l'exercice de cette compétence consisterait dans un premier temps à « *participer techniquement à l'élaboration du dossier de labellisation* » d'une maison de l'emploi (MDE). Cette intention n'a depuis lors pas trouvé de traduction concrète, et la communauté a finalement considéré, par une délibération du 14 mai 2009, que sa situation financière ne lui permettait pas de s'associer à ce projet dans l'immédiat. Cette situation a amené les services de l'Etat à solliciter, à la fin de l'année 2011, des éclaircissements au regard des engagements donnés lors de la prise de compétence.

6. Par une délibération du 19 mai 2005, la communauté a décidé la création d'un arboretum « *avec théâtre de verdure, cadran solaire et table d'orientation* » sur le terrain d'assiette d'une ancienne décharge, à l'intérieur du territoire de la commune de Mus. Initié par la commune de Mus, le projet prévoyait l'implantation de 20 arbres et 35 arbustes d'essence méditerranéenne, afin de permettre au public de découvrir la faune et de la flore locales, et faire du site « *un lieu de rencontres et d'échanges* », ainsi qu'un lieu « *d'animations culturelles et pédagogiques* ». Il avait vocation à s'intégrer au circuit de randonnée intercommunal. Le coût s'est établi à 10 397,58 euros, proche de l'estimation réalisée à 10 000 euros en 2005. Les travaux, répartis en terrassement et construction d'une dalle (7 978,46 euros), plantations (919,12 euros), et construction d'une table d'orientation (1 500 euros), ont été réglés en 2005 et 2006. S'il est vrai que la communauté détient une compétence « *Réhabilitation des sites suite à la fermeture des décharges sauvages après que les communes aient assuré une fermeture efficiente du site* », la création d'un arboretum reflète une conception sans doute assez extensive de cette compétence. De surcroît, force est de constater qu'aujourd'hui le site présente un état de quasi abandon. Il n'y reste qu'une petite partie de la végétation d'origine.

7. Par une délibération du 19 juin 2003, suivi d'un arrêté préfectoral du 5 novembre 2003, la communauté a décidé d'exercer une compétence libellée « *Organisation de manifestations culturelles, sportives, associatives et touristiques intéressant l'ensemble des communes membres de la communauté de communes* ». Si quelques manifestations ont bien eu lieu à ce titre, comme un salon de la bouvine, dont le dernier s'est tenu en 2009, cette compétence ne semble plus trouver aucune traduction concrète aujourd'hui.

8. La prise de compétence « *tourisme* » résulte du transfert décidé par arrêté du 18 juin 2004 et délibérations du 30 avril 2004 précités. Avec l'urbanisme et l'enfance, le tourisme a été rangé au nombre des compétences facultatives et ainsi libellé : « *accueil, information et promotion touristique /*

⁸ Schéma de cohérence territoriale.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

coordination des interventions des différents partenaires du développement touristique local / commercialisation de prestations de services touristiques (...) en partenariat avec les services départementaux de réservation / élaboration et mise en œuvre de la politique du tourisme dans la communauté (...) et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des produits touristiques / Tout ou partie des actions énumérées ci-dessus pourront être confiées à un organisme dénommé Office du Tourisme. Les offices de tourisme existants ou à créer sont d'intérêt communautaire ». Cette charge n'a pas été considérée comme un transfert, si bien que la communauté en a absorbé le coût, qui correspond actuellement à la rémunération de l'unique agent affecté à la mission. A la date des opérations de contrôle, cette activité était en réalité en sommeil. Aucun office de tourisme n'existe, sinon un « point info tourisme », sans personnel, installé dans une structure privée (le caveau d'Héraclès). La page du site internet relative au tourisme contient quelques informations générales, notamment relatives à l'offre d'hébergement, mais le lien vers les « points info tourisme » n'est plus accessible. Le compte rendu d'emploi de la taxe de séjour, prévu par la loi, n'est pas établi. La possibilité a récemment été évoquée de rendre cette compétence, ainsi que la taxe de séjour afférente, aux communes adhérentes qui le souhaiteraient.

9. Les statuts prévoient, dans le cadre de la protection et de la mise en valeur du patrimoine, des « interventions liées à la protection et à la mise en valeur du patrimoine : lutte contre le bruit généré par les infrastructures lourdes (autoroute, route nationale, réseau ferré, futur réseau TGV) ». Cette compétence, susceptible de se traduire par des projets lourds, ne semble avoir entraîné aucune action de la communauté, alors que des initiatives de ce type ont vu le jour sur le territoire des communes membres (Mus, Gallargues-le-Montueux). La communauté a finalement délibéré, le 1^{er} mars 2012, afin d'abandonner cette compétence.

5.2. Le coût de l'action en faveur de l'enfance et des familles

L'analyse du compte administratif, dans sa présentation dite « croisée », fait ressortir un déséquilibre important entre les charges et les recettes de fonctionnement pour les fonctions 7 et 8, « sports et jeunesse » et « famille ».

Présentation par fonction (en €)	2007	2008	2009	2010
Fonction 4 : Sport et jeunesse				
Montant global des dépenses	2 117 158	2 045 360	1 919 455	1 895 825
Dont charges de personnel	1 675 276	1 629 994	1 720 375	1 768 096
Dont charges à caractère général	441 882	415 367	199 006	127 729
Dont sorties journalières	101 387	66 299	19 353	25 178
Dont voyages avec ou sans hébergement	81 444	133 863	28 705	35 705
Total des recettes	863 080	983 060	863 643	824 830
Dont produits des services	46 667	4 756	3 086	511
Dont dotations versées	741 113	952 943	843 587	803 255
<i>Solde</i>	<i>- 1 254 078</i>	<i>- 1 062 300</i>	<i>- 1 055 812</i>	<i>- 1 070 995</i>
Fonction 6 : Famille				
Montant global des dépenses	2 511 013	2 638 270	2 757 502	2 601 663
Dont charges de personnel	2 269 988	2 385 015	2 501 277	2 433 244
Dont charges à caractère général	240 996	253 255	256 155	166 873
Total des recettes	1 851 235	1 881 001	1 949 758	1 856 538
Dont produits des services	454 899	512 944	484 923	454 873
Dont dotations versées	1 341 621	1 313 495	1 383 078	1 358 817
<i>Solde</i>	<i>- 659 778</i>	<i>- 757 269</i>	<i>- 807 745</i>	<i>- 745 125</i>

L'exercice de ces compétences représente donc une charge nette de près de 2 millions d'euros par an pour la communauté.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

Par ailleurs, l'analyse du poste 623 « Publicité, publications, relations publiques » met en évidence une augmentation considérable de ce type de dépense au cours de la période 2004-2008, essentiellement sous l'effet des dépenses de « festivités et cérémonies » du compte 6232. De 2004 à 2008, le montant passe de 7 084 € à 246 109 €, pour revenir à 55 257 € en 2010. A l'examen détaillé, il apparaît que ces dépenses recouvrent en réalité différentes actions, qui n'ont souvent pas un caractère réellement festif. La nomenclature appliquée depuis 2007 met en évidence que de nombreuses activités sont liées à l'exercice de la compétence enfance. L'essentiel relève de l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), et notamment des dépenses de sorties journalières (102 198 € en 2007) et de voyages (133 863 € en 2008), par exemple :

- un séjour du 12 au 19 juillet 2008 au centre Moulin-mer à Loganna-Daoulas (29460) pour 25 enfants et 3 accompagnateurs (mandats n° 302-3350 du 26/08/2008, n°109-1171 du 18/03/2008 et n° 130-1396 du 27/03/2008) pour un montant global de 9 771,05 € ;
- la visite d'OCEANOPOLIS à Brest, le 17 juillet 2008, (mandats n° 286-3164 du 13/08/2008 et n° 149-1643 du 22/04/2008) pour un montant global de 363 € ;
- un transport SNCF pour 4 506 € (mandat n° 330-3734 du 17/09/2008 plus 15 € d'intérêts de retard, mandat n° 380-4321 du 04/11/2008) ;
- un séjour neige en pension complète du CLUB ADO à l'Hôtel-Franz, du 25 février au 1^{er} mars 2008, pour 20 adolescents et 3 accompagnateurs pour 4 400 € (mandat n° 134-1457 du 02/04/2008).

On constate en outre, notamment pour l'année 2008, qu'une partie des dépenses de transport est imputé au compte 6231 « Sorties journalières ALSH ». Il convient, pour obtenir une approche correcte des dépenses d'ASLH, de cumuler des charges dites de festivités (comptes 6232) et les dépenses de transports collectifs (comptes 6247 et 6248). Au total, le niveau de ces dépenses apparaît élevé, voire relativement exceptionnel. Il a été de nature à peser sur le niveau de la CAF et a pu contribuer à alimenter les difficultés financières connues à cette période. A partir de 2009, toutefois, la collectivité a réduit le montant de ses dépenses de sorties journalières. Celui-ci est passé de 67 785 € à 19 757 €, et celui de ses dépenses de voyages est passé de 133 863 € à 27 704 €, soit une baisse globale de 75 %. Sa situation financière devrait conduire la communauté à continuer sur cette voie de maîtrise des dépenses.

L'ordonnateur a d'ailleurs précisé que la CCRVV effectue, depuis 2011, un suivi analytique du coût de cette compétence.

5.3. La police communale communautaire

L'arrêté préfectoral du 9 décembre 2004 a autorisé le transfert d'une nouvelle compétence en matière de sécurité, ainsi libellée : « *Sécurité et prévention de la délinquance dans le cadre de la participation à l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrat local de sécurité et à la création d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance à l'échelon intercommunal. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessaires à l'exercice des différentes missions des policiers recrutés par la communauté de communes pour être mis à disposition des communes seront à la charge de la communauté de communes* ». Cette définition n'a pas varié depuis.

Cependant, les maires conservent leurs pouvoirs de police générale conformément à la loi et certaines communes adhérentes continuent à déployer leur propre police municipale, pour un effectif total de l'ordre de 18 agents, alors que dans le même temps la communauté met en œuvre 10 agents. Hors de toute précision statutaire, il apparaît que les communes occupent le terrain le jour, et que la communauté prend le relais la nuit. Des projets de vidéosurveillance, non articulés avec le dispositif communautaire, sont en place, comme à Gallargues-le-Montueux, ou se développent, comme à Uchaud (8 caméras, arrêté d'autorisation modificatif du 8 novembre 2010) ou à Vergèze (24 caméras, arrêté d'autorisation modificatif du 16 novembre 2010).

Cette action en ordre dispersé représente, pour la seule CCRVV, un budget de l'ordre de 400 k€ par an.

5.4. Les budgets annexes « lotissements »

Par volonté d'encadrement budgétaire, l'exercice de la compétence relative aux zones d'activités a été suivi par trois budgets annexes : le « Lotissement Philippe Lamour » implanté à Gallargues, le « Lotissement d'activité d'Aubais » et le « Lotissement Uchaud » (aujourd'hui clôturés).

Le budget du lotissement d'activités d'Aubais prévoyait, en 2005, l'acquisition de terrains et la réalisation de travaux à hauteur de 1 100 000 €, l'ensemble financé par un emprunt de même montant. Il semble qu'à l'origine, l'objectif poursuivi ait été d'améliorer le maillage de son territoire en complétant les zones commerciales existantes, notamment sur la commune d'Aubais. Ces projets n'ont connu aucune concrétisation.

De manière similaire, le budget du lotissement Uchaud prévoyait, en 2005, l'acquisition de terrains et la réalisation de travaux à hauteur de 1 150 000 euros, financés par un emprunt de même montant. L'objectif initial semble avoir été le développement d'une zone répondant aux besoins des artisans locaux. Pas plus que les précédentes, ces opérations n'ont été concrétisées.

Le 28 janvier 2010, la communauté de communes a créé un budget annexe « Puech de Mus ». Préalablement, la collectivité avait acquis, au lieu-dit éponyme, des terrains d'une superficie d'environ 5ha et d'une valeur de 939 800 €. Dès 2010, le budget a prévu des frais de prestations de services pour 155 000 €, et des recettes issues de la vente de terrains à hauteur 1 087 800 €.

Les précédentes expériences de la communauté conduisent la chambre à recommander à la collectivité la plus grande vigilance dans la conduite de cette opération et dans sa commercialisation.

5.5. Le service public d'assainissement non collectif (SPANC)

Le SPANC concerne l'assainissement des habitations non encore raccordées au tout à l'égout, en général dans des zones rurales, à l'habitat dispersé, et pour lesquelles le coût du raccordement au réseau de collecte des eaux usées serait trop élevé. Il représente un moyen d'assurer un contrôle des projets et des travaux. Il répond également à la nécessité d'identifier les zones suffisamment denses pour permettre la mise en place d'un assainissement collectif à un coût acceptable, et inversement d'identifier les zones où la densité des habitations commande le recours à un assainissement non collectif.

La loi du 3 janvier 1992 a fixé aux collectivités locales l'obligation de créer un SPANC avant le 31 décembre 2005. Ni la communauté de communes, ni ses communes membres n'ont rempli cette obligation dans ce délai. Cependant, une loi du 30 décembre 2006 a repoussé l'échéance jusqu'au 31 décembre 2012.

A la CCRVV, la création du service a été décidée par délibération du 13 septembre 2007 et arrêté préfectoral du 13 janvier 2008. Effectif depuis le 16 avril 2009, géré en régie directe, le service fait l'objet d'un budget annexe, distinct du budget principal. En raison de son caractère industriel et commercial, il doit en principe être équilibré, avec des recettes provenant des redevances mises à la charge des usagers.

Après avoir tenté d'exercer cette compétence en régie, la collectivité a pris conscience de ses difficultés à y faire face avec ses propres moyens, concrètement un seul agent, et l'a finalement déléguée au moyen d'un contrat de délégation de service public.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

6. POINTS DIVERS

6.1. Les travaux en régie

La comptabilisation des travaux en régie permet de transférer des dépenses de fourniture et de main d'œuvre à la section d'investissement, lorsqu'elles portent sur des immobilisations. Elle permet d'alléger d'autant les charges de la section de fonctionnement.

Les travaux en régie n'apparaissent dans les comptes de la CCRVV qu'à partir de 2007, et ils connaissent un accroissement significatif en 2008.

Relevé des travaux en régie comptabilisés	2006	2007	2008	2009	2010
Solde du compte 722	0	60 979 €	96 238 €	71 267 €	43 371 €
Dont fourniture	0	9 699,17 €	29 142,08 €	24 938,43 €	15 907,67 €
Main d'œuvre	0	51 279,46 €	67 186,08 €	46 688,70 €	27 462,91 €
Coût horaire moyen calculé		16,78 €	16,78 €	17,82 €	18,09 €
<u>Répartition %</u>					
Fourniture	0	16 %	30 %	35 %	37 %
Main d'œuvre	0	84 %	70 %	65 %	63 %

La chambre relève qu'aucune délibération du conseil communautaire ou décision du président n'est venue préciser les tarifs horaires appliqués en détaillant selon la catégorie du personnel, comme le requiert pourtant l'instruction DGCP 91-2 M11 du 9 janvier 1991.

Par ailleurs, elle s'interroge sur le nombre d'heures qui paraissent avoir été nécessaires à la réalisation de certains travaux.

En 2007, le coût global de la main d'œuvre, soit 51 279,46 € représente 84 % du montant total des travaux en régie. Les travaux d'aménagement du Club Ado ont coûté 10 931,30 € à la collectivité correspondant à l'achat de fournitures, pour 479,70 € et en regard 5 agents travaillant chacun 124 heures, soit $5 \times 124 = 620$ heures au total, à un coût horaire de 16,78 €, plus 48 € de frais de transport.

La même année, la réalisation d'une piscine démontable pour l'ASLH d'Uchaud a coûté 28 523,40 € correspondant à l'achat de 848,20 € de matériel, et à l'utilisation de 8 agents travaillant chacun 205 heures, soit au total 1640 heures, pour un coût horaire de 16,78 € plus 156 € de frais de transport.

En 2008, les travaux de mise en peinture de la cantine de Nages ont coûté 1 013,22 € (mandat 434 n° 4863 du 24 décembre 2008) : achat de pots de peinture pour 153,94 € et 827,10 € de main d'œuvre, correspondant à 45 heures de travail de 2 agents au coût horaire de 16,78 €, plus 72 € de trajet.

En 2009, la mise en place d'une fontaine à eau à la crèche de Vergèze a coûté 776,47 € (mandat 305 n° 3416 du 11 décembre 2009) : achat de la fontaine pour 419,71 € et 356,76 € de main d'œuvre correspondant à 20 heures de travail de 2 agents au coût horaire de 17,82 €.

En 2009 également, la création de placards pour la crèche de Nages (mandat 305 n° 3413 du 11 décembre 2009) a été réalisée pour 105,60 € de fournitures et 1 034,28 € de main d'œuvre, soit 54 heures de travail de 2 agents au coût horaire 17,82 €.

Le niveau du coût de cette main d'œuvre, notamment au regard des fournitures mises en œuvre, amène à s'interroger sur la qualité de la comptabilisation des travaux en régie. La majoration du coût a pu être employée pour améliorer artificiellement la situation budgétaire de la section de

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

fonctionnement. Sans remettre en doute la fiabilité des comptes, compte tenu des montants en cause, la chambre souligne la nécessité d'un encadrement plus rigoureux des travaux en régie.

L'ordonnateur a précisé qu'une délibération du 17 novembre 2011 est venue arrêter un coût horaire de la main d'œuvre comptabilisée à ce titre. Cependant, ce coût n'a pas été détaillé selon la catégorie du personnel, comme le prévoit l'instruction précitée.

6.2. Les dépenses du compte 6257 « Réceptions »

Les dépenses de réception sont en nette diminution, notamment à partir de 2009 : elles passent de 31 551,65 € en 2005 à 200,91 € en 2010, soit une diminution de 99,36 %.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Compte 6257 "Réceptions"	31 551,65	28 964,57	13 226,59	5 404,35	254,48	200,91

Source: comptes de gestion 2005-2010

Leur niveau en début de période a conduit la chambre à examiner les deux principales années. Il ressort qu'en 2005, les 32 k€ dépensés correspondent à 332 mandats et qu'en 2006, les 29 k€ dépensés correspondent à 139 mandats, réglés à des restaurants en nombre limité. Ramenées au nombre de jours ouvrés⁹, les dépenses s'élèvent à 124,71 €/jour soit 1,31 mandat/jour en 2005, et 115,40 €/jour soit 0,55 mandats/jour en 2006.

Créanciers	2005		2006	
	Nb de mandats	Montant en €	Nb de mandats	Montant en €
ALEXANDRE GRANDE MOTTE	27,00	2 934,50	17,00	2 296,00
BAR RESTAURANT PIZZERIA			5,00	335,60
CAVE AUBAI MEMA			1,00	810,00
LA CROQ AU SEL	20,00	1 508,60	7,00	895,15
LA PROSE RESTAURANT			2,00	740,00
LA TABLE DES OLIVIERS	12,00	1 244,15	2,00	151,00
LA VILLA VICHA	1,00	125,00		
L'ARDOISE	3,00	293,50	3,00	428,00
LE FLAMBADOU	91,00	6 100,10	70,00	16 606,80
LE MAÏ	108,00	8 746,00		
LE MAZET	23,00	5 114,00	14,00	3 362,50
SARL LA PROVENCALE	3,00	148,30		
VERI GOURMAND	10,00	607,50		
YACHT CLUB SARL SCIOU	34,00	4 730,00	12,00	2 928,02
AUTRES			6,00	411,50
TOTAL	332,00	31 551,65	139,00	28 964,57

Source: Mandats 2005 et 2006

Il semble donc que ce compte ait été régulièrement utilisé pour prendre en charge les dépenses de déjeuners de fonctionnaires ou élus de la communauté ce qui, au-delà de la question de la régularité de l'imputation comptable, devrait amener la communauté à s'interroger sur l'existence d'un lien avec les besoins du service.

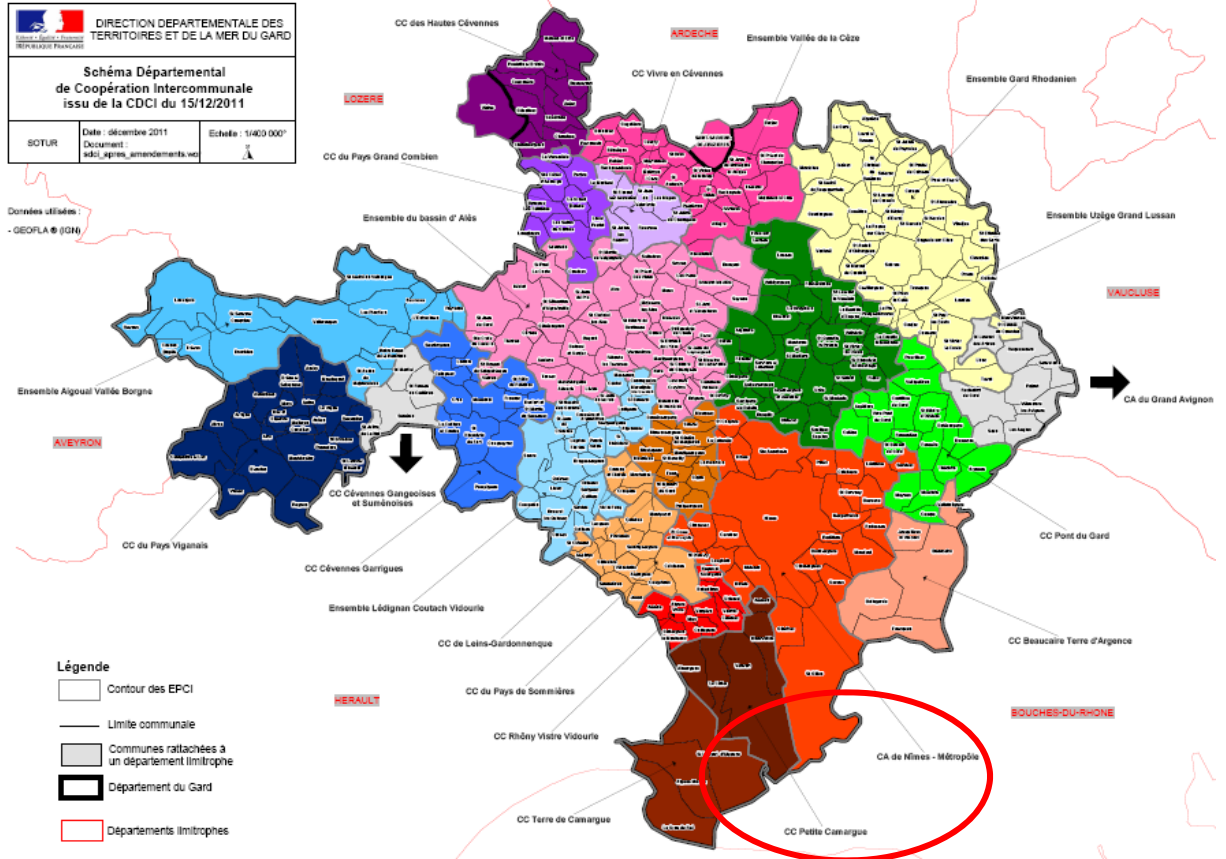
Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 18 octobre 2012.

⁹ 253 en 2005 et 251 en 2006, congés non déduits.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

ANNEXES

Carte des communautés de communes et communauté d'agglomération du département du Gard (SDCI du 23 décembre 2011)



Evolutions des statuts

Arrêté du 26 décembre 2000 portant création de la communauté de communes « Rhony Vistre Vidourle » : Aigues-Vives, Aubais, Boissières, Codognan, Gallargues-le-Montueux, Mus, Uchaud, Vergèze, Vestric-et-Candiac.

Arrêté du 10 décembre 2001 portant modification de l'article 5 relatif aux compétences

Arrêté du 21 décembre 2001 : adhésion de Nages-et-Solorgues

Arrêté du 14 octobre 2002 portant modification de l'article 6

Arrêté du 7 novembre 2002 : prise de la compétence « participation à la démarche pays »

Arrêté du 5 novembre 2003 : prise de la compétence « organisation de manifestations culturelles, sportives, associatives et touristiques intéressant l'ensemble des communes membres de la communauté de communes »

Arrêté du 7 juin 2004 : transfert du siège rue des Oliviers à Vergèze

Arrêté du 18 juin 2004 : prise des compétences « chemins de randonnée communautaires » et « enfance jeunesse 1 » ; modification de la compétence « développement économique et aménagement de l'espace » ; transfert au 1^{er} janvier 2005 des compétences « tourisme » « urbanisme » et « enfance-jeunesse 2 »

Arrêté du 9 décembre 2004 : transfert de la compétence « prévention et sécurité »

Arrêté du 14 décembre 2004 : habilitation à conclure des conventions avec des communes ou EPCI non membres en vue de prestations de services dans le cadre de ses compétences

Arrêté du 1^{er} juin 2005 : modification de compétence en matière d'urbanisme (calcul des taxes et système d'informations géographiques)

Arrêté du 22 janvier 2007 : modification de la compétence en matière d'actions en faveur de l'emploi pour le public en grande difficulté

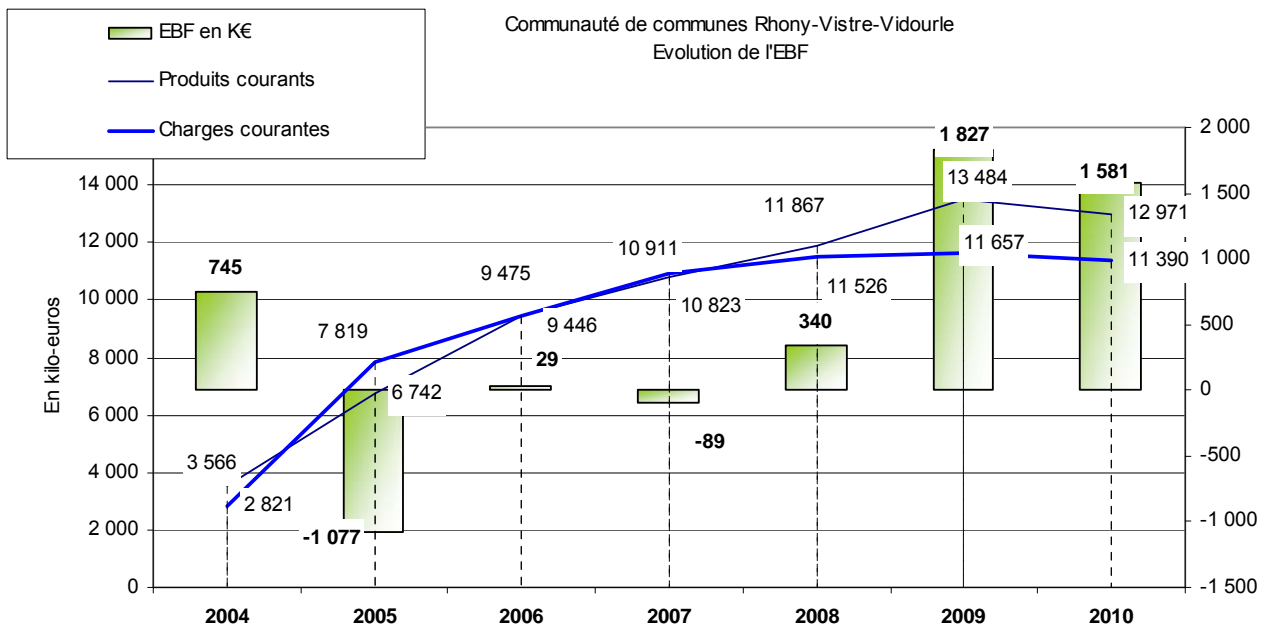
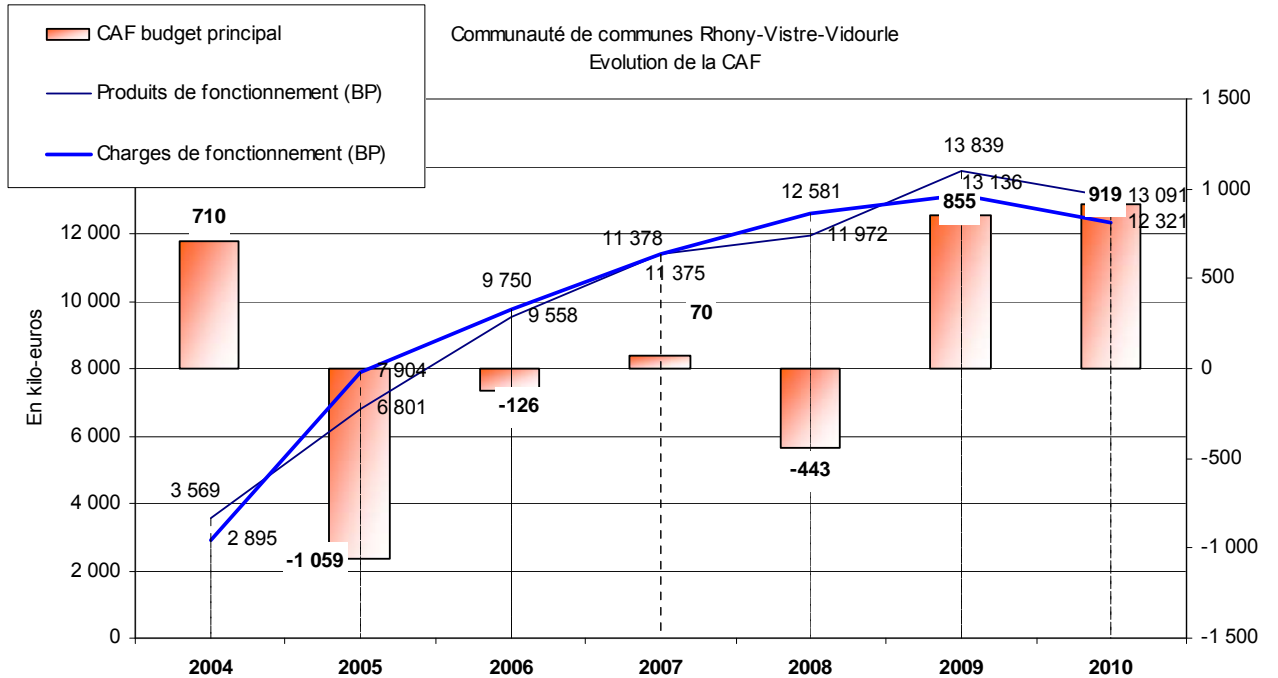
Arrêté du 23 novembre 2007 : transfert du siège avenue de la Fontanisse à Gallargues-le-Montueux

Arrêté du 13 janvier 2008 : transfert de la compétence relative au contrôle, à la réalisation et à l'exploitation des installations d'assainissement non collectif

(Le 16 juin 2011, délibération du conseil communautaire en vue d'étendre la compétence « jeunesse-enfance » aux relais d'assistantes maternelles et jardins d'enfants)

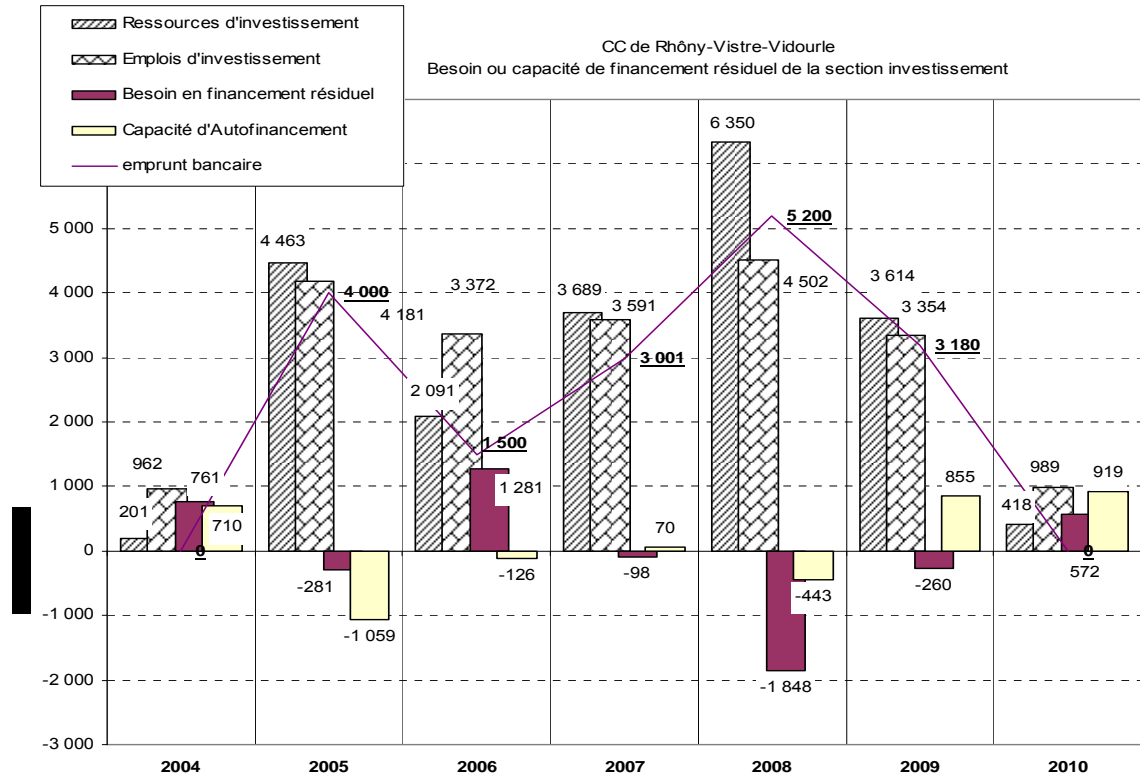
Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

Evolution des composantes de l'autofinancement



Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

Evolution du besoin en financement résiduel et de ses composantes



Tableaux récapitulatifs des recettes

Les produits courants non-financiers En k€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produits des impôts	1 554	3 075	3 553	3 828	5 310	7 088	6 764
Taux de variation annuelle (n/n-1)		97,9 %	15,6 %	7,7 %	38,7 %	33,5 %	-4,6 %
% / Total produits	43,5 %	45,6 %	37,5 %	35,2 %	44,4 %	52,3 %	52,0 %
Autres produits, produits du domaine	47	824	1 242	1 536	2 087	1 889	1 918
% / Total produits	1,3 %	12,2 %	13,1 %	14,1 %	17,4 %	13,9 %	14,7 %
Dotations et participations	1 965	2 843	4 680	5 458	4 469	4 506	4 289
Taux de variation annuelle (n/n-1)		44,7 %	64,6 %	16,6 %	-18,1 %	0,8 %	-4,8 %
% / Total produits	55,1 %	42,2 %	49,4 %	50,1 %	37,4 %	33,2 %	33,0 %
Total produit courant non financiers	3 569	6 742	9 475	10 883	11 963	13 556	13 015
Taux de variation annuelle (n/n-1)		88,9 %	40,5 %	14,9 %	9,9 %	13,3 %	-4,0 %

Recettes à caractère fiscal En k€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	△%
Contrib. directes ou compensation relai à compter de 2010	4 397	4 670	5 400	5 265	5 579	6 353	7 597	9,5 %
Taux de variation		6,2 %	15,6 %	-2,5 %	5,9 %	20,6 %	36,1 %	
TEOM	1 360	1 679	1 427	1 824	2 951	3 379	3 419	16,6 %
% / Tot. Recettes fiscales	87,5 %	54,6 %	40,2 %	47,7 %	55,6 %	47,7 %	50,5 %	
Reversements sur impôt	- 4 203	- 3 274	- 3 274	- 3 274	- 3 274	- 2 967	- 4 481	1,1 %
% / Tot. Recettes fiscales	-270,5 %	-106,5 %	-92,2 %	-85,5 %	-61,7 %	-41,9 %	-66,3 %	
Total des recettes fiscales	1 553	3 074	3 553	3 828	5 310	7 088	6 764	27,8 %

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

Dépenses d'investissement - réalisation des prévisions budgétaires

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Section d'investissement						
Recettes prévues (prévisions budgétaires)	7 332 000	7 818 513	5 788 615	6 665 572	4 868 975	1 836 375
Titres de recettes émis	4 462 822	2 090 728	3 688 510	6 349 912	3 613 688	417 516
Taux de réalisation	60,9 %	26,7 %	63,7 %	95,3 %	74,2 %	22,7 %
Dépenses prévues (autorisations bud.)	7 332 000	7 818 513	5 788 615	6 765 572	3 882 467	1 327 810
Mandats émis	4 181 463	3 371 973	3 590 823	4 501 634	3 353 591	989 041
Taux de réalisation	57,0 %	43,1 %	62,0 %	66,5 %	86,4 %	74,5 %

Principaux contributeurs à la taxe professionnelle

Produits de la taxe professionnelle 2009	% du total
Nestlé Waters France (Sources Perrier)	48,2
Sygenta (chimie)	15,6
Smurfit - Kapa (cartonnerie)	5,1
Verrerie du Languedoc	11,4
ASF	3,5
Total établissements dominants	83,8

Source : CCRVV

Dépenses d'animation dans le cadre de la compétence « enfance »

Publicité, publications, com. (Détail du compte 623)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% d'évol. 2004-2008
6231- Annonces et insertions	651	7 600	14 610	14 407	10 705	3 500	1 504	15,0 %
6232 - Fêtes et cérémonies	7 084	43 578	167 274	243 264	246 109	55 257	65 849	45,0 %
6233 - Foires et expositions					12 490	35 735	32 948	
6236 - Catalogues et imprimés	2 093	5 058	5 236	6 843	6 179	2 759	12 278	
6237 - Publications	13 662	9 824	21 475	25 062	23 919	2 613	0	
Total	23 490	66 060	208 595	289 576	299 402	99 864	112 579	29,8 %
Taux de croissance annuel (n/n-1)		181,23 %	215,77 %	38,82 %	3,39 %	- 66,65 %	12,73 %	

	2005	2006	2007	2008	2009
6232 - Fête et cérémonie "général"	43 577,73 €	167 274,21 €			
62321 - Sorties journalières ALSH			102 198,31 €	67 785,78 €	19 757,25 €
62322 - Voyages avec ou sans hébergement ALSH			81 443,52 €	133 863,33 €	28 704,99 €
62323 - Spectacles et intervenants crèches et ALSH			14 943,29 €	10 399,78 €	3 986,33 €
62324 - Flâneries (opération estivale touristique)			19 813,18 €	22 738,29 €	arrêtée en 2009 et 2010
62325 - Journée événement (salon de la Bouvine jusqu'en 2008, journée intercrèches)			24 575,02 €	11 127,81 €	2 808,43 €
TOTAL	43 577,73 €	167 274,21 €	242 973,32 €	245 914,99 €	55 257,00 €

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhôny-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

LISTE DES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

ALSH	activités des centres d'accueil et de loisirs sans hébergement
BP	budget primitif
CAF	capacité d'autofinancement
CCRVV	communauté de communes Rhôny-Cèze-Vidourle
CGCT	code général des collectivités territoriales
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGCP	direction générale de la comptabilité publique
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
k€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
PMI	protection maternelle et infantile
SIG	soldes intermédiaires de gestion
SPANC	service public d'assainissement non collectif
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TGV	train à grande vitesse
TPU	taxe professionnelle unique
ZAC	zone d'aménagement concerté

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives :
Communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle (Gallargues-le-Montueux - 30)

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 8 novembre 2012 de Monsieur Jean-Baptiste ESTEVE, président de la communauté de communes Rhône-Vistre-Vidourle.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».