

Le 22 mai 2023

Le président

à

Dossier suivi par : Karine Michenaud,
Greffière adjointe
T 02 40 20 71 17
karine.michenaud@crtc.ccomptes.fr
sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Christophe Hogard
**Président de la Communauté de
communes du Pays des Herbiers**

Réf. : ROD 2023-213

6, rue Tourniquet

85500 LES HERBIERS

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GD230391 KJF
22/05/2023

P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9
du code des juridictions financières)*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la Communauté de communes du Pays des Herbiers concernant les exercices 2017 et suivants, ainsi que la réponse que vous avez apportée conjointement avec l'ancienne ordonnatrice, le 19 mai 2023.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil communautaire. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification¹, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil communautaire et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

¹ Délai désormais en vigueur en application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières tel que modifié par l'article 11 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.


Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre conseil communautaire, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il prévoit ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.


Bertrand Diringer



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DES HERBIERS (Vendée)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE	12
1.1 La fiabilité budgétaire et comptable	12
1.2 Le renforcement du contrôle sur le délégataire chargé de la gestion du centre aquatique.....	13
1.3 L'optimisation de l'autofinancement et l'ajustement de la programmation des investissements	13
2 LE CADRE D'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE.....	14
2.1 Un périmètre cohérent au regard du bassin de vie de la population.....	14
2.2 La gouvernance intercommunale	15
2.2.1 Une action intercommunale structurée autour d'un projet de territoire	15
2.2.2 Une représentation équilibrée des communes membres dans le processus décisionnel	16
2.2.3 Une implication forte de l'exécutif et du bureau dans la conduite des affaires communautaires	17
2.2.4 Des compétences intercommunales de plus en plus larges, en partie externalisées	18
2.3 Une mutualisation croissante des services, dont le coût est principalement supporté par la communauté de communes et sa ville centre	19
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	22
3.1 La transparence des informations budgétaires et financières	22
3.2 Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et les réalisations en investissement, qui interrogent sur la fiabilité du budget.....	23
3.3 Une comptabilité d'engagement perfectible.....	24
3.4 Des restes à réaliser conséquents, insuffisamment justifiés	25
3.5 Un résultat cumulé dont la sincérité est altérée.....	26
3.6 Un cadrage des procédures internes qui permet de limiter les délais de mandatement et de paiement	27
3.7 Une absence de provisionnement, en dépit de risques avérés.....	27
3.8 Les liens financiers entre les budgets	28
4 LA SITUATION FINANCIÈRE	29
4.1 Des recettes globales en hausse, mais une autonomie fiscale en régression.....	29
4.2 Les dépenses de fonctionnement en hausse du fait des transferts de compétences et de la création de services communs.....	31
4.3 Un niveau d'autofinancement très satisfaisant.....	31

4.4 Les dépenses d'investissement	31
4.4.1 Des investissements autofinancés	31
4.4.2 Un pilotage des investissements à améliorer.....	32
4.5 L'encours de la dette et les ratios d'endettement	33
4.6 Un niveau élevé de fonds de roulement et de trésorerie.....	34
4.7 Une capacité de financement qui pourra être mise au service d'un programme d'investissements ambitieux	34
4.8 Le budget annexe assainissement collectif.....	34
4.9 Des relations financières déséquilibrées entre EPCI et communes.....	35
4.9.1 Des transferts de compétences non compensés par les communes membres	35
4.9.2 Une fiscalité reversée qui pèse lourdement dans les dépenses de l'EPCI.....	36
5 LA COMMANDE PUBLIQUE	37
6 UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT APPELÉ À PRENDRE EN COMPTE DE FAÇON CROISSANTE LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX.....	38
6.1 Une stratégie d'action structurée	38
6.1.1 Une feuille de route approfondie et concertée, dont le pilotage sur le plan financier reste néanmoins à conforter.....	39
6.1.2 Des objectifs pragmatiques qui mobilisent l'ensemble des acteurs du territoire, en retrait pour certains par rapport aux objectifs nationaux	39
6.2 La prise en compte des enjeux environnementaux dans la gestion de l'espace intercommunal.....	41
6.2.1 La sobriété foncière, une contrainte forte sur le territoire.....	41
6.2.2 La prise en compte des enjeux environnementaux dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat.....	43
6.3 Une action proactive en matière de gestion des déchets, qui contribue à la performance du territoire	43
6.4 Le soutien à l'économie circulaire	45
6.5 L'affirmation d'une politique de mobilité, dans un contexte de forte dépendance à la voiture individuelle	46
6.6 Un enjeu fort de gestion de la ressource en eau sur le territoire, sur lequel l'EPCI dispose de leviers d'action limités	47
6.6.1 Une ressource fragile sur le territoire, dont la vulnérabilité est renforcée par le réchauffement climatique.....	47
6.6.2 Une segmentation des compétences et des acteurs sur le territoire intercommunal, rendant plus difficile l'appréhension globale des enjeux liés à l'eau	48
6.7 Une démarche engagée par la CCPH pour ses activités propres.....	50
6.7.1 Une empreinte carbone évaluée de façon volontaire	50
6.7.2 Un suivi de la consommation énergétique des équipements intercommunaux, de nature à faciliter les efforts de sobriété énergétique	51

6.7.3 Une prise en compte de la dimension environnementale dans la commande publique à conforter	51
6.7.4 Des alternatives à l'usage de la voiture individuelle proposées aux agents.....	52
ANNEXES.....	54
Annexe n° 1. Relations ville / communauté de communes.....	55
Annexe n° 2. Qualité de l'information budgétaire et comptable.....	59
Annexe n° 3. Analyse financière.....	60
Annexe n° 4. Enjeux environnementaux.....	63
Annexe n° 5. Glossaire.....	68

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté de communes du Pays des Herbiers (CCPH) à compter de 2017.

Situé en Vendée à égale distance de l'agglomération nantaise et du littoral, le Pays des Herbiers se distingue notamment du niveau national par la faiblesse de son taux de chômage.

Un mode de développement amené à s'adapter aux enjeux environnementaux

La conciliation entre développement économique et préservation de l'environnement apparaît comme un enjeu important sur le territoire.

Développée de façon volontariste depuis plusieurs années, l'action de la CCPH en faveur du développement durable s'appuie sur plusieurs documents stratégiques, dont le plan climat air énergie territorial (PCAET) récemment adopté, après une large concertation. La sobriété énergétique et les changements de comportements des acteurs du territoire y tiennent une place importante. Certains objectifs sont néanmoins en retrait par rapport à la trajectoire nationale en matière d'émission de gaz à effets de serre et d'énergies renouvelables. L'évaluation de l'impact et la programmation financière des actions envisagées pourraient également être améliorées.

Le mode de développement du territoire est amené à évoluer compte tenu des objectifs de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. En dépit d'une baisse du rythme de consommation foncière ces dernières années, l'atteinte des objectifs de sobriété foncière fixés par la loi climat et résilience nécessite une amplification des efforts engagés, inscrite dans le PLUiH adopté en février dernier.

Le territoire se distingue à l'échelle nationale par la faible quantité de déchets ménagers produite, liée à la mise en place de la redevance incitative et à la collecte par points d'apports volontaires. Parallèlement, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) accompagne les entreprises locales dans des projets d'économie circulaire, dont l'effet sur la production de déchets ne peut néanmoins être pleinement évalué à ce stade.

La préservation de la ressource en eau – sur le plan quantitatif comme qualitatif – est un enjeu fort sur le territoire intercommunal. Or, il apparaît difficile pour la communauté de communes d'appréhender la problématique dans sa globalité eu égard à la multiplicité des acteurs et à l'insuffisance des données.

L'action de l'EPCI en matière de développement durable s'étend à son activité propre. Différentes actions ont ainsi été engagées, telles qu'un suivi de la consommation énergétique des équipements intercommunaux. Elles restent à consolider dans les années à venir.

Une action intercommunale structurée, dont le périmètre s'est considérablement élargi

La communauté de communes du Pays des Herbiers intervient sur une aire géographique cohérente au regard des réalités vécues par la population et s'est dotée d'un projet de territoire structurant. Ses modalités de gouvernance reposent sur une implication forte de l'exécutif et sur une association de l'ensemble des communes au processus décisionnel.

Considérablement élargies au cours des cinq dernières années, ses compétences sont en partie externalisées auprès de syndicats départementaux, qui assurent notamment le traitement des déchets et la gestion de l'eau potable.

Une mutualisation croissante des ressources humaines avec les communes membres, notamment la ville centre des Herbiers, a permis de limiter l'évolution des dépenses de personnel des communes qui bénéficient de services support communs (affaires juridiques, systèmes d'information).

Une information budgétaire altérée par des écarts importants entre les prévisions d'investissement et les réalisations

Des écarts importants entre les inscriptions budgétaires et les dépenses réalisées en investissement nuisent à la fiabilité de l'information budgétaire. Un problème récurrent d'ajustement entre la définition du besoin, le vote des crédits et l'engagement effectif des opérations d'équipement génère des taux d'exécution faibles et des restes à réaliser élevés. En résultent un besoin de financement majoré et un résultat minoré, qui ne correspondent pas à la situation réelle de l'EPCI, plus favorable.

Une situation financière satisfaisante

La CCPH bénéficie d'un niveau de recettes de fonctionnement nettement supérieur aux EPCI de taille comparable, grâce notamment au produit de la cotisation foncière des entreprises (148 €/habitant en 2022 contre 61 €/habitant pour la moyenne des EPCI). Le niveau très satisfaisant de l'autofinancement et un fonds de roulement élevé (10 €/mois de charges courantes) placent l'EPCI dans des conditions favorables pour conduire son programme d'investissements. Une planification précise des investissements à réaliser dans les années à venir et de leur mode financement est néanmoins indispensable en amont.

Par ailleurs, les relations financières entre l'EPCI et les communes membres paraissent déséquilibrées en l'absence de compensation des transferts de charges.

Une commande publique en cours de structuration

Appelée à être mutualisée entre l'EPCI et les communes membres, la fonction achats est en cours de structuration. Pendant la période sous revue, l'EPCI a eu recours chaque année à une expertise financière et fiscale extérieure, sans renouvellement de la mise en concurrence en 2021 et 2022. Répondant à un besoin potentiellement partagé avec les communes membres, cette prestation pourrait faire l'objet d'un accord-cadre à bons de commandes, le cas échéant mutualisé entre l'EPCI et les communes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Élaborer puis suivre l'inventaire des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

Recommandation n° 2 : Transmettre chaque année aux communes membres un rapport sur l'activité de la communauté de communes, conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3 : Améliorer l'information des élus et des citoyens, en renforçant la présentation des orientations pluriannuelles d'investissement et des budgets annexes dans les rapports d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 4 : Établir des inscriptions budgétaires réalistes et sincères en investissement, conformément aux articles L. 1612-4 et L. 2311-1 du CGCT, en s'appuyant, pour les opérations les plus significatives, sur une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement (articles L. 2311-3 et L. 5211-6 du CGCT).

Recommandation n° 5 : Améliorer la comptabilité d'engagement pour la mettre en conformité avec l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales et les dispositions du titre IV chapitre 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Recommandation n° 6 : Évaluer et justifier les restes à réaliser conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT et aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome II, titre 4, chapitre 1, paragraphes 2.3.2.8 et 7.4.2).

Recommandation n° 7 : Constituer des provisions dès l'ouverture d'une procédure collective et l'identification de créances douteuses conformément aux articles L. 2321-2, L. 5211-36, R. 2321-2 et R. 5211-13 du CGCT.

Recommandation n° 8 : Constituer une provision pour compte épargne-temps conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 1, titre 1, chapitre 2).

Recommandation n° 9 : En s'appuyant sur le schéma directeur relatif aux eaux usées et au pluvial, établir un état des lieux précis des systèmes d'assainissement, hiérarchiser et planifier les investissements nécessaires dans le cadre du programme pluriannuel d'investissements.

Recommandation n° 10 : Se conformer au principe de neutralité des transferts de charges prévu par l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

INTRODUCTION

La procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays des Herbiers, à compter du 1^{er} janvier 2017, a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour l'année 2022.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 23 mai 2022, avec copie au comptable, à Mme Véronique Besse, alors présidente de l'intercommunalité. L'entretien d'ouverture s'est tenu le 16 juin 2022, en présence de M. Christophe Hogard, alors vice-président de la communauté de communes en charge des finances et des affaires générales.

Suite à l'élection de Mme Besse en tant que députée de Vendée le 19 juin 2022, M. Hogard a été élu président de la communauté de communes du Pays des Herbiers le 8 juillet 2022.

L'entretien de clôture s'est tenu le 25 novembre 2022, en présence des deux ordonnateurs successifs.

La chambre a délibéré ses observations provisoires lors de sa séance du 26 janvier 2023. Celles-ci ont été notifiées à Mme Besse et à M. Hogard le 21 février 2023. Le même jour, un extrait a été notifié à M. Schmitt, dirigeant du cabinet JMS consultants. Les deux ordonnateurs successifs ont transmis une réponse commune enregistrée au greffe de la chambre le 20 mars 2023. La réponse de M. Schmitt est parvenue à la chambre le 3 mars 2023.

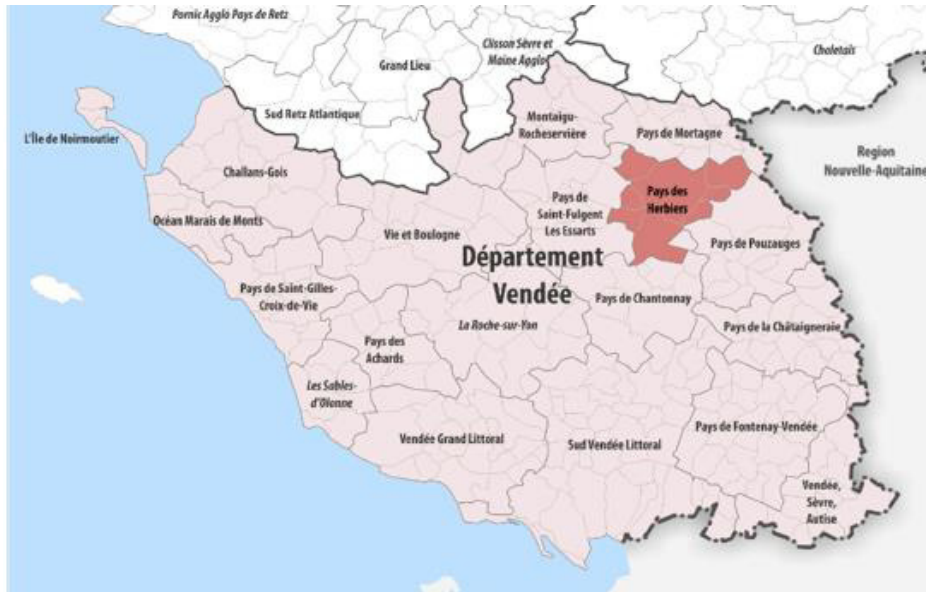
Les observations définitives ont été délibérées par la chambre le 11 avril 2023.

Le présent rapport vise à apprécier l'efficacité et l'efficience de l'organisation de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à travers les axes de contrôle suivants : la gouvernance intercommunale, l'intégration communautaire, les équilibres financiers intercommunaux, la qualité de l'information budgétaire et comptable, la situation financière et les actions menées en faveur du développement durable.

Un territoire atypique, qui se distingue par son dynamisme économique et démographique

Le Pays des Herbiers couvre un territoire de 250 km², situé au nord-est du département de la Vendée, à 30 minutes de La Roche-sur-Yon et de Cholet et à 45 minutes de Nantes et du littoral vendéen.

Carte n° 1 : Situation du Pays des Herbiers dans le département de la Vendée



Source : CCPH, diagnostic territorial du PLUIH

En 2022, la communauté de communes du Pays des Herbiers (CCPH) compte 30 873¹ habitants dont plus de la moitié résident dans la ville centre des Herbiers. Elle regroupe huit communes : Les Herbiers (16 735 habitants), Beaurepaire (2 491 habitants), Les Epesses (2 971 habitants), Mesnard-la-Barotière (1 531 habitants), Mouchamps (2 968 habitants), Saint-Mars-la-Réorthe (1 019 habitants), Saint-Paul-en-Pareds (1 363 habitants) et Vendrennes (1 794 habitants).

Le territoire a connu ces dernières décennies une croissance démographique plus soutenue qu'au niveau départemental et national (taux de croissance annuel moyen de 1,66 % de 2008 à 2013 contre 1,22 % à l'échelle du département et 0,50 % à l'échelle nationale²), qui tend à ralentir (taux de croissance annuel moyen de 0,66 % entre 2013 et 2018 contre 0,74 % au niveau départemental et 0,35 % au niveau national). Elle est majoritairement due au solde naturel³.

La population est plus jeune qu'à l'échelle nationale (indice de vieillissement en 2018 de 65 personnes de 65 ans et plus pour 100 jeunes de moins de 20 ans, contre 104 au niveau départemental et 82 au niveau national) et le profil familial plus marqué (part des familles composées d'un couple avec enfant(s) de 45,3 % en 2019, contre 40,9 % au niveau national²).

¹ Source : INSEE « Populations légales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022 - date de référence statistique : 1^{er} janvier 2019 »

² Source : Observatoire des territoires

³ Sur un taux d'évolution annuel moyen de la population de 0,70 % entre 2013 et 2019, 0,43 % sont liés au solde naturel et 0,26 % au solde migratoire (source : Insee)

Sur le plan économique, le Pays des Herbiers se distingue par une situation très favorable en termes d'activité et d'emploi, avec un taux de chômage des 15-64 ans de 7,8 % en 2019 contre 10,5 % au niveau départemental et 13,4 % au niveau national⁴. C'est l'un des rares territoires à avoir connu une croissance de l'emploi nettement plus rapide que celle de sa population⁵. Cette situation atypique a valu à la ville des Herbiers d'être qualifiée de « petit miracle vendéen » par le magazine Alternatives économiques en 2018.

Outre la vitalité des créations d'emploi (1,22 % entre 2013 et 2018 contre 0,53 % au niveau départemental et 0,19 % au niveau national⁶), le tissu économique du Pays des Herbiers se caractérise par la coexistence de nombreuses petites et moyennes entreprises (près de 36 % d'entreprises de moins de 50 salariés contre 24,5 % au niveau national⁷) et de plusieurs leaders mondiaux dans l'industrie agro-alimentaire (La Boulangère), la métallurgie (groupe Briand, leader français dans la construction métallique), le nautisme (chantiers Jeanneau), la menuiserie aluminium (groupe Liébot).

Le territoire accueille par ailleurs le parc d'attraction du Puy du Fou, installé sur la commune des Epesses. Deuxième pôle touristique de Vendée après le littoral, le parc génère des retombées significatives pour le territoire, estimées à 3,5 € pour 1 € dépensé au Puy du Fou⁸.

L'activité économique et l'offre de services est majoritairement implantée sur le territoire de la commune des Herbiers (taux de concentration de l'emploi de 191,6 emplois pour 100 actifs occupés en 2018). Cela nécessite pour les habitants des communes périphériques des déplacements quotidiens, dans un contexte de forte dépendance à la voiture individuelle, similaire aux pratiques identifiées sur le territoire départemental (88 % des déplacements domicile/travail effectués en voiture contre 86,4 % en Vendée et 70,4 % au niveau national en 2018).

Le développement des activités économiques et la péri-urbanisation⁹ ont généré au Pays des Herbiers une consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers plus rapide qu'ailleurs¹⁰. La conciliation entre développement économique et préservation de l'environnement apparaît comme un enjeu important sur le territoire.

Mme Besse a été maire de la commune des Herbiers depuis 2014 et présidente de la communauté de communes depuis la même date. Après son élection au mandat de députée en juin 2022, elle est restée conseillère municipale et conseillère communautaire, M. Hogard lui ayant succédé en tant que président de l'intercommunalité.

Au 1^{er} janvier 2022, la communauté de communes employait 84 agents¹¹

⁴ Taux de chômage au sens du recensement, derniers chiffres connus, source : Insee

⁵ Taux de croissance de l'emploi de 118 % entre 1975 et 2015 ; taux d'évolution de la population de + 57 % ; source : CCPH, diagnostic territorial du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat (PLUIH)

⁶ Taux calculé à partir du nombre d'emplois au lieu de travail issu des recensements de la population (personnes employées ayant déclaré avoir un emploi lors du recensement, celui-ci étant comptabilisé sur la commune du lieu de travail) ; source : Insee cité par l'Observatoire des territoires

⁷ Source : Insee, répertoire des entreprises et des établissements, 2019

⁸ Source : diagnostic du PLUIH

⁹ « En France, à partir de la définition de l'Insee, on peut considérer comme périurbaine toute commune dont au moins 40 % des actifs résidents se rendent pour leur travail dans un ou plusieurs pôles urbains de 1 500 emplois ou plus. » - Source : *Commissariat général à l'égalité des territoires*

¹⁰ Artificialisation de 1,3 % des surfaces entre 2009 et 2019 contre 0,9 % au niveau départemental et 0,4 % au niveau national - source : *Observatoire des territoires*

¹¹ PV du Conseil municipal 13/12/21, rapport sur la création d'un comité social territorial commun

1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE

Le dernier contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays des Herbiers portait sur la période 2011 à 2016. Six recommandations avaient été formulées par la chambre. Quatre portaient sur la fiabilité de l'information budgétaire et comptable, une sur le financement des dépenses d'investissement et une sur le contrôle du délégataire en charge de la gestion du centre aquatique. Toutes n'ont pas été mises en œuvre.

1.1 La fiabilité budgétaire et comptable

Les annexes du budget primitif 2022 et du compte administratif 2021 sont conformes aux maquettes budgétaires et les états cohérents avec les données de la balance des comptes de gestion. Quelques incohérences ou manques restent encore à corriger, concernant l'état de la dette (annexe A2.2)¹², l'état du personnel (annexe C1.1)¹³ et l'identification des flux croisés entre la commune et l'EPCI (annexe C3.6, non remplie). S'agissant de cette dernière, l'établissement s'est engagé à la renseigner sur le compte administratif 2022.

Les rattachements des charges et des produits à l'exercice sont correctement effectués.

La CCPH ne dispose toujours pas d'inventaire physique à jour. Par conséquent, la fiabilité de la comptabilité patrimoniale et sa cohérence avec l'état de l'actif tenu par le trésorier ne peuvent pas être garanties. Par ailleurs, la communauté de communes devra porter une attention particulière à la comptabilisation des immobilisations en cours et des subventions d'équipements et s'assurer de l'exacte concordance entre son inventaire comptable et l'état de l'actif du trésorier¹⁴.

En réponse à cette observation, la communauté de communes a confirmé que le seul recensement physique réalisé concernait le mobilier non affecté mais qu'elle s'était dotée d'un logiciel dédié et qu'une procédure de recensement des immobilisations avait été élaborée en début d'année.

La chambre prend acte de la démarche engagée par la CCPH et note que « la réalisation de l'inventaire physique fait partie des priorités de la collectivité ».

¹² Deux emprunts sont identifiés comme étant assortis d'une option de tirage de ligne de trésorerie et donc imputés au compte 16441, alors que la balance des comptes ne présente pas ce compte, tous les emprunts étant imputés au compte 1641.

¹³ Au compte administratif 2021, une différence est constatée entre cet état et les effectifs indiqués en emplois budgétaires et emplois pourvus dans le rapport d'orientations budgétaires 2022 (situation au 31/12/2021); par ailleurs, dans la partie de cette annexe relative aux agents non titulaires, le nombre d'agents recensés (2) ne correspond pas à celui figurant plus haut dans les effectifs pourvus – agents non titulaire (8).

14	valeur brute	amortissements de l'année	amortissements antérieurs	VNC au 31/12/2020
inventaire comptable	48 486 621,23	1 094 281,86	5 718 740,95	40 961 451,04
état de l'actif	47 051 264,92	1 033 108,99	4 979 185,95	41 038 969,98
différence	1 435 356,31	61 172,87	739 555,00	- 77 518,94

Source : Chambre régionale des comptes d'après l'inventaire comptable 2020 et l'état de l'actif 2020

Recommandation n° 1. : Élaborer puis suivre l'inventaire des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

Par ailleurs, la présentation des budgets annexes dans les rapports d'orientation budgétaire reste insuffisante, notamment en ce qui concerne les projets d'investissement (calendrier de réalisation, trajectoire financière, poids dans l'endettement de la collectivité et évolution prévisionnelle (cf. paragraphe 3.1 ci-après)).

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a précisé que des perspectives financières étaient réalisées sur les budgets annexes, mais qu'elles restaient exploitées en interne. Elle indique avoir pris acte de ce point à améliorer.

1.2 Le renforcement du contrôle sur le délégataire chargé de la gestion du centre aquatique

La communauté de communes a créé en 2016 la commission de contrôle financier, qui examine tous les ans le rapport financier du délégataire en présence de celui-ci, avant présentation au conseil communautaire. Elle assure un suivi régulier de la délégation sur le plan financier et opérationnel, lors de rencontres trimestrielles en présence du délégataire, d'un vice-président et des services concernés.

Par ailleurs, à l'occasion du renouvellement de la délégation de service public en 2019, la gestion du centre aquatique a été confiée à un autre prestataire (la société Equalia) pour cinq ans à partir du 1^{er} septembre 2019.

1.3 L'optimisation de l'autofinancement et l'ajustement de la programmation des investissements

Le niveau très satisfaisant de l'autofinancement et un fonds de roulement élevé ont permis à l'EPCI de financer ses dépenses d'investissement sur la période contrôlée, tout en diminuant l'encours de sa dette (cf. paragraphe 4.3 ci-après).

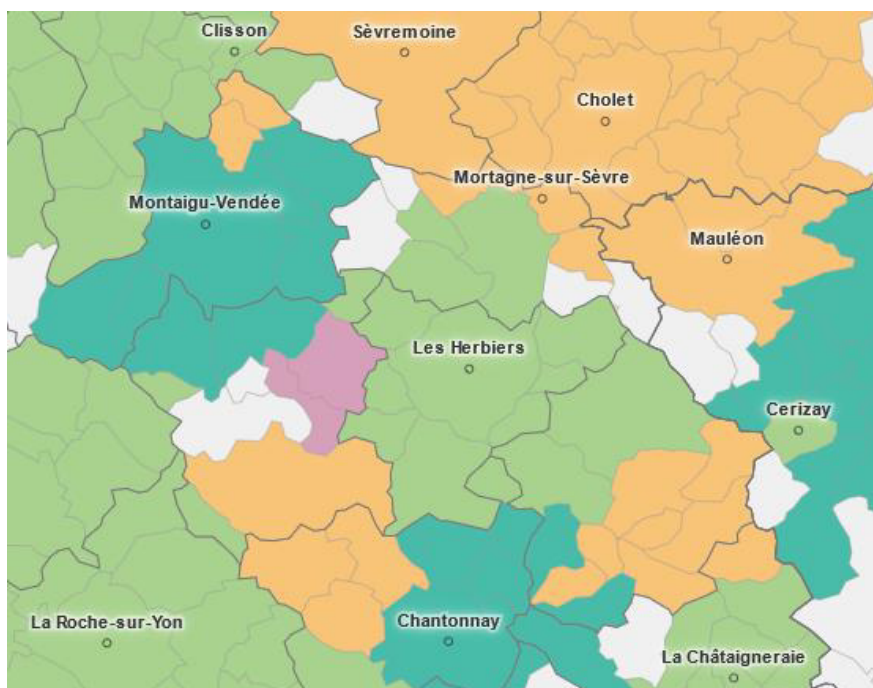
2 LE CADRE D'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE

2.1 Un périmètre cohérent au regard du bassin de vie de la population

La communauté de communes du Pays des Herbiers a été créée au 1^{er} janvier 1995, se substituant au syndicat intercommunal à vocations multiples du Pays des Herbiers.

Son périmètre est cohérent au regard du bassin de vie de la population¹⁵, polarisé, en termes d'emploi, autour de la ville centre des Herbiers (82 % des emplois salariés du territoire intercommunal sont localisés aux Herbiers), dont l'aire d'attraction¹⁶ dépasse les limites de l'intercommunalité.

Graphique n° 1 : Comparaison du périmètre de l'EPCI et du bassin de vie



Source : Observatoire des territoires¹⁷

¹⁵ Défini par l'INSEE comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants » (services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports)

¹⁶ Définissant l'étendue de l'influence d'une ville sur les communes environnantes, l'aire d'attraction est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle (source : Insee)

¹⁷ Le périmètre des EPCI est délimité par des traits grisés, les bassins de vie correspondent aux zones colorées.

Ce périmètre n'a pas évolué depuis 1995. Interrogé sur ces perspectives d'évolution, l'exécutif de la communauté de communes¹⁸ a indiqué prioriser à ce stade la consolidation de l'intercommunalité (fondements, orientations et projets communs), dans le contexte d'un renouvellement des maires des communes membres (quatre nouveaux élus sur huit à l'issue des élections municipales de 2020).

La taille de l'intercommunalité paraît de nature à faciliter le lien entre l'EPCI et ses habitants – du fait notamment de la proximité des services implantés dans la ville centre – et l'implication des communes membres dans la gouvernance de l'intercommunalité.

En outre, des partenariats sont développés avec des acteurs supra territoriaux afin de répondre à certains enjeux forts du territoire, comme la collaboration entre la ville des Herbiers, la communauté de communes et le Département en matière de démographie médicale¹⁹.

À moyen terme, réexaminer les synergies possibles avec d'autres territoires reste néanmoins pertinent, dans un contexte évolutif marqué par l'élargissement des compétences intercommunales et par les défis collectifs de l'adaptation au changement climatique et de l'avancée en âge de la population.

2.2 La gouvernance intercommunale

2.2.1 Une action intercommunale structurée autour d'un projet de territoire

Les principes directeurs de l'action communautaire sont fixés par un projet de territoire, qui met l'accent sur le lien entre développement économique et solidarité. Adopté le 27 février 2019, il a été davantage conçu comme un socle fédérateur de valeurs et d'orientations communes pour les dix années suivantes que comme un plan d'actions opérationnel.

Quatre axes principaux en ressortent :

- la recherche d'un développement harmonieux (soutien aux entreprises, à l'innovation et au numérique, aux projets structurants pour le territoire, maintien de services de proximité dans toutes les communes) ;
- la qualité de vie des familles et le soutien de la réussite des jeunes (aide à l'accès à la propriété, soutien des pratiques culturelles, sportives et de la vie associative, soutien à la parentalité, promotion du civisme et culture de l'esprit d'entreprise) ; facteurs d'ancrage sur le territoire et d'implication dans la vie locale, ces éléments sont considérés par l'exécutif comme déterminants dans la réussite économique du territoire ;
- la solidarité (accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées) et la santé (soutien à l'installation de professionnels de santé) ;
- la préservation de l'environnement ; accompagnement du territoire dans la transition énergétique, réduction des déchets, protection de la ressource en eau et de la biodiversité, développement des mobilités durables.

¹⁸ Représenté par M. HOGARD, alors Vice-Président en charge des finances et des affaires générales

¹⁹ Mise à disposition de logement à coût réduit pour les internes en stage auprès d'un médecin généraliste au Pays des Herbiers, dans le cadre d'un partenariat entre le Département, la ville des Herbiers et l'EPCI, qui accompagne les médecins dans leurs démarches et a organisé une campagne de communication en direction des jeunes médecins

Les orientations du projet de territoire sont reprises par les autres documents stratégiques de l'intercommunalité : plan climat air énergie territorial (PCAET) adopté le 28 septembre 2022, plan local d'urbanisme intercommunal et habitat (PLUiH), adopté lors du conseil communautaire du 15 février 2023, contrat territorial de relance et de transition écologique du 15 septembre 2021.

2.2.2 Une représentation équilibrée des communes membres dans le processus décisionnel

La composition des instances de gouvernance de l'EPCI repose sur une représentation équilibrée des communes membres, associées au processus décisionnel de l'EPCI.

Organe délibérant de la communauté de communes, le conseil communautaire comprend 37 conseillers, répartis entre les communes membres de façon cohérente au regard du poids démographique de chacune. Le nombre de sièges a été porté par accord local à 37²⁰, afin de garantir à chaque commune au moins deux sièges au conseil communautaire.

Le bureau comprend le maire de chacune des huit communes membres, également représentées au sein des cinq commissions thématiques (finances/administration générale ; développement économique ; développement durable/environnement ; aménagement ; famille/jeunesse/culture).

La CCPH n'a en revanche pas transmis de rapport sur son activité aux communes membres pendant la période sous revue, obligation prévue par l'article L. 5211-39 du CGCT. L'EPCI a fait valoir que, depuis juin 2020, tous les conseillers municipaux sont destinataires, à titre d'information, de tous les documents transmis aux conseillers communautaires dans le cadre des conseils communautaires et que, si le rapport d'activité 2019-2020 n'avait pas été diffusé, « l'information est bien diffusée quotidiennement pour favoriser l'appropriation par les élus communaux des enjeux et réalisations de l'action intercommunale ». Il précise par ailleurs que les rapports annuels relatifs aux compétences intercommunales déchets et assainissement, collectif et non collectif, sont présentés au conseil communautaire chaque deuxième semestre de l'année.

La chambre recommande à la CCPH de se conformer à l'obligation susmentionnée, de nature à renforcer l'appropriation par les élus communaux des enjeux et réalisations de l'action intercommunale.

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes s'est engagée à établir et transmettre à chaque commune membre un rapport sur l'activité intercommunale dès cette année.

²⁰ cf. l'article L. 5211-6-1 du CGCT

Recommandation n° 2. : Transmettre chaque année aux communes membres un rapport sur l'activité de la communauté de communes, conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

2.2.3 Une implication forte de l'exécutif et du bureau dans la conduite des affaires communautaires

Le conseil communautaire et le bureau se réunissent régulièrement.

Une irrégularité a été relevée dans les attributions du bureau²¹, qui intègrent la fixation des tarifs de location de salle et de matériel, ainsi que des activités culturelles, sportives, sociales et touristiques. Selon l'article L. 5211-10 1° du CGCT, la fixation des tarifs des redevances d'occupation du domaine public telles que les tarifs de location de salle, ou redevances pour service rendu tels que les tarifs des activités culturelles ou sportives ne peuvent pas être délégués par le conseil communautaire²². En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a indiqué que cette pratique serait corrigée dès le prochain conseil communautaire.

Aucune délégation de signature n'a été accordée aux services communautaires²³, à l'exception d'une délégation de signature en matière de dépôt de plainte. Si ce choix témoigne de l'implication de l'exécutif dans les affaires intercommunales, il présente le risque de compliquer l'organisation de la continuité de service, notamment en période de congés.

Selon la CCPH, « il s'agit d'un choix volontariste de l'exécutif afin d'impliquer chaque Vice-président dans ses domaines de délégation [qui] n'a pas de conséquence néfaste sur l'organisation de la continuité de service ». Elle ajoute que depuis le 15 octobre 2022, le directeur général des services dispose d'une délégation pour signer les ordres de missions et frais de déplacement des agents.

²¹ cf. délibération n° 4 du conseil communautaire du 8 juillet 2022

²² Les dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, applicables aux communes, ne sont pas applicables aux EPCI, ce qu'a confirmé le Conseil d'État dans un avis du 17 décembre 2003, 258616, publié au recueil Lebon

²³ Ces délégations sont permises par l'art. L. 5211-9 du CGCT

2.2.4 Des compétences intercommunales de plus en plus larges, en partie externalisées

Le champ d'intervention de la CCPH (tableau n° 1, annexe 1) a été élargi pendant la période sous revue à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI au 27 mars 2017²⁴), à la distribution de l'eau potable (au 1^{er} janvier 2018²⁵), la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI, au 1^{er} janvier 2018²⁶), ainsi qu'à l'assainissement collectif des eaux usées (au 1^{er} janvier 2019²⁷).

Son périmètre a également été étendu de façon volontaire au financement de l'action sociale d'intérêt intercommunal (création du centre intercommunal d'action sociale le 1^{er} mai 2019), à l'organisation de la mobilité²⁸, à la coordination de la politique contractuelle avec la Caisse d'allocations familiales (CAF)²⁹, au soutien événementiel à l'organisation de manifestations sportives, culturelles ou de loisirs³⁰, à la prévention de la délinquance³¹, ainsi qu'au financement du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS)³².

Ces évolutions sont cohérentes avec le projet de territoire, qui accorde une place importante au soutien des familles et à la réussite des jeunes, ainsi qu'à la valorisation du capital culturel du territoire.

Au regard du public ciblé, l'intérêt communautaire pourrait encore être élargi à d'autres équipements publics gérés par la ville des Herbiers, comme le cinéma Le Grand Lux des Herbiers qui comporte 771 places, soit un taux d'équipement d'un fauteuil pour 22 habitants à l'échelle de la commune et un fauteuil pour 39 habitants à l'échelle intercommunale contre une moyenne d'un pour 68 en France (*source : CNC, 2021*).

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a rappelé que la construction du cinéma était un projet structurant porté par la commune dès 2014 à une période où ses propres capacités financières étaient mobilisées pour la réalisation du nouvel Hôtel des communes. Depuis, elle s'est engagée dans un autre projet important de construction d'une médiathèque tiers lieu aux Herbiers pour accompagner le développement de la lecture publique.

²⁴ délibération 58 du 5 juillet 2017, en application de la loi n° 2014-366 du 24/03/2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi « ALUR »)

²⁵ délibération 27 du 5 avril 2017, en application de la loi n° 2015-991 du 7/08/2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRE »)

²⁶ délibération 32 du 11 avril 2018, en application de la loi n° 2014-58 du 27/01/2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »)

²⁷ délibération 122 du 17 octobre 2018 au 01/01/2019 en application de la loi NOTRE

²⁸ délibération 01 du 9 décembre 2020, en application de la loi n° 2019-1428 du 24/12/2019 d'orientation des mobilités

²⁹ délibération 01 du 9 décembre 2020

³⁰ délibération 01 du 10 juillet 2019

³¹ délibération 58 du 5 juillet 2017 ; conduite d'une politique de prévention de la délinquance à l'échelle intercommunale et création d'un centre intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance

³² délibération 122 du 17 octobre 2018

L'intercommunalité délègue une partie de ses compétences à des syndicats mixtes à vocation départementale (tableau n° 1, annexe 1). L'exercice de certaines compétences à une échelle supra-communautaire semble pertinente pour gérer une ressource commune telle que l'eau ou mutualiser le coût d'investissements lourds, comme pour le traitement des déchets. Une vigilance est cependant nécessaire pour éviter une moindre visibilité de l'intercommunalité sur ces thématiques, en particulier lorsque les données restituées dans le rapport annuel sur le prix et la qualité du service sont établies à l'échelle départementale, sans cibler le territoire intercommunal (cf. paragraphe 6.6.2 ci-après).

2.3 Une mutualisation croissante des services, dont le coût est principalement supporté par la communauté de communes et sa ville centre

Facilitée par l'installation des services sur un seul et même site depuis 2017³³, la mutualisation des moyens humains entre la CCPH et les communes membres s'effectue par la mise en place de services communs portés par l'EPCI (article L. 5211-4-2 du CGCT) ou par le recours à des prestations de service entre l'EPCI et les communes membres (article L. 5214-16-1 du CGCT), dans des conditions fixées par des conventions bilatérales annuelles.

Dans le cadre du schéma de mutualisation adopté le 9 décembre 2015, les services communs ont été développés pendant la période sous revue : au service d'instruction du droit des sols se sont ajoutés la création d'un centre intercommunal de prévention de la délinquance (CISPD), puis celle des services en charge des systèmes d'information, des archives et des affaires juridiques.

Sauf exception concernant la ville centre, la chambre observe que la communauté de communes n'a pas usé de la faculté prévue à l'alinéa 2 de l'article L. 5211-4-2 du CGCT d'ajuster les montants d'attribution de compensation des communes membres suite à la mise en place de services communs, en dépit du temps de travail vraisemblablement dégagé par celles-ci (tableau n° 2, annexe 1).

À géométrie variable, le système de prestations croisées entre la CCPH et les communes membres est relativement complexe dans le cas de la ville centre. Il couvre une liste importante d'interventions, dont la majeure partie sont effectuées par la commune des Herbiers pour le compte de la CCPH³⁴. La fonction RH est ainsi assurée par la ville pour le compte de la CCPH. La fonction finances est partagée entre la commune et l'EPCI, chacun intervenant pour le compte de l'autre à ce titre³⁵.

³³ L'Hôtel des communes, situé aux Herbiers

³⁴ Adoptée par délibération du CC n° D09-2021 du 01/12/2021 et par délibération du conseil municipal n° D8-2021 du 13/12/2021

³⁵ La CCPH assure la gestion financière de la ville à hauteur de 0,45 ETP ; la ville assure pour le compte de l'EPCI le contrôle de gestion et la gestion de la dette à hauteur de 1,05 ETP, l'analyse financière, l'appui technique et la coordination à hauteur de 0,4 ETP, la préparation et l'exécution budgétaire à hauteur de 0,25 ETP.

Dans le cas des autres communes, ces prestations se limitent à l'entretien du patrimoine viaire et du bâti intercommunal, effectué par chaque commune membre pour le compte de la CCPH³⁶. Ce remboursement de prestations fait suite au transfert de la gestion de la voirie intercommunale en 2016³⁷, qui n'a donné lieu à aucune compensation financière des communes membres (cf. paragraphe 4.9.1 ci-après).

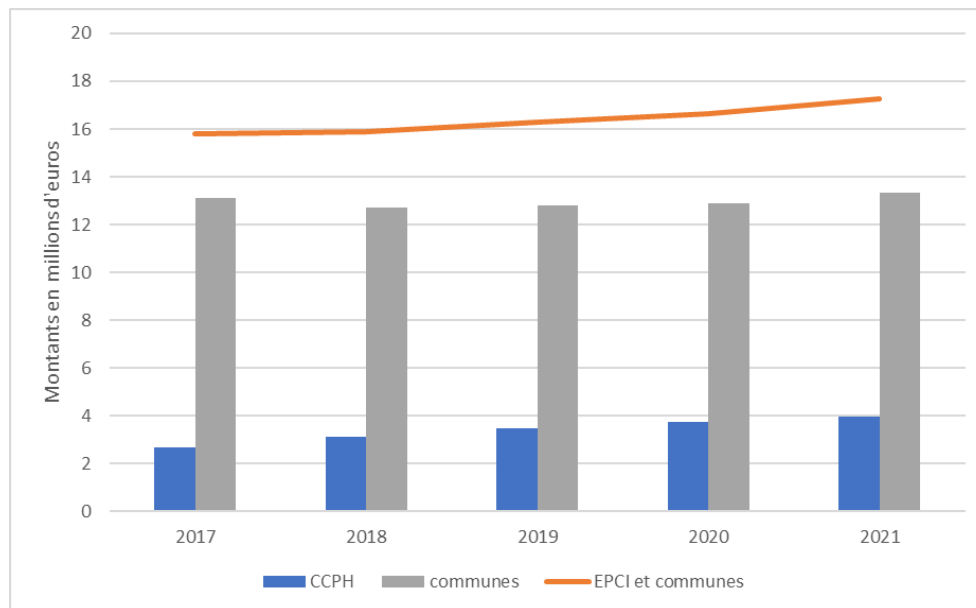
Le financement des services mutualisés entre les communes – hors ville centre – et la CCPH paraît déséquilibré :

- les communes n'ont pas participé au financement des services communs mis en place ;
- elles bénéficient d'un remboursement au titre des interventions réalisées pour l'entretien de la voirie communautaire, alors que le transfert de cette compétence n'a donné lieu à aucune compensation financière.

Cette mutualisation a contribué à la maîtrise des dépenses de personnel des communes membres (+ 2 % pour la globalité des communes membres sur la période), a contrario de celles de la CCPH (+ 48 % hors remboursements de mises à disposition).

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a précisé qu'il s'agissait « d'un choix politique de solidarité envers les plus petites communes ».

Graphique n° 2 : Évolution comparée des dépenses de personnel de la CCPH et de ses communes



Source : CRC d'après comptes de gestion

³⁶ À cette prestation s'ajoute, pour la commune de Mouchamps, une assistance technique sur l'assainissement assurée par la commune

³⁷ Délibération du CC du 6/12/2017 et compte-rendu de la CLECT du 13/06/2017

Le poids des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement reste néanmoins plus faible que dans les EPCI comparable (ratio dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement de 24,9 % en 2022 contre 40,6 % en moyenne³⁸).

La chambre invite la CCPH à poursuivre la démarche de mutualisation initiée en 2015 par la mise en place de services communs en charge des finances, des ressources humaines.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La communauté de communes du Pays des Herbiers intervient sur une aire géographique cohérente au regard des réalités vécues par la population et s'est dotée d'un projet de territoire structurant. Ses modalités de gouvernance reposent sur une implication forte de l'exécutif et sur une association de l'ensemble des communes au processus décisionnel.

Considérablement élargies au cours des cinq dernières années, ses compétences sont en partie externalisées auprès de syndicats départementaux, qui assurent notamment le traitement des déchets et gestion de l'eau potable. Si cette échelle d'intervention est pertinente, elle nécessite une vigilance particulière afin que la communauté de communes puisse appréhender de façon globale les enjeux de son territoire.

Une mutualisation croissante des ressources humaines avec les communes membres, notamment la ville centre des Herbiers, a permis de limiter l'évolution des dépenses de personnel des communes, qui bénéficient de services support communs (affaires juridiques, systèmes d'information).

³⁸ Source : DGCL, comptes des communautés de communes 2020 et BP2022 de la CCPH

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

En 2022, outre son budget principal, la communauté de communes dispose de six budgets annexes : industrie, lotissements, office du tourisme, collecte et traitement des ordures ménagères, SPANC et assainissement-DSP (tableau n° 1, annexe 2).

3.1 La transparence des informations budgétaires et financières

Le contenu des rapports sur les orientations budgétaires est globalement conforme aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Néanmoins, la présentation des orientations pluriannuelles en matière d'investissement ne permet pas de connaître la nature exacte des projets, le calendrier prévisionnel de leur réalisation, ou encore les prévisions de dépenses et de recettes par projet. De même, la présentation des budgets annexes paraît insuffisante, ne permettant ni de tracer leur trajectoire financière, ni de déterminer leur poids dans l'endettement de la collectivité.

La chambre note l'introduction dans le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2023 d'un tableau de présentation du programme pluriannuel des investissements (PPI) avec son mode de financement prévisionnel. Elle encourage la communauté de communes à poursuivre ses efforts afin d'améliorer l'information des élus et des citoyens sur les orientations pluriannuelles d'investissement, notamment concernant le calendrier de réalisation et les budgets annexes.

Le rapport annuel sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes présenté préalablement aux débats sur le projet de budget (article L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du CGCT) pourrait être enrichi en présentant les actions menées sur le territoire en faveur de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, telles que les actions de soutien à la parentalité³⁹ développées par l'EPCI ou celles menées en faveur de la lutte contre les violences conjugales, sexistes et sexuelles (objet d'un contrat conclu avec l'État en juillet 2022). En réponse aux observations provisoires, l'EPCI a indiqué qu'un plan d'action pluriannuel venait d'être élaboré sur ce sujet pour la période 2022-2024, intégrant notamment le partenariat précité avec l'État.

Les informations mises à disposition des citoyens sur le site internet de l'EPCI doivent être complétées par les informations sur les conventions de subvention (aucune n'étant mentionnée alors que l'annexe au compte administratif 2021 recense trois associations bénéficiaires de subventions supérieures au seuil de 23 000 €⁴⁰).

³⁹ Ex : ateliers parents/enfants, conférences thématiques à destination des parents et des adolescents, coaching parental

⁴⁰ 44 915,31 € pour l'association Antenna, 28 872 € pour Initiative Vendée Bocage et 77 376 € pour la Mission locale.

Recommandation n° 3. : Améliorer l'information des élus et des citoyens en renforçant la présentation des orientations pluriannuelles d'investissement et des budgets annexes dans les rapports d'orientations budgétaires.

Les états annexés aux documents budgétaires⁴¹ se sont améliorés depuis le dernier contrôle de la chambre (voir suivi des suites). Les règles relatives au calendrier budgétaire ont été respectées.

3.2 Des écarts importants entre les prévisions budgétaires et les réalisations en investissement, qui interrogent sur la fiabilité du budget

Satisfaisants en fonctionnement, les taux d'exécution budgétaires du budget principal sont faibles en investissement. L'insincérité des restes à réaliser (cf. point 3.4) conduit à raisonner sur la base des dépenses mandatées et des recettes encaissées. Il en résulte un taux moyen d'exécution des dépenses d'investissement, hors restes à réaliser, de 48 % avec une dégradation majeure en 2020 (34 %) et 2021 (32 %) (tableau n° 2, annexe 2).

Le constat est similaire pour les budgets annexes déchets et assainissement avec un taux d'exécution moyen des dépenses d'investissement sans les restes à réaliser de 22 % pour le budget annexe (BA) déchets (32 % en 2021) et de 30 % pour le BA assainissement (25 % en 2021).

Si l'EPCI fait état de retards générés par la crise sanitaire et par le report des élections communautaires en 2020, la chambre constate que l'écart entre les prévisions et les réalisations préexistait avant la crise sanitaire. Elle observe un problème récurrent d'ajustement entre la définition du besoin, le vote des crédits et l'engagement effectif des opérations (voir point 4.4.2). Cette difficulté de programmation budgétaire des opérations d'investissement génère des taux d'exécution faibles et des restes à réaliser importants, qui nuisent à la sincérité des inscriptions budgétaires et à l'équilibre réel du budget tel qu'il est défini par les articles L. 1612-4 et L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales⁴²,

Les prévisions du budget primitif 2022 ne laissent pas présager une amélioration de l'affichage budgétaire, puisque le montant inscrit de dépenses réelles d'investissement est d'un total de 8 352 766 € (dont 1 925 857 € de restes à réaliser), soit un montant de crédits ouverts bien supérieur aux crédits ouverts les cinq années précédentes. Il en va de même pour les budgets annexes déchets et DSP assainissement (respectivement 2 315 500 € et 5 268 309 €).

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a indiqué considérer que sa pratique relevait davantage d'un manquement au principe d'annualité.

⁴¹ Articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT

⁴² Article L. 1612-4 CGCT : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère. »

Article L. 2311-2 du CGCT : « Le budget communal comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses d'investissement à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté. »

Elle explique ses difficultés d'ajustement entre les prévisions et les réalisations par la mutualisation progressive des services techniques et par la difficulté de recruter des techniciens. Elle ajoute que « les investissements à court, moyen et long termes comprenant les estimations de travaux et leurs calendriers prévisionnels sont désormais établis de manière plus satisfaisante (...) afin de s'assurer d'un meilleur taux d'exécution des budgets » et indique que le projet médiathèque fera l'objet d'une AP/CP.

La chambre rappelle à la communauté de communes la nécessité de respecter le principe d'annualité budgétaire (article L. 2311-1 du CGCT) et l'obligation d'évaluer les recettes et les dépenses de manière sincère (article L. 1612-4 du CGCT). Elle recommande à la CCPH de n'inscrire au budget que les dépenses et recettes qu'elle est en capacité de réaliser sur l'exercice concerné.

Recommandation n° 4. : Établir des inscriptions budgétaires réalistes et sincères en investissement conformément aux articles L. 1612-4 et L. 2311-1 du CGCT en s'appuyant, pour les opérations les plus significatives, sur une gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement (articles L. 2311-3 et L. 5211-6 du CGCT).

3.3 Une comptabilité d'engagement perfectible

L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense⁴³. L'engagement comptable – la réservation des crédits à la dépense – précède l'engagement juridique ou lui est concomitant⁴⁴. Au sein d'un EPCI, le président est chargé de la tenue de la comptabilité d'engagement⁴⁵.

Après examen des fichiers comptables produits par la collectivité pour 2021⁴⁶, la chambre a constaté que 9 % des 1 618 opérations recensées n'ont pas fait l'objet d'un engagement comptable préalable, soit 30 % (0,9 M€) des dépenses examinées (3 M€). L'essentiel des dépenses mandatées sans engagement préalable correspondent à des subventions ou dépenses encadrées par des conventions ou délibérations qui constatent l'obligation de payer (exemple : 255 426 € au SYDEV dans le cadre de la convention de déploiement du très haut débit). La validation en conseil communautaire et l'engagement juridique sont insuffisants et doivent être complétés d'un engagement comptable.

Expliquant sa pratique par « la recherche d'efficacité dans les procédures », la communauté de communes indique vouloir mettre en place un engagement systématique pour toutes les subventions et aides attribuées.

⁴³ Cf article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

⁴⁴ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2 titre 4 chapitre 1

⁴⁵ Article L. 2342-2 et L. 5211-36 du CGCT

⁴⁶ L'analyse des fichiers a été effectuée sur le budget principal et s'est concentrée sur les dépenses réelles des chapitres 011 "charges à caractère général" (hors comptes 6061 et 625) et 65 "autres charges de gestion courante" (hors compte 653)⁴⁶, et sur les seuls mandats ordinaires.

Prenant acte de cette intention, la chambre lui recommande d'améliorer sa comptabilité d'engagement, en se référant le cas échéant au guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées élaboré par le comité national de fiabilité des comptes locaux (CNoCP).

Recommandation n° 5. : Améliorer la comptabilité d'engagement pour la mettre en conformité avec l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales et les dispositions du titre IV chapitre 1 de l'instruction budgétaire et comptable M14.

3.4 Des restes à réaliser conséquents, insuffisamment justifiés

Selon les dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) correspondent, pour les dépenses d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées. Un état est joint au compte administratif à titre de justification des restes à réaliser qui y sont inscrits.

La chambre a constaté que les états des restes à réaliser joints aux comptes administratifs de la communauté de communes ne mentionnaient ni les dates et numéros d'engagement des opérations concernées, ni aucune observation permettant d'attester d'un engagement juridique et financier effectif. De nouveaux états transmis par l'EPCI en cours d'instruction font état d'un nombre conséquent de dépenses inscrites en restes à réaliser sans référence à un engagement juridique ou à un numéro d'engagement comptable.

La CCPH a justifié sa pratique en évoquant la nécessité de faire face à des dépenses non prévues avant le vote du budget.

La chambre rappelle que seules les dépenses et recettes engagées juridiquement et comptablement peuvent être inscrites en restes à réaliser. Elle rappelle également que l'exécutif est en droit, jusqu'à l'adoption du budget, d'exécuter les dépenses, dans la limite de celles inscrites au budget l'année précédente pour les dépenses de fonctionnement et du quart des crédits ouverts au budget précédent pour les dépenses d'investissement (cf. article L. 1612-1 du CGCT).

Faute de pouvoir justifier de l'effectivité à la fois de l'engagement comptable et de l'engagement juridique de toutes les dépenses et recettes concernées, les restes à réaliser inscrits par la CCPH ne peuvent pas être considérés comme sincères.

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a indiqué avoir pris acte des remarques de la chambre en n'inscrivant en restes à réaliser 2022 que les dépenses ayant donné lieu à un engagement comptable. La chambre l'invite à poursuivre en ce sens.

Recommandation n° 6. : Évaluer et justifier les restes à réaliser conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT et aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome II, titre 4, chapitre 1, paragraphes 2.3.2.8 et 7.4.2).

3.5 Un résultat cumulé dont la sincérité est altérée

Le résultat cumulé excédentaire doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement et, pour le solde, en excédent de fonctionnement reporté ou en réserves (articles L. 2311-5, R. 2311-11 et R. 2311-12 du CGCT). Le solde des restes à réaliser de la section d'investissement est intégré dans le calcul du besoin de financement⁴⁷.

La procédure d'affectation des résultats est respectée pour le budget principal, comme pour les budgets annexes.

En revanche, le besoin de financement, qui intègre des restes à réaliser non justifiés (voir supra), apparaît surestimé. En ne retenant que les restes à réaliser justifiés dans les nouveaux états transmis en cours d'instruction pour 2019 à 2021, l'excédent de fonctionnement paraît mobilisé au-delà du besoin de financement de la section d'investissement.

Tableau n° 1 : Affectation du résultat et financement de la section d'investissement⁴⁸

	2019	2020	2021
RAR en dépenses			
RAR signés et repris au CA	1 230 870,00	1 399 762,00	1 925 857,00
RAR transmis en cours d'instruction et disposant d'un numéro d'engagement	508 902,26	295 116,83	632 791,73
RAR en recettes			
RAR signés et repris au CA	94 100,00	122 608,00	266 796,00
RAR transmis en cours d'instruction et disposant d'un numéro d'engagement	-	-	-
Solde des RAR			
solde RAR initial repris dans la délibération d'affectation du résultat	- 1 136 770,00	- 1 277 154,00	- 1 659 061,00
solde RAR recalculé	- 508 902,26	- 295 116,83	- 632 791,73
Besoin (-) ou excédent (+) de financement			
besoin de financement initial	- 1 761 252,04	- 387 882,24	- 1 580 511,17
besoin de financement recalculé	- 1 133 384,30	594 154,93	- 554 241,90
Résultat affecté			
affectation n + 1 au c/1068 (source délibération)	1 761 252,04	387 882,24	1 580 511,17
part du résultat de fonctionnement affecté sans nécessité	627 867,74	982 037,17	1 026 269,27
Résultat de fonctionnement cumulé recalculé	4 149 540,14	5 153 154,34	7 154 098,57

Source : chambre régionale des comptes d'après les ERAR transmis par la CCPH

⁴⁷ Cf instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 5 « la détermination des résultats »

⁴⁸ L'excédent de financement recalculé ainsi que le résultat de fonctionnement cumulé n'ont pas été corrigés sur les années antérieures à 2019 faute de disposer d'états de restes à réaliser fiables.

Au cours des échanges, la CCPH a évoqué l'impossibilité de voter un budget en suréquilibre⁴⁹. La chambre rappelle que le vote du budget en excédent est possible, en fonctionnement comme en investissement (articles L. 1612-6 et L. 1612-7 du CGCT).

3.6 Un cadrage des procédures internes qui permet de limiter les délais de mandatement et de paiement

Mutualisée entre la ville des Herbiers et la communauté de communes à effectifs constants, la direction des finances a mis en place de nouvelles procédures uniformisées qui ont permis d'améliorer les rattachements ainsi que les délais de mandatement et de paiement.

Pour le mandatement, un rappel automatique est adressé aux services 14 jours après réception de la facture et ensuite toutes les 24 heures afin de respecter l'obligation réglementaire de paiement dans un délai de 30 jours⁵⁰.

L'examen des mandats du budget principal émis au titre de 2021 fait apparaître un délai global de paiement satisfaisant, situé entre 12,5 jours pour les dépenses de fonctionnement et 16,5 jours pour les dépenses d'investissement⁵¹.

3.7 Une absence de provisionnement, en dépit de risques avérés

Application du principe comptable de prudence, les dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales en cas d'ouverture d'un contentieux à leur encontre, de créance douteuse ou de procédure collective concernant un organisme auprès duquel la collectivité est engagée financièrement⁵².

La communauté de communes n'a procédé à aucun provisionnement jusqu'en 2022, alors que plusieurs situations requérant la constitution d'une provision ont été relevées.

⁵⁰ Articles R. 2192-10 et suivants du CCP

⁵¹ L'examen a porté en section de fonctionnement, sur les charges à caractère général des comptes 60, 61 et 62 hors comptes correspondant à des versements récurrents (6061, 6261 et 6262) et en section d'investissement sur les comptes 20 (hors 204), 21 et 23

⁵² Détention d'une part du capital, octroi d'une garantie d'emprunts, d'un prêt, créance ou avance de trésorerie cf. art. L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT

La chambre rappelle qu'en cas d'ouverture d'une procédure collective, l'établissement doit estimer le montant de la charge qui pourrait résulter du risque d'irrécouvrabilité ou de dépréciation, et constituer des provisions pour les garanties d'emprunts, prêts, créances, avances de trésorerie ou participations en capital accordés à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la communauté de communes en fonction du risque financier encouru. Les provisions doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et des charges (instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, § 3.2.1).

Recommandation n° 7. : Constituer des provisions dès l'ouverture d'une procédure collective et l'identification de créances douteuses conformément aux articles L. 2321-2, L. 5211-36, R. 2321-2 et R. 5211-13 du CGCT.

Par ailleurs, la chambre observe qu'aucune provision n'a été constituée pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur compte épargne-temps (CET) par le personnel. Or, l'instruction budgétaire et comptable M14⁵³ dispose que « Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, etc.) ». Le montant de la provision doit couvrir l'ensemble des jours épargnés sur les CET.

En réponse aux observations provisoires, la CCPH a précisé qu'elle prévoyait une enveloppe d'indemnisation dès le calcul de la masse salariale et que l'usage de provisions lui apparaissait comme une procédure complémentaire non nécessaire au regard des enjeux financiers (11 275 € par an en moyenne). La chambre observe que cette pratique n'est pas conforme aux dispositions précitées et qu'elle nuit à la fiabilité des prévisions budgétaires.

Recommandation n° 8. : Constituer une provision pour compte épargne-temps conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 1, titre 1, chapitre 2).

3.8 Les liens financiers entre les budgets

La chambre a relevé une erreur de comptabilisation pour le bâtiment de l'office du tourisme maintenu dans l'état de l'actif du budget principal au compte 2423 alors qu'il aurait dû être comptabilisé au compte 181. L'utilisation du compte 2423 correspond en effet à la mise à disposition de biens par une commune au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale dans le cadre d'un transfert de compétences.

⁵³ Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 1, titre 1, chapitre 2

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a indiqué qu'elle allait se rapprocher du comptable pour rectifier cette anomalie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information budgétaire s'est améliorée depuis le dernier contrôle de la chambre. Elle reste cependant perfectible. Des écarts importants entre les inscriptions budgétaires et les dépenses réalisées en investissement nuisent ainsi à la sincérité budgétaire. Un problème récurrent d'ajustement entre la définition du besoin, le vote des crédits et l'engagement effectif des opérations d'équipement génère des taux d'exécution faibles et des restes à réaliser élevés. En résulte une majoration du besoin de financement de l'EPCI.

Par ailleurs, la communauté de communes n'a constitué aucune provision, en dépit, d'une part, de risques avérés liés à des contentieux et des créances douteuses et, d'autre part, de l'ouverture de comptes épargne-temps.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Compte-tenu du poids du budget principal, la chambre a ciblé son analyse sur celui-ci. Le budget annexe assainissement appelle néanmoins des remarques.

4.1 Des recettes globales en hausse, mais une autonomie fiscale en régression

Les produits de gestion de l'EPCI ont augmenté de 26 % sur l'ensemble de la période. Sous l'effet des différentes réformes fiscales⁵⁴, la part de la fiscalité s'est réduite, passant de 55 % des produits de gestion en 2017 à 37 % en 2021, tandis que celle des ressources institutionnelles est devenue majoritaire (36 % en 2017, 51 % en 2021).

Le produit des impositions directes par habitant est nettement supérieur à la moyenne des communautés de communes (377 €/habitant contre 194 €/habitant en moyenne en 2021⁵⁵), en raison de l'importance du produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE, 148 €/habitant en 2022 contre 61 €/habitant pour la moyenne des EPCI⁵⁶).

La part importante des impôts économiques a permis de limiter l'impact de la suppression de la taxe d'habitation pour la CCPH.

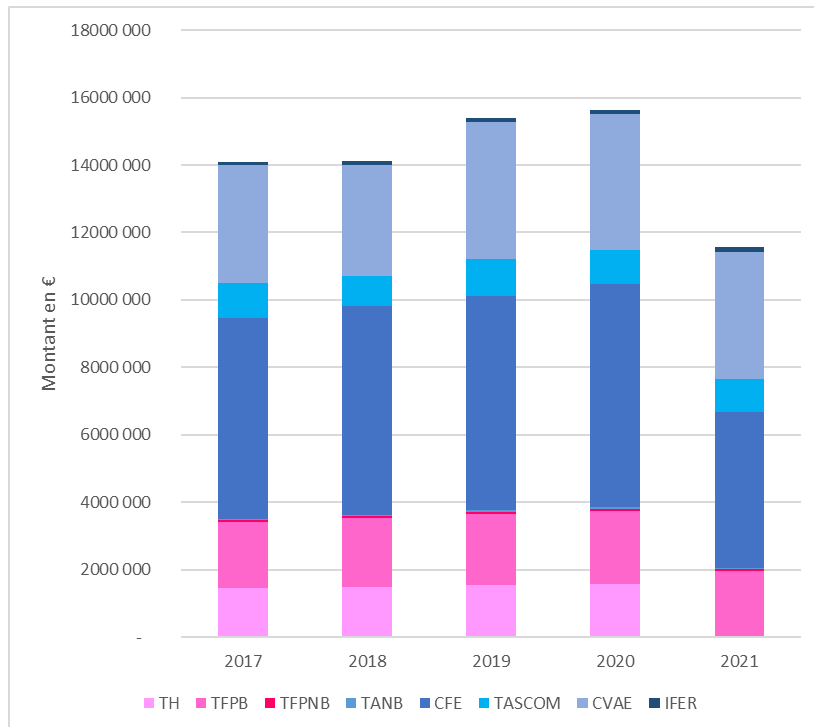
⁵⁴ Suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales remplacée par une fraction de TVA engagée en 2018 ; réduction de la base du foncier bâti des entreprises industrielles de 50 % en 2021

⁵⁵ cf. CA 2021 et rapport OFGL 2022

⁵⁶ Source : DGFIP

La communauté de communes a perdu en autonomie fiscale, son budget apparaissant de plus en plus dépendant des compensations versées par l'État et de leur évolution.

Graphique n° 3 : Évolution du panier fiscal de la CCPH



Sources : Rapport OFGL 2022 et CA 2021 de la CCPH

Constants sur l'ensemble de la période, les taux adoptés se situent nettement en deçà de la moyenne nationale pour la taxe d'habitation et le foncier non bâti et au-delà pour le foncier bâti.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la communauté de communes confirme que, compte tenu des différentes réformes fiscales, de la fluctuation des compensations versées, elle « bénéficie de moins en moins de la dynamique de base et [que] la part des ressources pilotables avec pouvoir de taux diminue ». Elle souligne que la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à horizon 2024 accroît encore le manque de visibilité sur l'évolution de ses ressources. Selon elle, ce contexte justifie le renforcement de son fonds de roulement, afin de pouvoir financer ses investissements en limitant le recours à l'emprunt.

4.2 Les dépenses de fonctionnement en hausse du fait des transferts de compétences et de la création de services communs

Les charges de gestion courante augmentent de 44 % sur la période sous l'effet :

- de la hausse des charges de personnel qui représentent entre 52 et 54 % des charges de gestion courante ;
- des transferts de compétence vers l'EPCI ; transfert de la contribution au SDIS (+ 405 382 € en 2019), création du centre intercommunal d'action sociale (CIAS, subvention de fonctionnement de 220 000 € en 2019 puis 385 000 € les années suivantes).

La part des dépenses de personnel par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement reste néanmoins très inférieure à la moyenne des communautés de communes (24 % contre 40,8 % en 2021).

4.3 Un niveau d'autofinancement très satisfaisant

L'autofinancement se situe à un niveau très satisfaisant : l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'établit à 3 M€ en 2021, de même que la capacité d'autofinancement (CAF), soit respectivement 30 % et 29 % des produits de gestion (tableau n° 1, annexe 3).

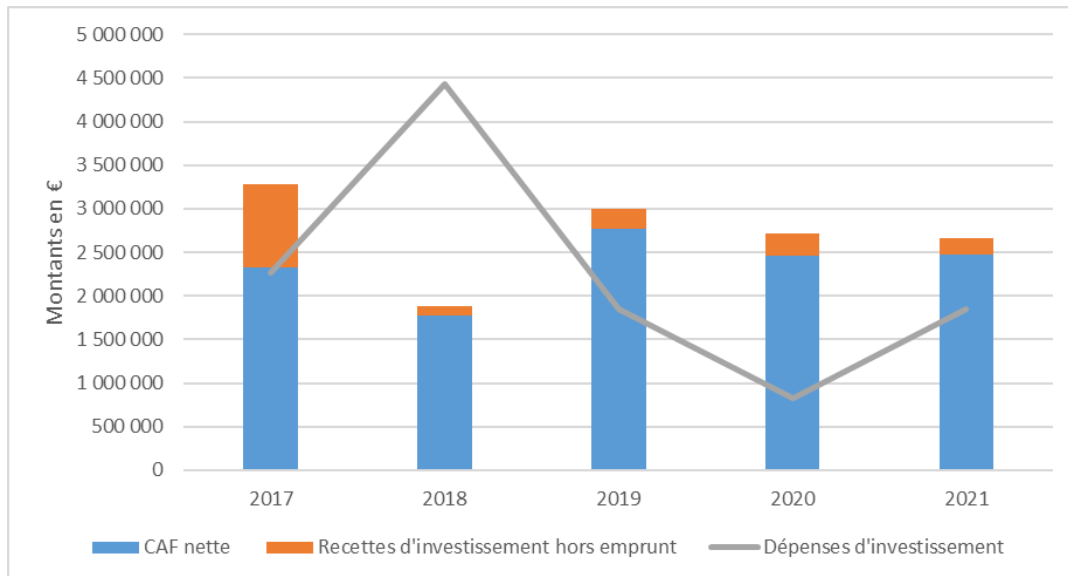
La situation de l'autofinancement est plus favorable encore si on examine les budgets consolidés. La CAF brute consolidée varie entre 36 et 54 % des produits de gestion sur la période et progresse de 27 %. Si le budget principal est le premier contributeur de la CAF brute (47 à 72 % de la CAF brute sur la période), les budgets annexes dédiés à l'assainissement collectif et aux ordures ménagères (respectivement jusqu'à 35 % et 24 % de la CAF brute consolidée) y contribuent également de façon significative (graphique n° 1, annexe 3).

4.4 Les dépenses d'investissement

4.4.1 Des investissements autofinancés

L'EPCI a réalisé des dépenses d'investissement à hauteur de 8,15 M€ sur la période, soit un niveau inférieur à la moyenne des communautés de communes. À l'exception de 2018, le niveau de financement propre disponible a toujours été supérieur au montant des dépenses engagées, limitant ainsi le recours à l'emprunt sur la période à 492 000 € pour le budget principal.

Graphique n° 4 : Évolution du financement propre disponible et des dépenses d'investissement (budget principal)



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

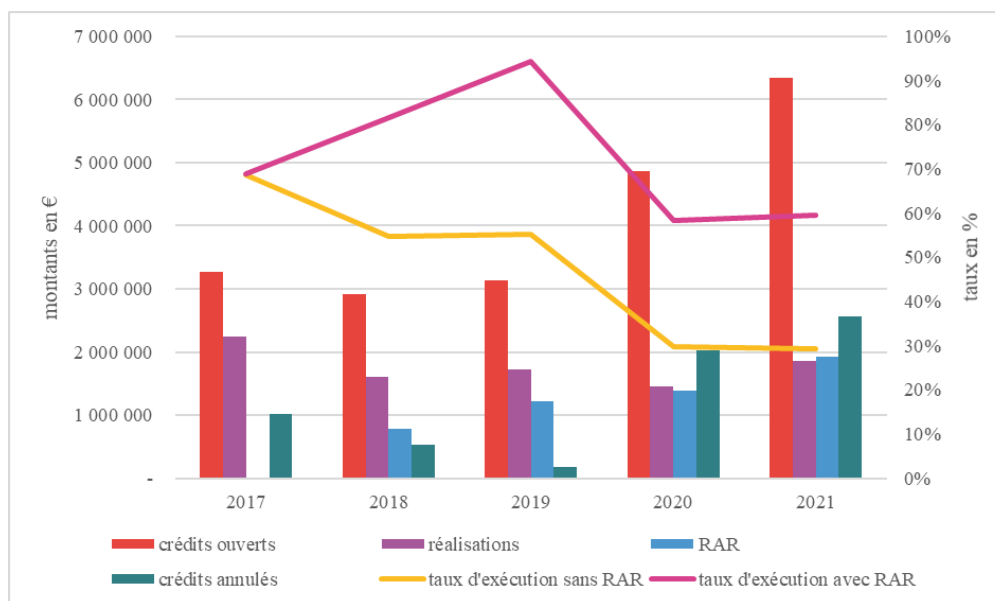
Au regard de ses ressources, l'effort d'équipement de la CCPH est moins important que les autres communautés de communes, représentant en 2021 9,3 % des recettes réelles de fonctionnement, contre 22,1 % pour la moyenne des communautés de communes⁵⁷ (cf. CA 2021 et rapport OFGL 2022).

Ce faisant, la chambre observe favorablement que la communauté de communes est parvenue à rétablir sa capacité d'autofinancement et à financer ses dépenses d'investissement sans recours excessif à l'emprunt, conformément à la recommandation émise lors du précédent contrôle.

4.4.2 Un pilotage des investissements à améliorer

Malgré le suivi individualisé des dépenses d'équipement par opération, le taux de réalisation des dépenses d'équipement (hors dépenses financières et sans les reports) n'est que de 43,3 % sur la période contrôlée. Sur les 20,6 M€ de crédits ouverts, seuls 8,9 M€ ont été effectivement réalisés, 5,3 M€ inscrits en reports et 6,3 M€ annulés.

⁵⁷ Source : CA 2021 et rapport OFGL 2022

Graphique n° 5 : Consommation des crédits ouverts et taux de réalisation

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs

Pour améliorer le pilotage opérationnel et financier de ses opérations d'investissements, la CCPH gagnerait à mettre en place une véritable programmation pluriannuelle des investissements (PPI) et à mieux définir toutes les composantes des projets avant d'en faire approuver le programme d'exécution par le conseil communautaire. Elle pourrait également recourir aux AP/CP pour le suivi des opérations les plus importantes.

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a indiqué que le PPI avait été mis à jour pour le débat d'orientations budgétaires en 2022 et 2023 et ajusté pour tenir compte de ses capacités techniques à réaliser les investissements et de la hausse des charges de fonctionnement.

La chambre prend acte de cet ajustement et invite l'EPCI à s'assurer de l'adéquation entre, d'une part, les montants prévisionnels annuels inscrits au PPI et présenté lors du débat d'orientations budgétaires, et d'autre part, les crédits budgétaires votés par le conseil communautaire.

4.5 L'encours de la dette et les ratios d'endettement

L'encours de la dette consolidée s'élève au 31 décembre 2021 à 7 M€, dont 5,5 M€ pour le seul budget principal (soit 51 % de l'encours total cf. graphique n° 2, annexe 3). Avec un encours consolidé en baisse à 2,4 M€, une capacité de désendettement de 4,5 années de CAF brute (1,8 années pour le budget principal) et une structure de dette classée intégralement en A1, l'endettement de la communauté de communes apparaît sécurisé et maîtrisé.

Rapporté à son niveau de ressources, le poids de la dette de la CCPH est très nettement inférieur à celui des autres communautés de communes (27,7 % des recettes réelles de fonctionnement en 2021 contre 53,1 % en moyenne).

4.6 Un niveau élevé de fonds de roulement et de trésorerie

En 2021, le fonds de roulement et la trésorerie du budget principal représentent respectivement 6,16 M€ et 10,83 M€, soit 10 et 18 mois de charges courantes. Ce niveau particulièrement confortable place l'EPCI dans des conditions favorables pour conduire son programme d'investissements. La chambre invite néanmoins la communauté de communes à s'interroger sur l'intérêt d'accumuler des réserves aussi importantes, constituées principalement par l'impôt (voir point 4.1). Elle l'invite à examiner les perspectives d'utilisation de cette trésorerie excédentaire, ou le cas échéant à engager une réflexion sur le niveau de sa fiscalité.

4.7 Une capacité de financement qui pourra être mise au service d'un programme d'investissements ambitieux

Sous réserve du manque de précision du PPI évoqué plus haut, et du rattrapage du retard pris dans la réalisation des investissements programmés sur la période écoulée, la capacité de financement actuelle de l'EPCI devrait lui permettre de soutenir le programme d'investissements conséquent envisagé pour les années à venir (montant global pour 2022-2025 de 21,7 M€, incluant la construction d'une bibliothèque « tiers lieu » aux Herbiers et la rénovation des bibliothèques de proximité, pour un montant de 6,5 M€). Une évaluation prospective est réalisée en annexe (graphique n° 3, annexe 3).

4.8 Le budget annexe assainissement collectif

Ce budget annexe dispose d'un fonds de roulement et d'une trésorerie particulièrement élevés, soit respectivement neuf ans et sept ans et demi de charges de fonctionnement.

Des investissements importants sont néanmoins probables dans les années à venir, compte tenu des travaux nécessaires pour la mise aux normes de la station d'épuration de la Dignée – évalués à 2,5 M€ HT - (cf. paragraphe 6.6.2 ci-après) et de la nécessité de renforcer la résilience du réseau d'assainissement face aux événements climatiques extrêmes. Dans ce contexte, la chambre recommande à la CCPH de s'appuyer sur le schéma directeur relatif aux eaux usées et au pluvial en préparation pour planifier les investissements nécessaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCPH a précisé que « l'élaboration du schéma directeur [avait] été confiée à une société spécialisée en novembre 2021, précisément afin d'être en possession d'un état des lieux exhaustif des systèmes d'assainissement et d'être en mesure de planifier les investissements nécessaires » et que « si la fin des analyses et investigations est possible au printemps 2023 en fonction de la pluviométrie et de l'état de la nappe haute, le schéma directeur sera terminé d'ici la fin de l'année afin d'affiner le Programme Pluriannuel d'Investissement pour une mise en œuvre dès 2024. »

Recommandation n° 9. : En s'appuyant sur le schéma directeur relatif aux eaux usées et au pluvial, établir un état des lieux précis des systèmes d'assainissement, hiérarchiser et planifier les investissements nécessaires dans le cadre du programme pluriannuel d'investissements.

4.9 Des relations financières déséquilibrées entre EPCI et communes

4.9.1 Des transferts de compétences non compensés par les communes membres

Les charges induites par les transferts de compétence n'ont pas été systématiquement compensés. C'est le cas notamment du transfert de l'entretien et de la création de la voirie d'intérêt communautaire au 1^{er} janvier 2016, qui induit des dépenses importantes : 748 000 € TTC de 2019 à 2021, 780 000 € TTC d'ici 2024 pour la remise à niveau des voiries d'intérêt communautaire.

Par ailleurs, comme évoqué précédemment, la mise en place de services communs n'a fait l'objet d'aucune compensation financière, à l'exception de la ville centre (baisse de l'attribution de compensation).

La chambre rappelle le principe de neutralité des transferts de charges prévu par l'article 1609 nonies C du code général des impôts et préconise un réexamen des relations financières entre EPCI et communes.

La CCPH s'est engagée à rappeler ce principe dans le futur pacte financier qui sera soumis au conseil communautaire, en prévoyant que chaque nouveau transfert de compétence devra s'accompagner d'un transfert de moyens.

Recommandation n° 10. : Se conformer au principe de neutralité des transferts de charges prévu par l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

4.9.2 Une fiscalité reversée qui pèse lourdement dans les dépenses de l'EPCI

Les reversements effectués auprès des communes des attributions de compensation, de la dotation de solidarité communautaire et des fonds de concours, ajoutés à la contribution au fonds de péréquation intercommunale (FPIC) intégralement assumée par la CCPH représentent sur la période sous revue entre 66 % et 95 % de ses produits de gestion.

La CCPH fait partie des 35 % des EPCI 25 000 à 50 000 habitants contributeurs nets au FPIC en 2021 et parmi ceux-ci, le poids de la contribution de la CCPH est comparativement élevé (12,51 % des dépenses de fonctionnement consolidées de la CCPH en 2021, contre 9,81 % en moyenne pour les EPCI de la strate contributeurs nets⁵⁸). Or, cette contribution est prise en charge intégralement par la CCPH, à l'exception d'une baisse de l'attribution de compensation de l'ensemble des communes opérée en 2016.

A contrario, les communes ont fait le choix de conserver 90 % du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)⁵⁹, dont le territoire du Pays des Herbiers est bénéficiaire (montant global communes et EPCI de 2,3 M € dont 212 281 € perçus par la CCPH et 1,7 M € par la ville des Herbiers). Pour rappel, le bénéfice de fonds peut être transféré à l'EPCI sur délibération concordante des communes membres⁶⁰.

Le poids de la fiscalité reversée se traduit dans le coefficient d'intégration fiscale, qui reste inférieur à celui des communautés de communes à fiscalité propre, même s'il évolue favorablement sur la période : 33,90 % en 2021 pour la CCPH contre 38,84 % pour la moyenne de la strate.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCPH bénéficie de produits de gestion en progression et d'une fiscalité économique favorable (produit de la CFE de 148€/habitant en 2022 contre 61€/habitant pour la moyenne des EPCI). Sous l'effet des différentes réformes fiscales, elle a vu son autonomie fiscale régresser. Ses dépenses ont augmenté sur la période, en raison de l'élargissement de ses compétences et de la mise en place de services communs.

Le niveau très satisfaisant de l'autofinancement et un fonds de roulement élevé placent l'EPCI dans des conditions favorables pour conduire son programme d'investissements. Le calibrage de son besoin de financement en amont reste néanmoins indispensable.

Par ailleurs, les relations financières entre l'EPCI et les communes membres font apparaître un déséquilibre : les charges induites par les transferts de compétence n'ont pas tous été compensés et la fiscalité reversée pèse lourdement sur les dépenses de l'EPCI.

⁵⁸ Source : CRC d'après les données de l'OFGL, 2021

⁵⁹ Créé en 2010 pour garantir la neutralité de la réforme de la taxe professionnelle Cf art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30/12/2009 de finances pour 2010

⁶⁰ cf. art. 1609 nonies C du CGI, Ibis paragraphe 3

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

En cours de mutualisation, le service commande publique de la CCPH est appelé à intervenir pour l'ensemble des communes membres. La stratégie d'achat et les outils à destination des acheteurs publics sont en cours d'élaboration.

À cet égard, la chambre souligne l'intérêt d'élaborer un guide de l'achat public pour sécuriser et harmoniser les pratiques des différents services intervenant dans le processus d'achat.

Pendant la période sous revue, l'EPCI a eu recours chaque année à l'expertise financière et fiscale d'un même cabinet de consultants : veille juridique et financière en matière de finances locales ; analyse fiscale ; analyse financière (rétrospective et prospective) de la CCPH ; assistance juridique, financière et fiscale auprès de l'EPCI, tenue d'un observatoire financier des communes du territoire, incluant la remise à chaque commune membre d'une analyse financière rétrospective et prospective la concernant.

Le montant total des prestations payées par la CCPH sur la période 2017-2022⁶¹s'élève à 197 587,68 € HT (237 105 € TTC).

La qualité de la prestation rendue n'appelle pas d'observations. En revanche, la chambre constate qu'au terme du marché à bons de commande qui couvrait la période 2017-2020, il n'y a pas eu de nouvelle mise en concurrence pour les exercices 2021 et 2022

La chambre rappelle que même si le montant de la prestation est inférieur au seuil de mise en concurrence obligatoire (40 000 €), la communauté de communes doit respecter les grands principes fixés par l'article L. 3 du code de la commande publique : égalité de traitement, liberté d'accès, transparence de la procédure. Lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin, la communauté de communes a intérêt à recueillir plusieurs devis afin de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse et de faire une bonne utilisation des deniers publics (article R. 2122-8 du CCP).

En restreignant la mise en concurrence, la communauté de communes s'est privée de la possibilité de comparer plusieurs offres.

Par ailleurs, cette prestation répondant à un besoin récurrent, potentiellement partagé avec les communes membres. Elle pourrait faire l'objet d'un accord-cadre à bons de commande, le cas échéant mutualisé entre l'EPCI et les communes.

En réponse aux observations provisoires, la CCPH a indiqué qu'elle suivrait la recommandation de la chambre en lançant dans le courant de l'année 2023 une consultation pour un nouvel accord cadre pour les missions de conseil financier.

Par ailleurs, afin d'améliorer ses pratiques, elle a indiqué avoir recruté un responsable de la politique achat et préparer un guide de la commande publique, qui sera accompagné d'actions de formation auprès des agents.

⁶¹ Cette somme comprend une facture de 25 919,68 €HT datée du 31 décembre 2016 correspondant au solde du contrat précédent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En voie de mutualisation entre l'EPCI et les communes membres, la fonction achats est en cours de structuration. L'élaboration d'un guide interne de l'achat public permettrait de consolider les démarches engagées à cette fin.

Pendant la période sous revue, l'EPCI a eu recours chaque année à l'expertise financière et fiscale du même cabinet de consultants. Si la qualité de la prestation rendue n'appelle pas d'observations, la chambre observe qu'elle n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence en 2021 et 2022, contrairement aux principes de la commande publique. Répondant à un besoin récurrent, potentiellement partagé avec les communes membres, cette prestation pourrait faire l'objet d'un accord-cadre à bons de commande, le cas échéant mutualisé entre l'EPCI et les communes.

6 UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT APPELÉ À PRENDRE EN COMPTE DE FAÇON CROISSANTE LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

La chambre a examiné la cohérence des démarches engagées, la mobilisation des leviers d'action dont dispose l'EPCI, les indicateurs de résultats obtenus sur le territoire intercommunal en termes de performance environnementale du territoire. Cette approche ne prétend pas rendre compte de manière exhaustive de l'ensemble des actions menées par la CCPH en matière développement durable.

6.1 Une stratégie d'action structurée

La CCPH a développé son action en matière de développement durable en s'appuyant sur plusieurs documents stratégiques élaborés de façon volontariste : agenda 21 en 2009, « forum d'avenir » et plan climat énergie territoire en 2017. Devenu obligatoire⁶², le plan climat air énergie territorial (PCAET) a été approuvé par le conseil communautaire le 28 septembre 2022. La stratégie en matière de développement durable trouve également une concrétisation dans le projet de territoire, le plan local d'urbanisme et habitat intercommunal approuvé le 27 avril 2022, le schéma directeur des mobilités actives approuvé le 1^{er} décembre 2021 et le contrat de relance territorial de relance et de transition écologique signé le 15 septembre 2021 avec l'État, la Région et le Département. Une synthèse des indicateurs du territoire et des moyens consacrés par la CCPH au développement durable figure en annexe 4 (tableaux n° 1 à 3).

⁶² Cf. art. L. 224-26 du code de l'environnement

6.1.1 Une feuille de route approfondie et concertée, dont le pilotage sur le plan financier reste néanmoins à conforter

Le plan d'action du PCAET repose sur un diagnostic approfondi, qui inclut, de façon volontariste, un bilan carbone complet⁶³ tenant compte des émissions de gaz à effet de serre (GES) indirectes du territoire intercommunal, alors que ce n'est pas obligatoire. Il a été élaboré après la conduite d'une large concertation, de nature à faciliter la définition d'un plan d'action réaliste et son acceptabilité.

La compatibilité du PCAET avec l'ensemble des documents normatifs et stratégiques a été systématiquement examinée, y compris avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, adopté la phase d'élaboration du PCAET.

En revanche, les gains induits par chacune des actions prévues (gains financiers, coûts de l'inaction, externalités sociales et environnementales), certes complexes à chiffrer, sont rarement évalués⁶⁴. Par ailleurs, si le coût du PCAET a été évalué à 3,5 M€ sur 2022-2025 et 13 M€ sur 10 ans, il n'existe pas de document récapitulant la programmation et le mode de financement de l'ensemble des actions prévues.

La mise en place d'un outil de pilotage, comprenant pour chaque action le phasage de mise en œuvre, les moyens mobilisés et l'état de consommation des crédits inscrits, faciliterait le suivi opérationnel et financier du plan d'action.

En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes a confirmé la difficulté d'évaluer les gains financiers induits par les actions programmées dans le PCAET et le coût de l'inaction.

6.1.2 Des objectifs pragmatiques qui mobilisent l'ensemble des acteurs du territoire, en retrait pour certains par rapport aux objectifs nationaux

Le plan d'action envisagé intègre un objectif de sobriété énergétique fondé sur les changements de comportements, sans se limiter à des actions plus coûteuses de rénovation énergétique (accompagnement des entreprises locales, réduction de la consommation énergétique des zones d'activités, sensibilisation auprès des particuliers et du public scolaire).

L'ensemble des acteurs du territoire sont associés à la démarche : entreprises, hébergeurs touristiques, agriculteurs, particuliers dans le cadre de la société de projets d'énergies renouvelables, EPCI et communes avec une volonté d'exemplarité (cf. ci-après).

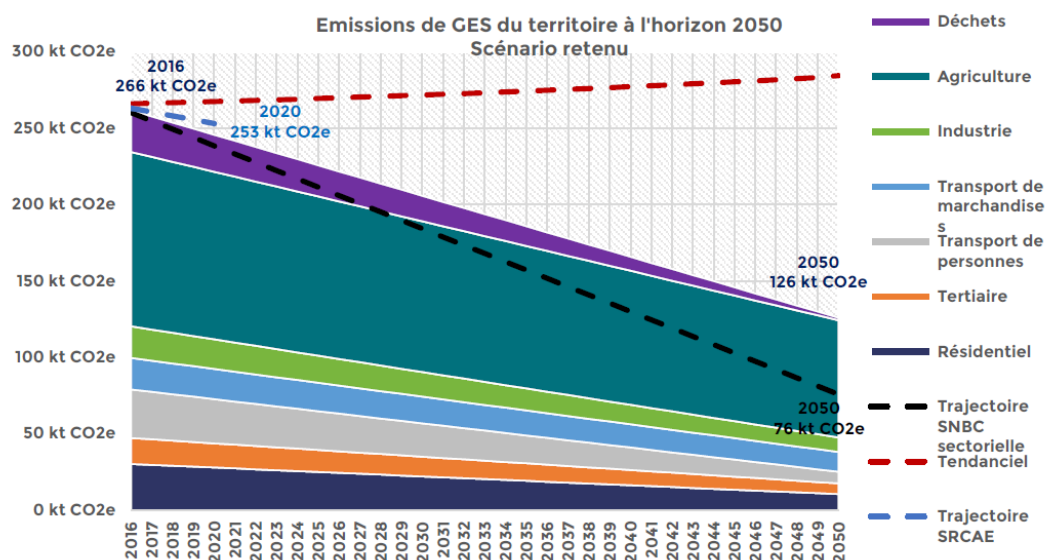
En dépit d'un manque d'éléments de diagnostic sur le sujet, les enjeux en termes de santé environnementale sont pris en compte, en lien avec le plan local unique santé social (PLUSS). L'élaboration à venir d'un projet alimentaire territorial s'inscrit dans ce cadre.

⁶³ cf. art. R. 229-47 et R. 229-52 du code de l'environnement

⁶⁴ Ex : les gains environnementaux attendus du développement des circuits courts (cf. fiches 3.3.1 et 3.3.2) auraient pu être approchés, comme l'ont été les économies d'énergie attendues du soutien à la construction de logements autonomes sur le plan énergétique (cf. fiche 1.1.3)

Toutefois, certains des objectifs fixés sont en retrait par rapport à ceux fixés au niveau national, tels que l'atteinte de la neutralité carbone, non prévue en 2050, et la part d'énergies renouvelables (tableau n° 4, annexe 4). Ces choix, liés au refus du développement de l'éolien, sont argumentés par la CCPH, qui souhaite préserver les terres agricoles, le patrimoine naturel et l'attractivité touristique de son territoire.

Graphique n° 6 : Objectifs de réduction des gaz à effet de serre



Source : stratégie territoriale du PCAET de la CCPH

Le bilan des actions prévues dans le secteur agricole paraît limité : alors que c'est le premier secteur émetteur de GES sur le territoire (43 % des émissions directes), l'objectif ciblé est celui d'une baisse de 33 % de ces émissions de GES entre 2016 et 2050, contre 53 % pour l'ensemble du territoire. Ce niveau correspond au potentiel théorique maximum tel qu'évalué dans le diagnostic du PCAET, sauf à réduire l'activité agricole sur le territoire.

Écartant cette hypothèse, la CCPH a répondu qu'elle entendait privilégier l'évolution des pratiques des exploitants⁶⁵ et que l'objectif fixé était le résultat d'une large concertation avec les acteurs du monde agricole. L'accompagnement au changement apparaît néanmoins comme un enjeu pour produire pleinement les effets attendus.

De façon générale, les actions prévues pour préserver la ressource en eau sont principalement ciblées sur le volet quantitatif et peu sur le volet qualitatif alors qu'il s'agit d'un enjeu important pour le territoire (cf. 6.1.1. ci-après). Aucun objectif n'est fixé en termes de réduction des intrants (nitrates, phosphores et pesticides), alors qu'ils contribuent à dégrader la qualité de l'eau.

⁶⁵ cf. fiche 4.3.3. Sensibiliser sur les pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement

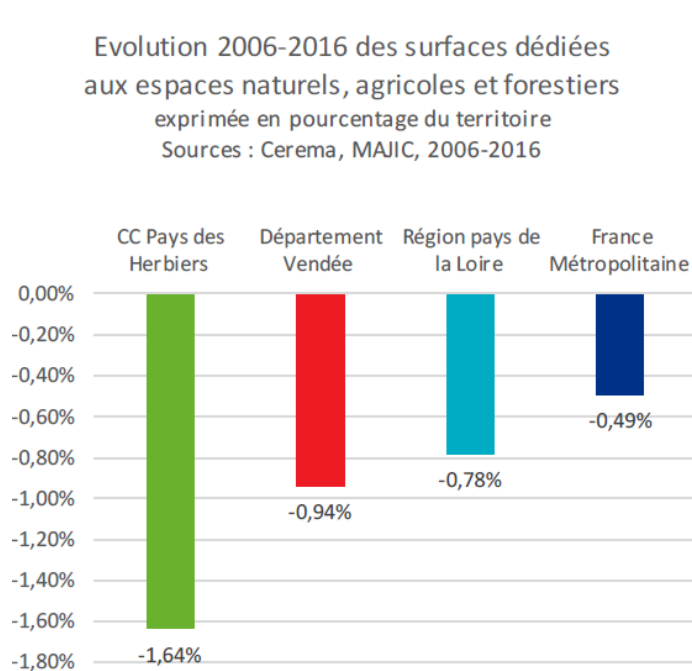
En réponse aux observations de la chambre, la communauté de communes a confirmé que les objectifs en termes de qualité de l'eau n'étaient pas encore fixés mais qu'elle souhaitait aborder ce point avec les exploitants agricoles et les syndicats en charge de la gestion de l'eau et des bassins versants.

6.2 La prise en compte des enjeux environnementaux dans la gestion de l'espace intercommunal

6.2.1 La sobriété foncière, une contrainte forte sur le territoire

L'artificialisation des surfaces est un enjeu fort au Pays des Herbiers, qui a connu un rythme d'artificialisation plus soutenu que les autres échelons.

Graphique n° 7 : Évolution des surfaces dédiées aux espaces naturels, agricoles et forestiers



Source : CCPH, diagnostic territorial du PLUIH

La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers est principalement liée au développement des activités économiques et au tourisme (61 % des surfaces consommées dont 13 % pour le parc du Puy du Fou), ainsi qu'à l'habitat, sur un territoire où la maison individuelle reste la forme d'habitat prédominante (graphique n° 1, annexe 4). Elle a nettement diminué depuis 2017.

Graphique n° 8 : Évolution de la consommation foncière entre 2009 et 2021

Source : portail national de l'artificialisation des sols

Des objectifs de densification urbaine et de réduction de la consommation des terres agricoles et naturelles ont été intégrés dans le PLUiH⁶⁶ approuvé par le conseil communautaire du 15 février 2023.

Le respect de la trajectoire fixée entre-temps par la loi Climat et résilience⁶⁷ (limitation d'ici 2031 de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers à 50 % de la consommation 2011-2021) a nécessité un renforcement des objectifs d'économie d'espaces, à la demande du préfet de la Vendée. La communauté de communes a précisé que le nouveau PLUiH avait limité la consommation d'espaces à 180 hectares pour les dix prochaines années, d'une part en augmentant la densité de construction dans les zones d'extension pour l'habitat (moins 5,8 hectares), et, d'autre part, en réduisant les surfaces initialement prévues pour la construction d'équipements publics ou nécessaires au développement du tourisme (moins 2,2 hectares).

⁶⁶ Mobilisation des gisements fonciers dans l'enveloppe urbaine d'au minimum 33 % ou 30 % logements créés selon la commune, objectifs chiffrés de densité minimale dans l'enveloppe urbaine et en extension de l'enveloppe urbaine

⁶⁷ cf. art. 191 de la loi n° 2021-1104 du 22/08/2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

6.2.2 La prise en compte des enjeux environnementaux dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat

Le PLUiH intègre plusieurs mesures contribuant à l'adaptation au changement climatique⁶⁸ - prévention des îlots de chaleur à travers la fixation d'un coefficient minimum de pleine terre à respecter dans les constructions nouvelles (30% minimum pour les habitations et de 15 % minimum projets à vocation économique) et la végétalisation des espaces (ex : obligation de planter au moins un arbre pour quatre places de stationnement), conservation des eaux pluviales sur l'unité foncière – et à la préservation de la biodiversité – protection des haies et des boisements, préservation des trames verte et bleue. La CCPH accompagne depuis 2019 les particuliers dans la plantation de haies bocagères ; plus de 5 km de haies ont été réalisés dans le cadre de cette action.

Une mobilisation des réserves foncières des communes est prévue pour faciliter l'installation de maraîchers biologiques sur le territoire intercommunal et encourager les circuits courts⁶⁹.

La CCPH intervient également pour améliorer la performance énergétique des bâtiments, alors que le secteur résidentiel est le 1^{er} poste de consommation d'énergie sur le territoire. Elle soutient les propriétaires occupants qui réalisent des travaux d'amélioration énergétique, à travers une subvention dont le montant varie en fonction du gain énergétique obtenu, de l'étiquette énergétique après travaux et de l'utilisation de matériaux biosourcés.

6.3 Une action proactive en matière de gestion des déchets, qui contribue à la performance du territoire

En charge du service public de gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA) sur le territoire intercommunal⁷⁰, la CCPH a engagé une politique volontariste de gestion des déchets, appuyée notamment sur :

- une responsabilisation des usagers à travers le recours exclusif à des points d'apport volontaire pour la collecte, la mise en place d'un système de contrôle d'accès aux déchèteries et d'une redevance incitative en 2016 ;
- une action pro-active en matière de tri, avec l'extension des consignes de tri des emballages dès 2017 alors que l'échéance légale est prévue en 2022⁷¹, la mise à disposition de composteurs individuels et collectifs facilitant la généralisation du tri à la source des biodéchets, obligatoire au 31 décembre 2023⁷² ;

⁶⁸ Ensemble d'actions contribuant à anticiper les effets négatifs du changement climatique et à prendre les mesures appropriées pour prévenir ou minimiser les dommages que ces effets peuvent causer (cf. *Rapport de l'IACE, 25/11/2021, « Adaptation : les institutions financières publiques ont aussi un rôle à jouer »*)

⁶⁹ Cf fiche action n° 3.3.3 du PCAET

⁷⁰ Le traitement des déchets est délégué au syndicat mixte Trivalis

⁷¹ Cf art. L. 541-1 5° du code de l'environnement

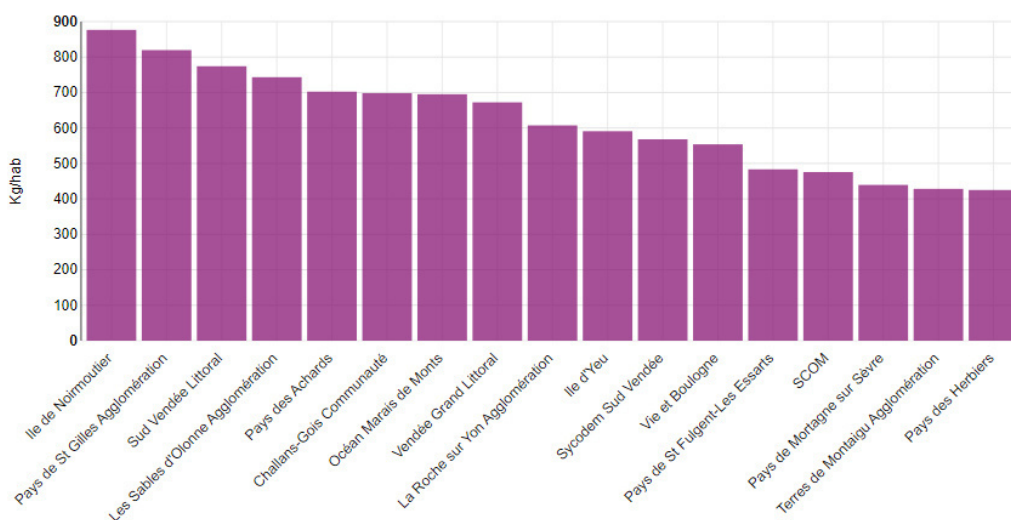
⁷² Cf art. L. 541-21-1 du code de l'environnement

- des actions de sensibilisation et d'accompagnement des changements de comportement, parmi lesquelles des animations en lien avec les déchets en milieu scolaire, l'accompagnement des clubs sportifs et des établissements scolaires dans la mise en œuvre des éco-gestes et un projet de ressourcerie aux Herbiers en 2023.

Un projet de recyclerie, investissement évalué à 500 000 €, est également prévu pour 2022-2023.

Ces différentes actions contribuent à expliquer la quantité de déchets ménagers et assimilés produite par habitant (425 kg/habitant en 2021⁷³), nettement inférieure aux moyennes départementale (630 kg par habitant en 2021) et nationale⁷⁴. En 2021, elle était la moins élevée des EPCI vendéens.

Graphique n° 9 : Quantité de déchets ménagers et assimilés produits par habitant en 2021



Source : Observatoire des déchets de Vendée

Au regard de la quantité de DMA produite par habitant, la CCPH devance la valeur cible fixée au niveau national pour 2030⁷⁵.

La part des ordures ménagères résiduelles est également plus faible qu'à l'échelle départementale et nationale⁷⁶. Elle s'est considérablement réduite depuis la mise en place de la redevance incitative en 2016 et de l'extension des consignes de tri des emballages en 2017 (- 48 % entre 2015 et 2021). On constate néanmoins un transfert vers les déchets « tri entrant », en particulier les emballages dont le volume produit a plus que doublé de 2015 à 2021.

⁷³ Source : Observatoire des déchets de Vendée, 2022

⁷⁴ En 2019 (dernières données nationales disponibles cf. Déchets, chiffres clés 2021, ADEME), 415,84 kg/habitant contre 597,14 kg/habitant en moyenne en Vendée et 582 kg/habitant en moyenne à l'échelle nationale

⁷⁵ Soit une valeur en baisse de 15 % en 2030 par rapport à 2010 cf. art. L. 541-1 1° du code de l'environnement

⁷⁶ En 2019 (dernières données nationales disponibles), 75,05 kg/habitant de la CCPH (18 % des DMA), 140 kg/habitant en Vendée (23 % des DMA) et 254 kg/habitant au niveau national (44 % des DMA)

Du fait du recours à des points d'apport volontaire, le coût de collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR), 4 € par habitant en 2018, est très nettement inférieur aux moyennes départementale (15,4 € par habitant) et nationale (13,5 € par habitant). Il en est de même pour le coût de gestion des DMA (coût aidé⁷⁷ de 62 €HT par habitant contre respectivement 99 €HT par habitant en Vendée et 93 € HT en moyenne nationale en 2016⁷⁸). À l'inverse, le coût de gestion des emballages est plus élevé au Pays des Herbiers (14 €/habitant contre 9,4 € par habitant en Vendée et 5,1 € par habitant au niveau national).

Afin de réduire la quantité d'emballages produite, la CCPH expérimente depuis peu un dispositif de consigne pour réemploi, en collaboration avec des commerçants locaux et avec le soutien du syndicat mixte Trivalis, l'ADEME et Citéo.

Dans le même objectif, deux autres pistes peuvent notamment être examinées :

- mettre en place une redevance incitative sur les déchets plastiques⁷⁹ ;
- sensibiliser à l'éco-conception les industries et commerces établis sur le territoire intercommunal, pour réduire en amont la quantité d'emballages mises sur le marché, dans la perspective de l'obligation de mise sur le marché d'une proportion minimale d'emballages réemployés⁸⁰.

En réponse aux observations provisoires, la CCPH a précisé qu'une étude était en cours pour optimiser la collecte, en vue de la réalisation d'un schéma directeur de gestion des déchets sur les dix ans à venir.

6.4 Le soutien à l'économie circulaire

L'économie circulaire consiste à produire des biens et des services de manière durable en limitant la consommation et le gaspillage des ressources ainsi que la production des déchets. Par opposition à une économie linéaire (extraire, fabriquer, consommer, jeter), elle repose sur l'éco-conception, l'achat de produits plus durables, l'allongement de la durée de vie du produit grâce notamment au réemploi, le tri et le recyclage⁸¹.

En collaboration avec Trivalis et les EPCI voisins⁸², la CCPH s'est engagée depuis 2013 dans une démarche d'écologie industrielle territoriale (EIT), définie par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte comme l'optimisation des flux des ressources utilisées et produites à l'échelle d'un territoire (matières, énergie et eau notamment), sur la base d'une quantification préalable.

⁷⁷ Coût aidé = charges HT - recettes industrielles, soutien des éco-organismes et subventions

⁷⁸ Source : Déchets, chiffres clés 2020, ADEME

⁷⁹ Cf article L. 2333-76 du CGCT

⁸⁰ Cf décret n° 2022-507 du 8 avril 2022 relatif à la proportion minimale d'emballages réemployés à mettre sur le marché annuellement

⁸¹ Source : ministère de la transition écologique et la cohésion des territoires

⁸² En 2015, Trivalis a créé un poste d'animateur EIT réparti sur les territoires des Pays de Saint-Fulgent Les Essarts, Les Herbiers, Mortagne et Terres de Montaigu.

Dans le cadre de l'appel à projets économie circulaire de l'ADEME, la CCPH accompagne les projets d'économie circulaire (diagnostic individualisé, recherche de solutions locales, suivi/développement de projets en réseau avec les acteurs locaux, organisation de partage de bonnes pratiques). À titre d'exemple, a ainsi été développée la confection de sacs en tissus par l'ESAT des Herbiers à partir des déchets de tissus d'une entreprise locale, proposés par une grande surface des Herbiers à ses clients. Pour chaque projet, la quantité de déchets valorisés et évités à l'enfouissement est évaluée. Les entreprises locales sont incitées à travailler avec la matériauthèque de la Gaubretière (plateforme physique de réemploi des matériaux des entreprises) :

L'impact global de ces actions en termes de réduction des déchets pourrait être mieux évalué en le rapportant à la quantité globale de déchets produite par les entreprises concernées, donnée non connue à ce stade. Afin d'y remédier, la CCPH pourrait se doter d'outils d'observation, en collaboration avec les entreprises locales.

Plus largement, l'EPCI conseille les acteurs locaux en matière de gestion des déchets, d'efficacité énergétique et de mobilité durable. Entre 2020 et 2022, 53 entreprises ont participé à six ateliers sur ces thématiques, deux entreprises ont été formées à l'efficacité énergétique, 72 entreprises ont été sensibilisées à l'EIT, sept sont en cours de labellisation⁸³.

La CCPH identifie parmi les facteurs de réussite d'une telle démarche une sensibilisation basée sur l'essaimage à partir d'entreprises moteurs, une communication qui valorise les projets menés à bien et un travail d'animation soutenu sur le terrain.

6.5 L'affirmation d'une politique de mobilité, dans un contexte de forte dépendance à la voiture individuelle

Le territoire intercommunal n'est pas couvert par une offre de transports en commun. En 2019, 88 % des déplacements domicile-travail y étaient effectués en voiture (contre 79 % à l'échelle régionale), 5 % des déplacements domicile-travail à vélo⁸⁴.

La CCPH s'est saisie de cette problématique en prenant la compétence mobilité en décembre 2020, suite à la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités⁸⁵. Initiée antérieurement, sa politique en matière mobilité est axée sur :

- l'aménagement des itinéraires cyclables intercommunaux et communaux, avec l'objectif de relier chaque commune à la ville-centre qui concentre la majorité des emplois ;
- le développement des services vélos (mise en place d'un service de location longue durée de vélos à assistance électrique auprès des actifs et étudiants du territoire) ;
- l'accompagnement au changement de pratique, à travers une aide à l'acquisition de vélos à assistance électrique et la mise en place d'animations et d'événements en lien avec cette thématique (ex : séances de sensibilisation auprès du public scolaire, ateliers de remise en selle pour les seniors, soutien du « défi mobilité » organisé par l'ADEME Pays de la Loire).

⁸³ 3 entreprises labellisées Ecodéfis, 3 engagées dans un bilan carbone, une en cours de labellisation ISO

⁸⁴ Cf schéma directeur des modes actifs page 8

⁸⁵ cf. délibération du conseil communautaire du 09/12/2020

Un programme d'action a été défini dans le cadre du schéma directeur des modes actifs adopté en décembre 2021⁸⁶, qui intègre également des actions destinées à favoriser la *marchabilité* des centres-bourg. Un programme d'investissements de 2,2 M€ est prévu au titre des mobilités actives et durables sur la période 2021-2025, dont 1,7 M€ au titre de l'aménagement des pistes cyclables et 140 000 € au titre des aides à l'acquisition de vélos électriques (source : PPI de la CCPH).

En termes de résultats atteints, les éléments d'appréciation disponibles montrent que le Pays des Herbiers se place en position favorable à l'échelle régionale au regard des aménagements cyclables (1,15 mètre d'aménagement cyclable par habitant en 2020, contre 0,83 mètre à l'échelle régionale⁸⁷). Concernant l'évolution des pratiques et l'usage du vélo, 625 aides à l'acquisition d'un vélo électrique ont été versées en 2019, soit l'équivalent de 8 % des actifs du territoire qui résident et travaillent sur le Pays des Herbiers⁸⁸.

Afin de développer les alternatives à la voiture individuelle, la CCPH soutient également la réouverture de la ligne de chemin de fer entre Les Herbiers et Cholet, qui permettrait de desserrer la contrainte sur le foncier et faciliterait l'accès au parc du Puy du Fou⁸⁹. Ce projet n'est pas acté à ce stade.

6.6 Un enjeu fort de gestion de la ressource en eau sur le territoire, sur lequel l'EPCI dispose de leviers d'action limités

6.6.1 Une ressource fragile sur le territoire, dont la vulnérabilité est renforcée par le réchauffement climatique

Le territoire du Pays des Herbiers se situe en tête de deux bassins versants : celui de la Sèvre Nantaise au Nord et celui du Lay au Sud. Cette situation lui confère une position stratégique dans la disponibilité de la ressource en eau à l'échelle du sud de la Loire Atlantique et du Nord Vendée, notamment pour la production d'eau potable en aval⁹⁰.

⁸⁶ Cf délibération du conseil communautaire du 01/12/2021

⁸⁷ cf. fiche DREAL et étude INSEE « Les territoires ligériens face aux enjeux de développement durable », 2022

⁸⁸ Nombre évalué à 8140 cf. schéma directeur des modes actifs page 8

⁸⁹ cf. fiche action 2.1.3. du PCAET

⁹⁰ Le réservoir de la Bultière sur la Grande Maine est le plus gros du bassin versant de la Sèvre nantaise, soit 44 % de la production totale cf. diagnostic PCAET page 170)

La qualité est plus difficile à atteindre dès lors que 95 % de l'eau potable produite en Vendée provient des eaux de surface⁹¹. Or, l'état des eaux superficielles est jugé en état écologique moyen en raison des pratiques agricoles et des travaux d'aménagement hydrauliques (7,25 % des masses d'eau de surface ont été jugées en bon ou très bon état écologique en 2015⁹²). L'eau potable est jugée globalement de bonne qualité mais la teneur en nitrates doit faire l'objet d'une vigilance toute particulière (taux de présence maximum proche de la valeur limite dans certains secteurs⁹³).

Compte tenu des effets du changement climatique, en particulier de la modification des précipitations pluvieuses, et de l'augmentation des épisodes de sécheresse— la préservation de la ressource sur le plan quantitatif et qualitatif et le risque de conflits d'usages sont identifiés comme des enjeux importants pour le territoire⁹⁴.

6.6.2 Une segmentation des compétences et des acteurs sur le territoire intercommunal, rendant plus difficile l'appréhension globale des enjeux liés à l'eau

Interviennent dans la gestion de cette ressource :

- le syndicat mixte Vendée eau au titre de la compétence de production et de distribution de l'eau potable ;
- la CCPH au titre des compétences assainissement individuel et collectif ;
- l'EPTB du Bassin de la Sèvre nantaise et le Syndicat mixte du Bassin du Lay au titre de la GEMAPI ;
- les huit communes du territoire au titre de la gestion des eaux pluviales.

Cette segmentation des interventions ne facilite pas la définition d'une stratégie globale de gestion durable et équilibrée de l'eau⁹⁵, alors que les tensions sur la ressource sont appelées à augmenter.

⁹¹ (cf. rapport annuel 2020 sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable)

⁹² Dernières données disponibles Source : Agence de l'eau Loire Bretagne citée par la CRC dans son rapport sur le Syndicat mixte Vendée eau, 2022

⁹³ Zones de Rochereau Ouest, la jonchère, Frétière et Beaulieu ; source : Vendée eau cité dans le diagnostic du PLUIH p. 107

⁹⁴ Diagnostic PCAET pages 167 et suivantes et Diagnostic PLUIH page 108

⁹⁵ Article L. 211-1 du code de l'environnement

Le service public de l'assainissement est ainsi peu évoqué dans le PCAET, alors que le traitement des eaux usées a des incidences sur la qualité des eaux et que la performance du service est un point de vigilance : la performance globale des ouvrages d'épuration se situe en effet en deçà de la moyenne nationale⁹⁶, du fait de la non-conformité de la station d'épuration de la Dignée, dont la situation a été signalée à ce titre à la Commission européenne⁹⁷.

Concernant la non-conformité de la station d'épuration de la Dignée, la communauté de communes a précisé qu'un plan d'actions était en cours de définition avec divers partenaires⁹⁸ en lien avec la fin du schéma directeur d'assainissement. En parallèle, elle a programmé trois chantiers : la réfection en 2023-2024 d'un réseau eaux usées dégradé en amont de la station d'épuration, la réalisation d'un bassin tampon en amont d'un poste de refoulement recueillant une grande partie des eaux usées de la ville des Herbiers et d'un autre bassin tampon en amont de la station d'épuration en 2024 et 2025, ces deux ouvrages étant conçus pour respecter les normes de limitation de rejet direct d'eaux usées dans le milieu naturel lors de fortes pluies.

Une réflexion plus globale sur le cycle de l'eau, en lien avec les démarches de développement durable engagées par la CCPH, pourrait ainsi être engagée à l'occasion de l'élaboration du schéma directeur relatif aux eaux usées et au pluvial en préparation. Différentes pistes pourraient être examinées, telles que :

- le renforcement des outils d'observation de la qualité des eaux sur le territoire ; par exemple, en intégrant de façon volontaire au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement collectif l'indice de connaissance des rejets au milieu naturel par les réseaux de collecte des eaux usées ;
- la fixation d'objectifs de réduction à la source des pollutions les plus toxiques pour participer à la l'amélioration de l'état des eaux de surface ;
- la valorisation des sous-produits de l'assainissement, dans une logique d'économie circulaire (analyse du potentiel de valorisation agronomique - retour au sol sous forme d'épandage ou de compost - et énergétique – par la méthanisation - des boues d'épuration⁹⁹) ;
- l'amélioration de l'efficacité énergétique du système d'assainissement et de sa résilience face aux événements climatiques extrêmes.

⁹⁶ Indice de conformité de la performance des ouvrages d'épuration (P.205-3) de 40 % en 2020 (cf. rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'assainissement collectif) contre 90,7 % au niveau national (cf. rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement sur le panorama des services et de leur performance en 2020)

⁹⁷ Liste publiée sur le site du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, notifiée par la France à la Commission européenne en juin 2022, conformément à l'art. 17 de la directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et au plan national d'action assainissement

⁹⁸ Police de l'eau de la DDTM, service de l'eau du Département de la Vendée, Agence de l'eau Loire Bretagne et le délégataire du réseau d'assainissement eaux usées.

⁹⁹Cf. <https://www.territoires-climat.ademe.fr/ressource/559-201>

Par ailleurs, si l'exercice de la compétence de distribution de l'eau potable à une échelle supra-intercommunale est cohérente en termes de gestion de la ressource, elle ne permet pas à la CCPH d'avoir une vision précise des usages de l'eau potable sur son territoire. Les rapports annuels transmis par Vendée eau sur le prix et la qualité du service public d'eau potable n'intègrent pas, en effet, de données spécifiques au Pays des Herbiers en termes de consommation d'eau potable. Des statistiques sur la consommation par type de consommateur (ménages, industries notamment) sur le Pays des Herbiers permettraient à la CCPH de mieux cibler ses actions de prévention.

Des informations plus précises sur l'état de la ressource et l'impact des actions de reconquête de la qualité des eaux pourraient également être sollicitées auprès du SMLB et de l'EPTB dans leurs rapports annuels d'activité.

La gestion de la ressource en eau à une échelle plus vaste que celle de la CCPH, la multiplicité des acteurs et les conflits d'usage, ainsi que la sous-estimation de la vulnérabilité de la ressource sont d'ailleurs identifiés comme des freins à l'adaptation au changement climatique par le PCAET¹⁰⁰.

En réponse, la communauté de communes a souscrit aux observations de la chambre et exprimé sa volonté de conduire une réflexion globale sur le cycle de l'eau en lien avec ses partenaires (Vendée Eau, l'EPTB et le SMLB). Elle reconnaît également la nécessité de disposer d'informations plus précises sur l'état de la ressource en eau dans les rapports annuels d'activités de chacun de ces organismes.

6.7 Une démarche engagée par la CCPH pour ses activités propres

6.7.1 Une empreinte carbone évaluée de façon volontaire

Bien qu'elle n'y soit pas tenue¹⁰¹, la CCPH a réalisé un bilan carbone complet de ses activités propres, et ce par équipement (graphique n° 2, annexe 4).

En 2018, son empreinte carbone était en recul de 31 % par rapport à 2013¹⁰², principalement en raison de la baisse de la quantité de déchets collectés et enfouis, et de la réduction des émissions induites par les engins de collecte des déchets ménagers suite au recours à des apports volontaires¹⁰³.

¹⁰⁰ Cf fiche action 4.1.1. Prendre en compte la ressource en eau dans le PLUIH et l'aménagement, freins identifiés

¹⁰¹ Regroupant moins de 50 000 habitants, la CCPH n'est pas soumise à l'obligation d'établir un bilan carbone au titre de ses activités propres (cf. art. L. 229-25 3° du code de l'environnement).

¹⁰² Année de réalisation du précédent bilan carbone, comparaison réalisée à périmètre constant cf. diagnostic du PCAET paragraphe 6.3.5 et annexe sur l'évolution de l'empreinte carbone 2015-2018

¹⁰³ Diagnostic du PCAET paragraphe 6.3.5

6.7.2 Un suivi de la consommation énergétique des équipements intercommunaux, de nature à faciliter les efforts de sobriété énergétique

La CCPH a mis en place un suivi de la consommation d'eau et d'énergie pour chacun de ses sites. Ce suivi a permis d'identifier les bâtiments les plus énergivores de son patrimoine, pour lesquels un diagnostic thermique avec un plan d'économies d'énergie sont en cours d'élaboration. Cet état des lieux doit donner lieu à un programme de rénovation énergétique des bâtiments communaux et intercommunaux. D'ores et déjà, 300 m² de panneaux photovoltaïques ont été installés sur le centre aquatique, site dont l'empreinte carbone est la plus élevée.

Projet d'investissement majeur de la CCPH dans les années à venir, la construction de la médiathèque intercommunale intègre une construction bioclimatique et une isolation en matériaux biosourcés. Elle sera raccordée au réseau de chaleur de la ville alimenté par une chaudière bois existante.

Dans un objectif de sobriété énergétique, une réduction de l'éclairage public a été engagée il y a plusieurs années et sera amplifiée : extinction entre 22 h ou 23 h selon les secteurs et 6 h du matin, élargie à la plage 21h30 à 6h30¹⁶⁵ ; mise en place de lampadaires à LED.

6.7.3 Une prise en compte de la dimension environnementale dans la commande publique à conforter

Différentes actions sont prévues pour favoriser la sobriété matérielle et la réduction des déchets, parmi lesquelles une sensibilisation des agents, la dématérialisation des procédures et la gestion électronique des documents, ainsi que l'achat de consommables en vrac¹⁰⁴.

Des clauses environnementales sont incluses dans certains marchés publics, comme le marché de fournitures de bureau dont le cahier des clauses techniques particulières inclut des exigences en matière de limitation des emballages.

La loi « climat et résilience » prévoit l'introduction de considérations environnementales dans la définition du besoin, dans les critères d'attribution du marché et dans ses conditions d'exécution¹⁰⁵ au plus tard le 22 août 2026. Dans cette perspective, la chambre invite la CCPH à systématiser la prise en compte de la dimension environnementale lors de la passation et l'exécution de ses commandes.

Afin de favoriser les circuits courts, un partage de l'état des lieux de l'offre et de la demande en matière de restauration collective et une mutualisation de l'achat des denrées alimentaires via un ou plusieurs groupements de commande sont envisagés sur le territoire intercommunal.

¹⁰⁴ cf. fiche action 5.3.4. Être exemplaire sur la réduction des déchets

¹⁰⁵ Cf art. 35 de la loi n° 2021-1104 du 22/08/2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

La communauté de communes a précisé que l'introduction systématique de clauses environnementales dans les marchés publics était un des objectifs fixés dans son projet de territoire. Elle a également informé la chambre qu'elle adhère à l'association RESECO¹⁰⁶ qui regroupe des collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et entités juridiques de droit public qui ont choisi de prendre en compte les objectifs du développement durable dans la commande publique. Enfin, le recrutement d'un chargé de mission sur la politique achat devrait, selon elle, permettre de définir les objectifs de cette politique et leur déclinaison dans les services.

6.7.4 Des alternatives à l'usage de la voiture individuelle proposées aux agents

Comme l'ensemble des habitants du territoire, les agents de la CCPH utilisent majoritairement leur véhicule individuel pour leurs déplacements domicile - travail, y compris pour des trajets de courte distance¹⁰⁷. L'empreinte carbone liée à ces déplacements a progressé entre 2013 et 2018, en corrélation avec la progression des effectifs¹⁰⁸.

Différentes actions ont été mises en place pour réduire l'impact environnemental de ces déplacements, parmi lesquelles la mise à disposition de vélos à assistance électrique, le développement du covoiturage. D'autres sont envisagées pour les années à venir, telles que le développement de l'autopartage, ou encore la conversion des flottes de véhicules techniques thermiques vers des carburants alternatifs.

Interrogée sur l'impact global des démarches de développement durable, la CCPH souligne que les actions de sensibilisation et de pédagogie engagées (animation auprès des établissements scolaires, location de vélos et ateliers de remise en selle notamment) ont favorisé l'adhésion progressive des acteurs du territoire à ces démarches et facilité les changements de comportement. Elle constate également que les échanges organisés sur ce thème avec le tissu économique local a permis l'émergence d'initiatives vertueuses dans le domaine de l'économie circulaire.

¹⁰⁶ « Réseau, Responsable, Economique et Ecologique », anciennement « Réseau Grand Ouest - commande publique et développement durable »

¹⁰⁷ 82 % des trajets sont effectués avec une voiture thermique individuelle de même que 70 % des trajets de moins de 10 km (cf. diagnostic du PCAET).

¹⁰⁸ Augmentation des émissions de 35 % et progression des effectifs de 35 % sur la période (cf. diagnostic du PCAET paragraphe 6.3.5.)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Développée de façon volontariste depuis plusieurs années, l'action de la CCPH en faveur du développement durable s'appuie sur plusieurs documents stratégiques : Agenda 21, PCET et dernièrement PCAET.

La feuille de route prévue pour les prochaines années définit un plan d'actions pragmatique, qui consacre une large part à la sobriété énergétique et aux changements de comportement de l'ensemble des acteurs du territoire. Certains des objectifs sont néanmoins en retrait par rapport à la trajectoire ciblée à l'échelle nationale en matière d'émission de gaz à effets de serre et d'énergies renouvelables. L'évaluation de l'impact et la programmation financière des actions envisagées pourraient également être améliorées.

Le mode de développement du territoire est amené à évoluer compte tenu des objectifs de sobriété foncière qui limitent fortement l'artificialisation des sols. La planification intercommunale en matière d'urbanisme intègre des objectifs de sobriété foncière et tient compte des enjeux d'adaptation au changement climatique. En dépit d'une baisse du rythme de consommation foncière ces dernières années, l'atteinte des objectifs fixés par la loi climat et résilience nécessite une amplification des efforts engagés.

Le territoire se distingue à l'échelle nationale par la faible quantité de déchets ménagers produite, à laquelle contribue une politique volontariste de la CCPH. La baisse des quantités d'emballages produites apparaît néanmoins comme un axe à développer. En parallèle, l'EPCI accompagne les entreprises locales dans des projets d'économie circulaire.

Dans un contexte marqué par la prédominance du recours à la voiture individuelle, l'intercommunalité s'est saisie de la compétence mobilité pour développer les modes de déplacement actifs.

La préservation de la ressource en eau est un enjeu fort sur le territoire. Or, il est difficile pour la communauté de communes d'appréhender cette thématique dans sa globalité en raison de la multiplicité des acteurs et de l'insuffisance des données spécifiques au territoire intercommunal.

L'action de l'EPCI en matière de développement durable s'étend à son activité propre. Différentes actions ont ainsi été engagées, telles qu'un suivi de la consommation énergétique des équipements intercommunaux. Elles restent à consolider dans les années à venir.

ANNEXES

Annexe n° 1. Relations ville / communauté de communes.....	55
Annexe n° 2. Qualité de l'information budgétaire et comptable.....	59
Annexe n° 3. Analyse financière.....	60
Annexe n° 4. Enjeux environnementaux.....	63
Annexe n° 5. Glossaire.....	68

Annexe n° 1. Relations ville / communauté de communes

Tableau n° 1 : Compétences exercées par la CCPH

Compétences	Définition de l'intérêt communautaire	Compétences déléguées à un syndicat
<i>Compétences obligatoires (art. L.5214-16 I du CGCT)</i>		
Aménagement de l'espace pour la conduite de l'intérêt communautaire : SCOT, PLUi	Constitution de réserves foncières pour l'exercice des compétences communautaires	Élaboration, suivi et révision du SCOT ; actions pour la coordination l'évaluation de programmes d'action dans le cadre de partenariats avec le Département, la Région, l'État ou l'Union européenne : Syndicat mixte du Pays du Bocage Vendéen Étude, réalisation, gestion et commercialisation des zones d'activité d'intérêt commun aux 4 communautés de communes membres : Syndicat mixte du Vendéopole du Haut Bocage vendéen
Développement économique : zones d'activités, politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, promotion du tourisme	Soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire : accompagnement à la recherche d'aides financières, à la recherche immobilière, à la reprise de commerces (accompagnement administratif)	Promotion du tourisme, gestion du pôle touristique de Vendée Vallée : Syndicat mixte du Pays du Bocage vendéen
Aires d'accueil des gens du voyage et terrains familiaux locatifs		
Collecte et traitement des déchets ménagers		Traitement des déchets : Syndicat mixte départemental Trivalis
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations		EPTB Bassin de la Sèvre Nantaise Syndicat mixte du bassin du Lay (SMBL)
Assainissement des eaux usées		
Eau		Syndicat départemental Vendée eau
<i>Compétences facultatives et supplémentaires (art. L. 5214-16 II du CGCT et art. L. 5211-17 du CGCT)</i>		
Protection et mise en valeur de l'environnement : schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de l'énergie	Animation de la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques Participation aux missions de l'Établissement public territorial de bassin (EPTB) Actions et soutien financier dans la lutte contre les organismes nuisibles Soutien aux actions en matière de développement durable	
Politique du logement et du cadre de vie pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire	Élaboration et mise en œuvre du programme local de l'habitat (PLH) Gestion d'un observatoire de l'habitat	

Compétences	Définition de l'intérêt communautaire	Compétences déléguées à un syndicat
	Coordination des demandes communales de logements sociaux Mise en œuvre des opérations de construction et d'amélioration de l'habitat Participation financière au Fonds de solidarité logement (FSL)	
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire	Liste des équipements concernés : - centre aquatique et ludique Cap Vert - dojo - terrain de rugby - piste d'athlétisme	
Action sociale d'intérêt communautaire	Participation financière au fonds d'aide à l'insertion des jeunes Versement d'une participation financière à l'association « La Main tendue » et à l'organisme de gestion de la « Maison départementale des adolescents » Gestion de l'épicerie solidaire Subventions aux associations d'intérêt communautaire Actions pour la prévention de l'autonomie Coordination et ingénierie des actions et services en direction des personnes âgées Mise en place du contrat local de santé Réalisation d'une analyse des besoins sociaux à l'échelle du territoire communautaire	
Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire	Liste de voies au sein des communes : -voies de liaison entre communes -liaisons douces entre communes	
Mobilité : <ul style="list-style-type: none"> Étude sur les transports et les plans de déplacement Organisation de la mobilité 		
Prévention routière : <ul style="list-style-type: none"> Actions en faveur des opérations de prévention routière Étude, aménagement, gestion de la piste d'éducation routière Acquisition de matériel dans le cadre de la prévention routière 		
<i>Étude, création, aménagement, gestion d'un Cybercentre et de ses antennes</i>		Développement des outils et des usages numériques (administration électronique) : syndicat mixte e-collectivités Vendée
Actions en matière culturelle, sportive, de loisirs et de solidarité : <ul style="list-style-type: none"> interventions et manifestations culturelles à destination des élèves des écoles primaires, actions du comité de jumelage, 		

Compétences	Définition de l'intérêt communautaire	Compétences déléguées à un syndicat
– actions pour la réalisation de documents sur le patrimoine du territoire communautaire, – apprentissage de la natation à destination des élèves des écoles primaires et maternelles, – club sportif de natation, – activités de natation liées au sport adapté, – actions de solidarité liées à des évènements exceptionnels, – actions de l'association AVF du Pays des Herbiers – soutien événementiel à l'organisation de manifestations sportives, culturelles ou de loisirs contribuant à la promotion de l'ensemble du Pays des Herbiers		
Actions en faveur de la promotion de la lecture par la création, la gestion, l'animation des bibliothèques et médiathèques		
<i>Communications électroniques</i>		Syndicat départemental SYDEV (également en charge de l'éclairage public et de l'éclairage des infrastructures publiques)
Petite enfance : <ul style="list-style-type: none"> actions en faveur du développement d'un nouveau mode de garde des jeunes enfants avant leur scolarisation limité aux crèches d'entreprises gestion d'un « Relais Assistants Maternels » Coordination de la politique contractuelle de la CAF avec la communauté de communes et les communes membres, signature des contrats correspondants (plan local unique santé social, regroupant le contrat local de santé et la convention territoriale globale, qui se substitue aux contrats enfance jeunesse de chaque commune)		
Actions en faveur de l' emploi , de la formation , de l' insertion dans la vie professionnelle , de l'information des demandeurs d'emploi		
Contribution au budget du SDIS		
Dispositifs locaux de prévention de la délinquance		

Source : statuts de la CCPH modifiés en dernier lieu par l'arrêté préfectoral du 23/03/2021, réponses 7.1 et 7.2 de la CCPH au questionnaire n°1

Tableau n° 2 : Mise en place des services communs à la CCPH et à ses communes membres

Date	Service commun porté par la CCPH	Transfert de personnel	Ajustement des attributions de compensation
01/06/2015	Création d'un service de l'instruction des demandes d'autorisation du droit des sols	Transfert de 3 agents de la Ville des Herbiers	-
01/01/2018	Création d'un Centre intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD)	Transfert d'1 agent (0,5ETP) en charge du CLSPD des Herbiers	Baisse de l'attribution de compensation des Herbiers Pas d'incidence pour les autres communes
01/03/2018	Création d'un service systèmes d'information	Transfert de 5 agents de la Ville des Herbiers	Baisse de l'attribution de compensation des Herbiers Pas d'incidence pour les autres communes
01/05/2019	Création du Centre intercommunal d'action sociale (CIAS)	Transfert de 4 agents de la CCPH vers le CIAS	-
01/09/2019	Création d'un service archives	Transfert de 2 agents du service archives de la ville des Herbiers (1,63ETP)	Baisse de l'attribution de compensation 2019 des Herbiers Pas d'incidence pour les autres communes
01/01/2022	Création d'un service juridique	Transfert de 1 agent de la Ville des Herbiers	-

Source : CRC d'après les rapports CLECT, délibérations du CCPH et comptes-rendus du Comité technique

Annexe n° 2. Qualité de l'information budgétaire et comptable

Tableau n° 1 : Poids des différents budgets en 2021

Budgets	Dépenses réelles de fonctionnement en €	en % des DRF totales	Dépenses réelles d'investissement en €	En % des DRI totales
Budget principal	16 960 013	81,68%	2 425 020	47,18%
BA déchets	1 977 789	9,52%	805 528	15,67%
BA industrie	38 663	0,19%	490 870	9,55%
BA lotissements	1 044 556	5,3%	199 049	3,87%
BA SPANC	27 209	0,13%	1 836	0,04%
BA tourisme	313 510	1,51%	50 659	0,99%
BA assainissement DSP	402 557	1,94%	1 167 495	22,71%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs 2021

Tableau n° 2 : Les taux d'exécution budgétaire du budget principal

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses réelles d'investissement					
Crédits ouverts (BP+DM+RARn-1)	6 164 559	6 794 038	5 014 720	7 123 782	7 618 849
Réalisations	3 045 489	5 272 089	2 553 736	2 446 540	2 425 020
RAR au 31/12/n	560 700	787 200	1 230 870	1 399 762	1 925 857
<i>-taux d'exécution sans RAR</i>	<i>49,40%</i>	<i>77,60%</i>	<i>50,92%</i>	<i>34,34%</i>	<i>31,83%</i>
<i>-taux d'exécution avec RAR</i>	<i>58,50%</i>	<i>89,19%</i>	<i>75,47%</i>	<i>53,99%</i>	<i>57,11%</i>
Recettes réelles d'investissement					
Crédits ouverts (BP+DM+RARn-1)	2 969 084	2 221 977	4 583 838	2 923 958	904 436
Réalisations	2 521 295	1 499 061	4 460 188	2 864 312	593 313
RAR au 31/12/n	144 800	574 200	94 100	122 608	266 796
<i>Taux d'exécution sans RAR</i>	<i>84,92%</i>	<i>67,47%</i>	<i>97,30%</i>	<i>97,96%</i>	<i>65,60%</i>
<i>Taux d'exécution avec RAR</i>	<i>89,80%</i>	<i>93,31%</i>	<i>99,36%</i>	<i>102,15%</i>	<i>95,10%</i>

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs

Annexe n° 3. Analyse financière

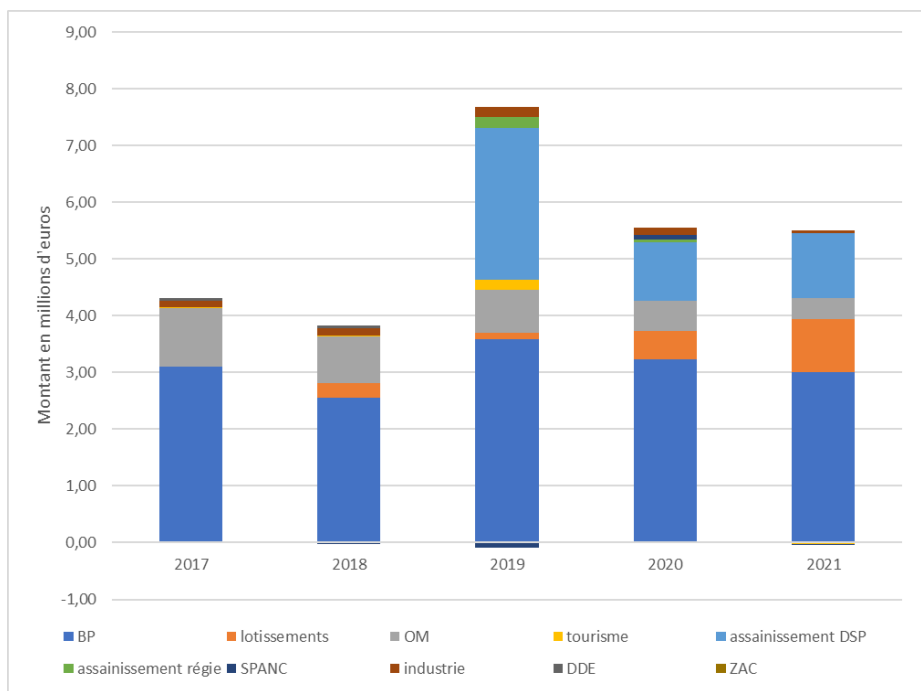
Tableau n° 1 : Évolution de la capacité d'autofinancement 2017-2021 (budget principal)

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Evol 2017-2021 1
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	14 028 809	13 991 448	15 186 810	15 395 624	12 723 293	-9%
+ Fiscalité reversée	-9 497 794	-9 259 879	-8 786 634	-8 870 884	-8 855 253	-7%
= Fiscalité totale (nette)	4 531 015	4 731 569	6 400 176	6 524 740	3 868 040	-15%
+ Ressources d'exploitation	728 105	914 598	1 028 853	1 077 818	1 194 451	64%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 936 738	2 614 624	2 830 169	2 802 172	5 239 603	78%
= Produits de gestion (A)	8 195 857	8 260 791	10 259 198	10 404 730	10 302 094	26%
Charges à caractère général	1 560 595	1 782 679	1 891 423	1 950 201	1 854 008	19%
+ Charges de personnel	2 669 393	3 139 989	3 484 534	3 756 267	3 960 359	48%
+ Subventions de fonctionnement	333 705	279 128	458 638	613 600	665 712	99%
+ Autres charges de gestion	371 690	440 658	810 889	768 605	744 820	100%
= Charges de gestion (B)	4 935 383	5 642 454	6 645 483	7 088 673	7 224 899	46%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 260 474	2 618 338	3 613 715	3 316 057	3 077 194	-5,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	39,8%	31,7%	35,2%	31,9%	29,9%	
+/- Résultat financier	-158 355	-141 838	-123 831	-104 034	-91 486	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-2 069	75 762	87 702	19 257	19 221	-1029%
= CAF brute	3 100 050	2 552 262	3 577 586	3 231 280	3 004 929	-3,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	37,8%	30,9%	34,9%	31,1%	29,2%	

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

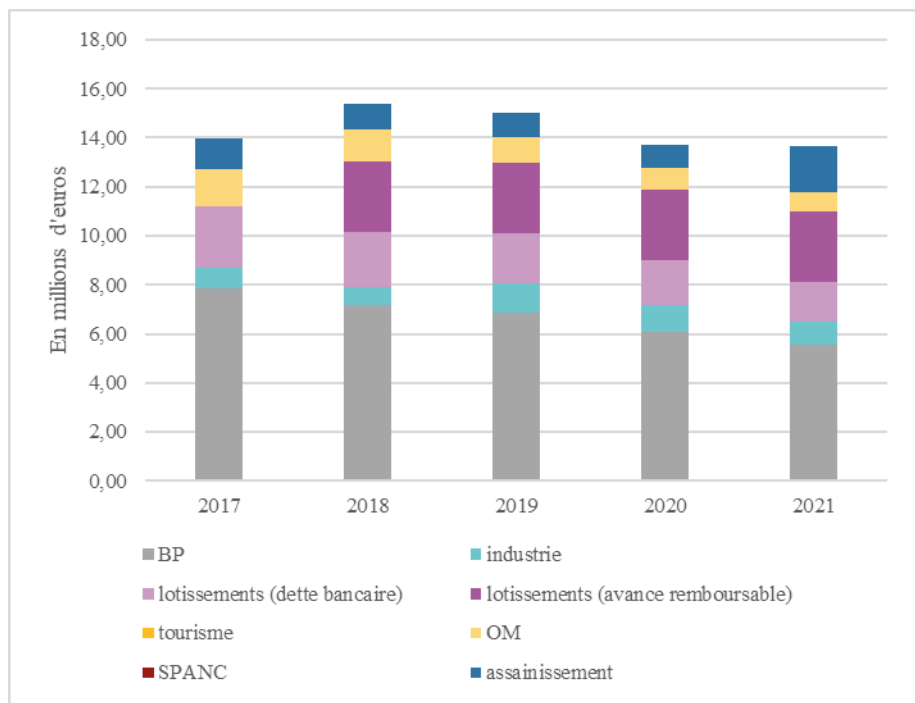


Graphique n° 1 : Composition de la CAF brute consolidée sur la période 2017-2021



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Graphique n° 2 : Évolution de l'encours de la dette (y compris l'avance du BA lotissement)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les états de la dette

Graphique n° 3 : Évolution prospective de la CAF nette, du FDR et de l'encours de dette en cas de financement du PPI

Source : CRC d'après comptes des gestion, PPI de la CCPH

Annexe n° 4. Enjeux environnementaux

Tableau n° 1 : Indicateurs des enjeux du territoire en matière de développement durable

Thématique	Indicateur	Valeur pour la CCPH	Valeur moyenne régionale
État des milieux naturels	Part des cours d'eau en bon état écologique en 2017	0%	11%
Artificialisation des sols	Évolution des surfaces artificialisées de 2010 à 2019	11%	8%
Développement de l'agriculture biologique	Part de l'agriculture biologique dans la surface agricole utile en 2019	16%	9,9%
	Évolution des surfaces biologiques de 2010 à 2019	+133%	+144%
Empreinte carbone	Émission des gaz à effet de serre par habitant en 2016	9 kteCO2 par habitant	8 kteCO2 par habitant
	Évolution des émissions de gaz à effet de serre par habitant de 2008 à 2016	-20%	-2%
Efficacité énergétique	Consommation d'énergie par habitant en 2016	24 Mégawatt-heure par habitant	24 Mégawatt-heure par habitant
	Évolution de la consommation d'énergie par habitant de 2008 à 2016	-10%	2%
	Part de la consommation d'électricité couverte par les sources renouvelables	8%	12%
	Part des logements probablement énergivores dans l'ensemble du parc privé en 2018	8%	11%
Production de déchets	Quantité de déchets ménagers et assimilés (DMA) collectée par habitant en 2017	396 kg par habitant	583 kg par habitant
	Taux de valorisation matière et organique des DMA en 2017	67%	62%
Mobilités	Distances moyennes domicile-travail	14 km	15 km
	Part des actifs qui utilisent la voiture pour aller travailler en 2017	88%	79%
	Part du parc automobile électrique, hydrogène ou hybride rechargeable en 2020	0,42%	0,47%
	Nombre de mètres d'aménagement cyclable par habitant en 2020	1,15 m par habitant	0,83 m par habitant

Source : CRC, d'après la fiche DREAL et étude INSEE « Les territoires ligériens face aux enjeux de développement durable », 2022

Tableau n° 2 : Les moyens consacrés aux principales actions de la CCPH en matière de développement durable

Dispositif	Moyens humains	Moyens financiers	Commentaires
PCAET : - Rénovation de l'habitat - Recyclerie - Plan alimentaire territorial (PAT) - Développement de la filière bois - Développement des ENR	- Une chargée de mission PCAET - Un agent dédié à la plate-forme territoriale de rénovation énergétique - Un chargé de mission PAT	Budget global de 1,3M€ (3,5M€ avec les mobilités douces) sur 2022-2025 - Rémunération de la chargée de mission prise en charge à 30% par le SYDEV - Rénovation de l'habitat : 350K€ par an, cofinancé par le SYDEV à hauteur de 138 185€ sur 5 ans - Recyclerie : 500K€ prévus pour 2022-2023 - PAT : 200K€ prévus sur 2022-2025 - Filière bois : prévu 130K€ sur 2022-2025 - ENR : 280K€ (dont 120K€ pour le photovoltaïque) sur 2022-2025	PCAET adopté en septembre 2022, début de mise en œuvre
Écologie industrielle territoriale	Une chargée de mission EIT (au sein du service développement économique)	Budget de 165K€ sur 3 ans, financé à hauteur de 117K€ par l'ADEME : - dépenses de personnel : 120K€ - frais de communication, animation, formation : 30K€ - frais d'équipement liés à la création de poste : 15K€	Cofinancement ADEME dans le cadre de l'appel à projets EIT
Mobilités douces : - Élaboration du schéma directeur des modes actifs - Aménagement du réseau cyclable - Développement des services vélo	Une chargée de mission mobilités actives et durables (au sein du service développement durable) recrutée pour 3 ans	- Rémunération de 124K€ sur 3 ans, prise en charge à hauteur de 77K€ par l'ADEME - Aménagement des itinéraires intercommunaux : 1,7M€ sur 2021-2025, avec un cofinancement État (155K€), Région (54K€), Département (25K€)	Soutiens accordés dans le cadre de l'AAP ADEME vélo et territoires en 2019, de l'AAP de l'État « Fonds mobilités actives – continuités cyclables » en 2020, du contrat territoire Région 2020-2021 et du contrat Vendée territoire 2017-2020

Source: CRC, d'après les délibérations du conseil communautaire et PPI

Tableau n° 3 : PCET et PCAET : éléments de diagnostic

	Bilan du PCET (2008-2016)	Diagnostic préalable au PCAET (2017)
Consommation d'énergie	Baisse de la consommation énergétique par habitant de 10% entre 2008 et 2016	- Facture énergétique par habitant supérieure à la moyenne nationale en 2017 (1553€/an contre 1280€/an) - Part prépondérante du secteur résidentiel (30%) et du transport routier (29%) dans la consommation d'énergie du territoire
Production d'énergies renouvelables (ENR)	Augmentation de la production d'ENR de 27% entre 2012 et 2016	Fort potentiel de développement des ENR, notamment le photovoltaïque, l'éolien et la méthanisation 2 réseaux de chaleur aux Herbiers
Émission de gaz à effets de serre (y compris indirectes)	Baisse des émissions de GES par habitant de 20% des émissions entre 2016 et 2012, principalement du fait de la réduction de la quantité de déchets produits (-19% des émissions dans ce secteur)	- Fort impact carbone du secteur agricole (28% des émissions), des transports (32%) et de l'alimentation (12% des émissions) - Importante capacité de stockage de carbone
Émission de polluants atmosphériques	-	Émissions par habitant supérieures à la moyenne nationale pour les particules fines, les composés organiques volatiles non méthaniques (liées à l'utilisation de solvants dans l'industrie), les oxydes d'azote et surtout l'ammoniac (liées aux activités agricoles)
Adaptation au changement climatique	-	- Vulnérabilité forte, sur le plan quantitatif et qualitatif, de la ressource en eau - Vulnérabilité des activités agricoles et des milieux naturels - Possible aggravation des inondations par crue ou ruissellement

Source : CRC, d'après diagnostic préalable du PCAET

Tableau n° 4 : Comparaison des objectifs nationaux et de ceux fixés par le PCAET

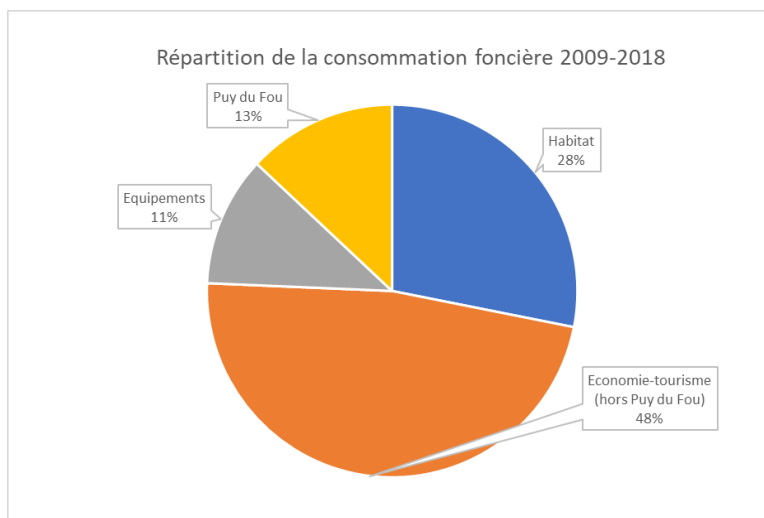
Domaine	Objectifs fixés au niveau national	Objectifs fixés par le PCAET de la CCPH	Commentaires
Consommation d'énergie	Baisse de la consommation d'énergie par rapport à 2012 de - 20% en 2030 - 50% en 2050	Baisse de la consommation d'énergie de 41% en 2050 par rapport à 2016 (75% du potentiel théorique maximal)	
Production d'énergies renouvelables (ENR)	Part des ENR = 33% de l'énergie consommée en 2030 et 50% en 2050	Part des ENR = 25% de l'énergie consommée sur le territoire en 2030 et 64% en 2050 (57% du potentiel théorique maximal)	Objectif fixé en deçà de la trajectoire nationale Refus de développer l'énergie éolienne sur le territoire
Émission de gaz à effets de serre	Baisse des émissions des GES en baisse par rapport à 1990 de 40% en 2030 et de 85% en 2050 (atteinte de la neutralité carbone en 2050)	Baisse des émissions de GES de 53% en 2050 par rapport à 2016 Stockage = 63% des émissions de GES en 2050	Objectif fixé en deçà de la trajectoire nationale (126kt CO2 en 2050 au lieu de 76ktCO2) Neutralité carbone non atteinte en 2050 (80ktCO2 stockés, soit des émissions nettes de CO2 de 46ktCO2)
Émission de polluants atmosphériques	Baisse des émissions de polluants par rapport à 2005 en 2030 de 13 à 77% selon le type de polluant	Baisse de 26% à 84% d'ici 2050 selon le type de polluants (100% du potentiel théorique maximal retenu)	Cible atteinte en 2050 en deçà de l'objectif national pour les composés organiques volatiles

*Cf loi LTECV du 18/08/2015, loi énergie climat du 08/11/2019, décret n° 2017-949 du 10 mai 2017 fixant les objectifs nationaux de réduction des émissions de certains polluants atmosphériques en application de l'article L. 222-9 du CE

Source : CRC



Graphique n° 1 : Répartition de la consommation foncière 2009-2018



Source : CRC d'après diagnostic territorial du PLUIH et réponse de la CCPH aux observations de la MRAE sur le PLUIH

Graphique n° 2 : Évolution de l’empreinte carbone de la CCPH

Empreinte Carbone ventilée par poste du Bilan Carbone : évolution 2013 - 2018 à périmètre constant

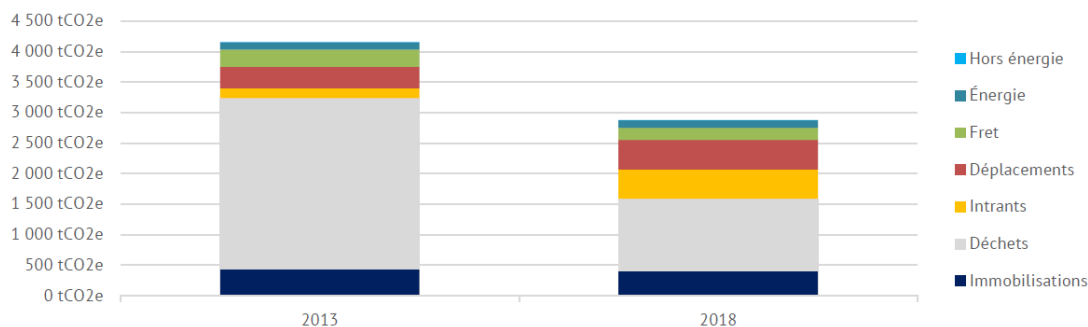


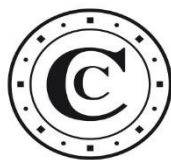
Figure 122 : Évolution de l'empreinte carbone de la CCPH « patrimoine et compétences » entre 2013 et 2018

Source : CCPH, diagnostic du PCAET

Annexe n° 5. Glossaire

ADILE	Agence départementale information logement
ANAH	Agence nationale de l'habitat
AP/CP	Autorisations de programme / Crédits de paiement
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCPH	Communauté de communes du Pays des Herbiers
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CET	Compte épargne temps
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CISPD	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CNoCP	Comité national de fiabilité des comptes locaux
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFV	Établissement public foncier de Vendée
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
ICNE	Intérêts courus non échus
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
LLS	Logement locatif social
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OFGL	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
PLAI	Financés par le Prêt locatif aidé d'intégration, les logements PLAI sont attribués aux locataires en situation de grande précarité
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Financés par le Prêt locatif Intermédiaire, les logements PLI sont attribués aux demandeurs non éligibles aux locations HLM mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le secteur privé

PLS	Financés par le Prêt Locatif Social, les logement PLS sont attribués aux demandeurs non éligibles aux locations HLM mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le secteur privé
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUiH	Plan Local d'Urbanisme intercommunal et Habitat
PLUS	Financés par le Prêt locatif à Usage Social, les logements PLUS correspondent aux locations HLM
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PSLA	Le prêt social location-accession est un dispositif d'accession à la propriété pour les ménages sous plafonds de ressources qui achètent leur logement situé dans une opération agréée par l'État pour être éligible aux financements PSLA.
RAR	Restes à réaliser
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
ROD	Rapport d'observations définitives
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SITADEL	Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SyDEV	Syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée
TFB	Taxe sur le foncier bâti
TFNB	Taxe sur le foncier non bâti
TH	Taxe d'habitation
VNC	Valeur nette comptable



Envoyé en préfecture le 05/07/2023

Reçu en préfecture le 05/07/2023

Publié le

S²LO

ID : 085-248500621-20230628-D07_23JUN-DE

Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.

paysdelaloire@ccomptes.fr



**Réponse commune de M. Christophe HOGARD,
Président de la Cté de communes du Pays des Herbiers**

**et de Mme Véronique BESSE, Présidente de la Cté de
communes du Pays des Herbiers jusqu'en juillet 2022**

**au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire
en date du 21 avril 2023**

17 mai 2023

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GA230166 KJF
19/05/2023

Monsieur le Président
Maire des Herbiers
Madame la Présidente
(jusqu'en juillet 2022)

à

Monsieur le Président
Greffe de la juridiction
Chambre Régionale des Comptes
Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 NANTES CEDEX 01

Dossier suivi par :
Luc LOIZEAU – Directeur Général des services

LL/SDE : 495/05

Objet : rapport d'observations définitives
Réf : **ROD 2023-112**
KPL GD230300 KJF

Monsieur le Président,

Par courrier daté du 21 avril 2023, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté de communes du Pays des Herbiers, pour les exercices 2017 jusqu'à la période la plus récente.

Nous prenons note que nos réponses aux observations et recommandations émises dans le rapport provisoire ont bien été prises en compte dans ce rapport définitif.

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, nous vous communiquons toutefois ci-après quelques compléments en réponse aux observations émises dans ce rapport.

1.1 La fiabilité budgétaire et comptable

Vous soulignez que les annexes du budget primitif 2022 et du compte administratif 2021 sont conformes aux maquettes budgétaires et les états cohérents avec les données de la balance des comptes de gestion, en mentionnant toutefois quelques incohérences ou manques restant à corriger relatifs à deux annexes.

Concernant l'annexe A2.2 (état de la dette), les deux emprunts cités ont été fixés et ne disposent plus de cette option de tirage. Ils ont été typés à l'origine en 16441 mais relèvent désormais du 1641. L'annexe sera corrigée en conséquence.



Concernant l'annexe C1.1 (état du personnel), le nombre correct d'emplois pourvus au 31 décembre 2021 est celui du rapport d'orientations budgétaires 2022. Le flux informatique TOTEM du compte administratif généré n'a pas repris correctement toutes les données. Cette anomalie informatique sera corrigée.

3.5 Un résultat cumulé dont la sincérité est altérée

Les sommes affectées en investissement correspondent réellement à des projets que la collectivité entend réaliser. Le besoin de financement est donc bien présent. Si les reports étaient diminués, les projets devraient faire l'objet d'une nouvelle inscription l'année suivante. Aussi, nous considérons de nouveau qu'il ne s'agit pas d'un enjeu de sincérité mais d'annualité.

3.7 Une absence de provisionnement, en dépit de risques avérés

La Communauté de communes, bien consciente des risques d'impayés, a toujours inscrit des montants conséquents sur le budget Redevance sur les comptes dédiés aux non-valeurs (6541-6542).

Nous avons seulement été sollicités fin 2021 par le Trésor Public pour la mise en place de provisions pour créances douteuses. Aussi, depuis 2022, la collectivité a mis en place cette procédure au vu d'un état transmis par le Trésor Public.

4.4.2 Un pilotage des investissements à améliorer

4.6 Un niveau élevé de fonds de roulement et de trésorerie

Un pilotage doit pouvoir s'appuyer sur des projections de recettes fiables, ce qui est de moins en moins possible avec la succession des différentes réformes fiscales. Comme vous l'indiquez, la Communauté de communes a perdu en autonomie fiscale, le budget apparaissant de plus en plus dépendant des compensations versées par l'Etat et de leur évolution.

Face à toutes ces incertitudes, la collectivité a fait le choix d'être prudente et de renforcer son fonds de roulement afin de pouvoir assurer son Programme Pluriannuel d'Investissement conséquent sans avoir un recours trop important à l'emprunt.

Le Programme Pluriannuel d'Investissement a ainsi été mis à jour pour le débat d'orientations budgétaires en 2022 puis 2023 en conservant le cap autour de deux objectifs majeurs :

- poursuivre le développement du Pays des Herbiers en répondant aux attentes des habitants et aux enjeux actuels et futurs,
- poursuivre l'accompagnement des communes membres.

En maîtrisant son budget et en renforçant ses équipes, la Communauté de communes a participé, en 2022, à la relance des investissements sur le territoire. Les travaux se sont élevés à 3 267 000 €, contre une moyenne de 1 766 000 € les trois années précédentes.

Il est prévu de réaliser 4 199 000 € au budget principal en 2023 sans recours à l'emprunt, puis les investissements atteindront 5 M€ en 2024 et plus dans les années suivantes, notamment pour construire la médiathèque tête de réseau aux Herbiers, équipement majeur d'ici l'horizon 2025-2026, tout en rénovant trois bibliothèques de proximité.



Outre cet équipement structurant, la Communauté de communes du Pays des Herbiers sera également en mesure d'amplifier ses actions de soutien à l'habitat, d'aménagement durable du territoire en lien avec le Plan Climat, de développement des mobilités actives avec le déploiement des pistes cyclables et de renforcer la solidarité financière au sein du territoire via un renforcement de la Dotation de Solidarité Communautaire et des Fonds de concours conformément au pacte financier voté lors du dernier Conseil communautaire le 29 mars 2023.

5 La commande publique

Concernant le recours annuel à un expert financier et fiscal, la période 2017-2020 du marché de prestations intellectuelles est bien couverte par un marché formalisé avec mise en concurrence conforme au Code de la commande publique. Les seules années ayant fait l'objet d'un simple devis sont les années 2021 et 2022.

Suite à la crise sanitaire et au renouvellement des élus en juin 2020 (4 nouveaux maires sur les 8 communes), il a été décidé de repartir sur un contrat avec le cabinet qui travaillait déjà sur le projet de pacte financier. Le pacte doit s'appuyer sur un observatoire et un diagnostic des situations financières des différentes collectivités. Cela demande une connaissance de l'historique des différentes évolutions budgétaires et des stratégies financières de chaque collectivité.

Aussi, étant en deçà du seuil de 40 000 € HT, il a été décidé de demander un simple devis au cabinet. La persistance du contexte de crise sanitaire et les réformes fiscales avec un fort impact sur les finances de la Communauté de communes et des communes n'ont pas permis d'avoir une lisibilité financière suffisante pour finaliser le pacte financier en 2021. Ce dernier est désormais terminé et adopté.

Recommandation n°1 : Elaborer puis suivre l'inventaire des immobilisations en concordance avec l'état de l'actif du comptable public.

L'inventaire comptable est rigoureusement suivi. Il est en accord avec le Trésor Public.

Lors de la période concernée par le contrôle, la Communauté de communes n'a effectivement pas effectué de recensement physique des immobilisations. Afin de régulariser cette situation, la collectivité a acquis un logiciel de gestion d'inventaire physique dédié aux collectivités.

Un inventaire physique du mobilier non-affecté de la collectivité a été effectué courant 2022. Une procédure pour le recensement plus global des immobilisations de la collectivité vient d'être élaborée et la réalisation de l'inventaire physique fait partie des priorités de la collectivité.

Recommandation n°2 : Transmettre chaque année aux communes membres un rapport sur l'activité de la Communauté de communes

Les communes membres sont informées régulièrement des enjeux et réalisations de l'action intercommunale. Toutefois, la Communauté de communes va établir et transmettre à chaque commune membre un rapport sur l'activité intercommunale, et ce dès cette année avec l'élaboration et la transmission du rapport d'activité de l'année 2022.



Recommandation n°3 : Améliorer l'information des élus et des citoyens en renforçant la présentation des orientations pluriannuelles d'investissement et des budgets annexes dans les rapports d'orientations budgétaires.

Cette recommandation a été prise en compte dès le rapport d'orientations budgétaire 2023 en intégrant désormais un tableau de présentation du Programme Pluriannuel d'Investissement avec son mode de financement prévisionnel.

Recommandation n°4 : Etablir des inscriptions budgétaires réalistes et sincères en investissement en s'appuyant, pour les opérations les plus significatives, sur une gestion en autorisation de programmes et crédits de paiement.

L'expression «manque de sincérité budgétaire» utilisée par la Chambre régionale des comptes paraît excessive dès lors qu'il est reproché à la collectivité d'inscrire des projets qui ne se réalisent pas sur une année. Il s'agit donc davantage d'un écart au principe d'annualité budgétaire, plutôt que d'une entorse au principe de sincérité car les projets mentionnés correspondent bien à une volonté politique de les réaliser.

Concernant les opérations les plus significatives, le projet phare de construction d'une médiathèque fera l'objet d'une AP-CP comme d'autres autorisations de programme à venir.

Recommandation n°5 : Améliorer la comptabilité d'engagement pour la mettre en conformité avec l'article L.2342-2 du CGCT

La Chambre régionale des comptes a pu noter lors de son contrôle sur place qu'une comptabilité d'engagement avec des procédures strictes a été développée depuis 2016 avec la mutualisation de la Direction des Finances. Des absences d'engagement peuvent subsister. Aussi, la collectivité réaffirme sa volonté de poursuivre l'amélioration de sa politique d'engagement.

Recommandation n°6 : Evaluer et justifier les restes à réaliser

La Communauté de communes affiche un programme d'investissement ambitieux qui répond aux besoins du territoire. Plutôt que de réinscrire des projets engagés politiquement mais n'ayant pas fait l'objet d'engagement comptable, les sommes sont reportées de manière à faire face aux échéances de dépenses à venir. Ce mode de fonctionnement conduit à une affectation anticipée des résultats en investissement sans pour autant fragiliser la section de fonctionnement, la collectivité pouvant affecter en réserves une somme supérieure au strict besoin de financement d'investissement.

La Communauté de communes a déjà pris acte de cette recommandation. Les reports de dépenses 2023 correspondent aux engagements comptables.

Recommandation n°7 : Constituer des provisions dès l'ouverture d'une procédure collective et l'identification de créances douteuses

Nous prenons acte de cette recommandation.

Recommandation n°8 : Constituer une provision pour compte épargne temps

Lors du calcul de la masse salariale, une enveloppe est systématiquement prévue pour les indemnités potentielles des Compte Epargne Temps à intervenir durant l'exercice, ces indemnités représentant en moyenne 0.25% de la masse salariale. L'usage de provisions qui engendre une procédure complémentaire ne nous apparaissait pas nécessaire au regard des enjeux financiers et de la prise en compte de cette donnée dès le calcul de la masse salariale.



Cette provision sera désormais constituée en référence à l'instruction budgétaire et comptable M14.

Recommandation n°9 : En s'appuyant sur le schéma directeur relatif aux eaux usées et eaux pluviales, établir un état des lieux précis des systèmes d'assainissement, hiérarchiser et planifier les investissements nécessaires dans le cadre du programme pluriannuel d'investissements.

Le schéma directeur relatif aux systèmes d'assainissement sur le Pays des Herbiers est en cours d'élaboration afin d'être en possession d'un état des lieux exhaustif des systèmes d'assainissement et d'être en mesure de planifier les investissements nécessaires pour une mise en œuvre dès 2024.

Recommandation n°10 : Se conformer au principe de neutralité des transferts de charges prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts

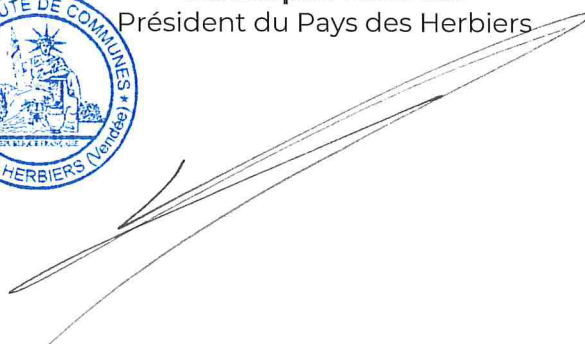
Le pacte financier approuvé lors du dernier Conseil communautaire du 29 mars 2023 comprend une règle qui prévoit que désormais chaque nouveau transfert de compétences devra s'accompagner de transfert de moyens.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.

Véronique BESSE
Présidente du Pays des Herbiers
(jusqu'en juillet 2022)



Christophe HOGARD
Président du Pays des Herbiers



Envoyé en préfecture le 05/07/2023

Reçu en préfecture le 05/07/2023

Publié le



ID : 085-248500621-20230628-D07_23JUIN-DE

