



Le

15 AVR. 2026

La présidente

Dossier suivi par : Corinne Vitale-Bovet, greffière
T 04 72 60 12 79
auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

Réf. : D 260439

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
et de ses réponses - communauté de communes
Drôme Sud Provence

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

Madame la Présidente,

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 Drôme Sud Provence concernant les exercices 2019 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. 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 les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans le délai de deux mois suivant sa communication par la chambre, ce document sera 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 assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Madame Marie FERNANDEZ
Présidente
Communauté de communes Drôme Sud Provence
s.vaire@ccdsp.fr

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 assemblée délibérante, 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 les réponses jointes sont transmis à la préfète ainsi qu'à la directrice départementale 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 retient 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.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.



Barbara Falk



COMMUNICATION
DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
À L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE
Communauté de communes Drôme Sud Provence

À RETOURNER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS A LA

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

Courriel : auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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

Communauté de communes Drôme Sud Provence

Conformément aux dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-14 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives sera porté à la connaissance de l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, qui se tiendra le :

mercredi 29 avril 2026

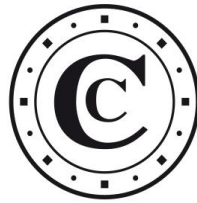
Le procès-verbal de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à la communication du rapport vous sera transmis aussitôt après celle-ci.

Fait à *Piemelatte*

Le *17 avril 2026*

Le représentant légal,

La Présidente
Mani FERNANDEZ



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DRÔME SUD PROVENCE

(Drôme)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 30 octobre 2025.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a inscrit à son programme de travail 2025 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Drôme Sud Provence (CCDSP) pour les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a été engagé par lettre du 28 janvier 2025 adressée à M. Jean-Michel Catelinois, président de la CCDSP depuis le mois de juillet 2020, ainsi qu'à M. Alain Gallu, président de la CCDSP entre janvier 2018 et juillet 2020.

L'entretien d'ouverture de contrôle s'est tenu le 7 février 2025 avec M. Catelinois et le même jour avec M. Gallu.

L'entretien de fin d'instruction prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 juin 2025 avec M. Catelinois, d'une part, et M. Gallu, d'autre part.

Lors de sa séance du 10 juillet 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires, adressées, le 1^{er} septembre 2025, à M. Catelinois, ordonnateur en fonctions, et à M. Gallu, son prédécesseur.

Après avoir examiné les réponses écrites reçues du président de la CCDSP, la chambre a arrêté les observations définitives objet du présent rapport, lors de sa séance du 30 octobre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION.....	7
1 LES COMPÉTENCES ET LA GOUVERNANCE DE LA CCDSP	9
1.1 Les compétences exercées.....	9
1.2 La difficulté à définir une stratégie	10
1.2.1 Le projet de territoire 2025/2030	10
1.2.2 Le plan climat-énergie-territorial (PCAET).....	11
1.3 La question du mode de financement de la CCDSP	12
1.4 Un consensus sur la gouvernance qui reste à construire	13
1.4.1 L'absence de pacte de gouvernance	13
1.4.2 La représentation des communes	14
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION ET LA SINCÉRITÉ DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES	15
2.1 Les informations disponibles sur le site internet de l'entité.....	15
2.2 La qualité de prévision du budget principal	15
3 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	17
3.1 La méthode et le périmètre de l'analyse financière.....	17
3.2 Les soldes de gestion.....	17
3.3 Les produits de gestion.....	18
3.4 Les charges de gestion.....	21
3.4.1 À titre général.....	21
3.4.2 S'agissant de la fonction achat et le service de la commande publique.....	22
3.5 Les investissements et leur financement	23
3.5.1 Des niveaux d'investissement très faibles.....	23
3.5.2 Une capacité de financement des investissements surabondante.....	23
3.6 La trésorerie.....	24
3.7 Les flux financiers avec les communes	25
4 LE SERVICE PUBLIC DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS (DMA)	28
4.1 L'historique de la compétence	28
4.2 L'exercice de la compétence par la CCDSP	29
4.2.1 Le périmètre de la compétence.....	29
4.2.2 Une collecte en régie (marchés de prestation de services).....	29
4.3 La performance du service public	30

4.3.1 Des résultats en décalage par rapport aux objectifs nationaux et régionaux	30
4.3.2 La définition tardive d'objectifs propres à la CCDSP	32
4.3.3 Le tri des biodéchets	33
4.4 Le coût du service public et son financement	34

SYNTHÈSE

Une communauté de communes qui reste à construire

Malgré l'adoption récente d'un projet de territoire très général, fixant de grands objectifs mais sans suffisamment de précisions sur les moyens pour les atteindre, et celle d'un plan climat énergie territorial (PCAET), la communauté de communes Drôme Sud Provence (CCDSP) reste, dix ans après sa création, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) encore en construction et exerçant des compétences limitées.

Cette activité intercommunale restreinte se traduit par un coefficient d'intégration fiscale (CIF) très inférieur à la moyenne de sa catégorie (0,15 pour la CCDSP contre 0,35 en 2024 pour la moyenne des communautés de communes en fiscalité additionnelle). Une part très majoritaire de la fiscalité – notamment l'importante fiscalité économique – perçue sur le territoire communautaire, le reste au bénéfice des communes.

Les objectifs définis par ses documents prospectifs ne pourront être atteints qu'après un accord entre les communes sur les conditions équilibrées du développement intercommunal préservant les équilibres financiers de chacun.

L'accord préalable sur le mode de financement des compétences à exercer en contrepartie de nouveaux transferts des communes vers la CCDSP apparaît indispensable pour permettre le développement du territoire.

L'élaboration d'un pacte de gouvernance appuyé sur un pacte financier et fiscal doit permettre de déterminer les conditions du passage en fiscalité professionnelle unique, décision constamment repoussée mais indispensable pour établir une véritable solidarité territoriale tout en préservant les intérêts de chaque commune.

La gestion des déchets : une compétence majeure

Le service public de la gestion des déchets est une des rares compétences dont la CCDSP s'est réellement emparée, même si elle peine à sortir d'une organisation du service très communale.

La collecte des déchets est organisée en cinq secteurs dont trois comprenant une seule commune, avec des modalités très différentes et sans perspective annoncée d'uniformisation du service, rendant complexe la gestion administrative de la compétence.

L'établissement public a fait le choix d'une adhésion au syndicat des Portes de Provence (SYPP) pour le traitement de ses ordures ménagères résiduelles (OMR) sur l'ensemble de son territoire. L'enjeu de la maîtrise du coût de traitement et donc de l'équilibre à atteindre pour l'équipement de production de combustible solide de récupération (CSR) du site de valorisation SYPROVAL est essentiel, compte tenu de la part prépondérante du traitement dans le coût du service.

Aucun tarif cible n'a été fixé, conduisant à une gestion peu communautaire avec des participations de plusieurs communes à l'équilibre financier justifiées par des prestations de services plus étendues sur leur territoire.

Cette gestion très communale rend plus complexe la mise en place d'une tarification incitative, qui devra pourtant être généralisée pour satisfaire à l'objectif de la CCDSP fixé pour 2030, compte tenu des résultats insuffisants constatés dans l'évolution des tonnages collectés d'OMR alors que les objectifs nationaux et régionaux tendent à une réduction importante de ces flux.

L'adoption récente en 2025 d'un plan de prévention spécifique pour la CCDSP est une démarche positive pour développer une politique de prévention propre et tenter d'atteindre les objectifs de réduction des tonnages collectés aujourd'hui trop éloignés des tendances observées. Cependant, l'absence d'un outil délivrant des informations précises et fiables quant à la composition des déchets collectés la prive des moyens de définir une politique de prévention plus efficace.

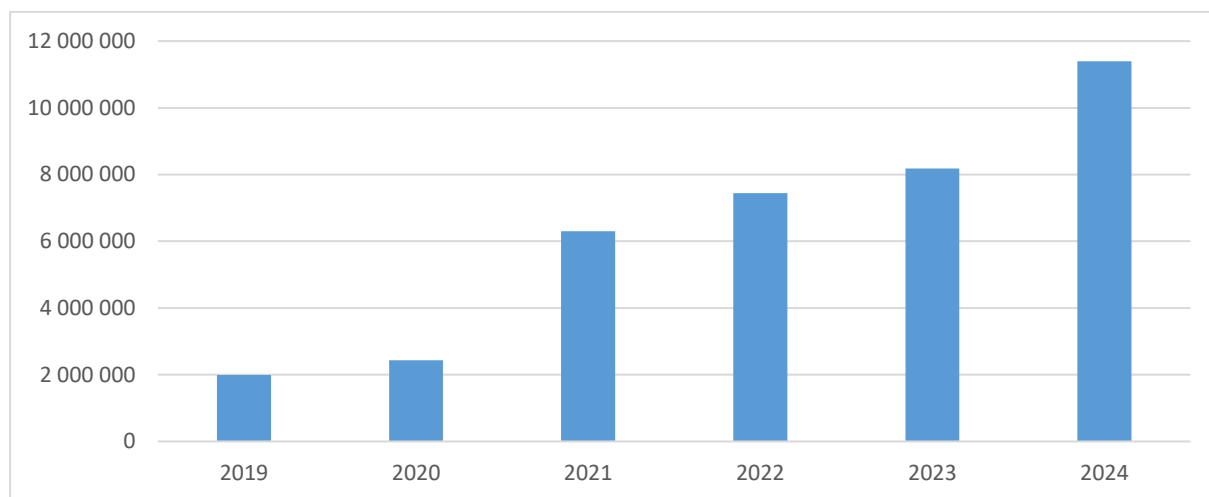
L'adoption de budgets manifestement insincères

La CCDSP figure parmi les rares EPCI encore financés par une fiscalité additionnelle. Les taux ont été fortement augmentés en 2021 sans que des dépenses correspondant à ces nouvelles recettes ne soient réalisées, faute de compétences et d'équipements transférés.

Cette situation conduit à l'adoption, depuis 2021, de budgets aux dépenses systématiquement surévaluées par rapport aux réalisations réellement constatées dans les comptes administratifs nuisant tout particulièrement à leur sincérité.

L'absence de réalisations entraîne la constitution d'une épargne abondante et injustifiée engendrant une trésorerie constamment excessive depuis 2021, représentant plusieurs années de charges courantes.

Graphique n° 1 : Évolution de la trésorerie de 2019 à 2024 (au 31/12/année N, en €)



Source : retraitement chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

À défaut de décision concernant l'évolution des compétences confiées à la CCDSP et des moyens de les exercer, cette dernière est cantonnée à une activité limitée, sans rapport avec les besoins d'un territoire aux enjeux de développement importants.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Délibérer, dès le début du prochain mandat, sur l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance.

Recommandation n° 2. : Élaborer et adopter un pacte financier et fiscal entre la CCDSP et ses communes membres.

Recommandation n° 3. : Rendre accessibles sur le site internet de la CCDSP les informations financières prévues par la réglementation.

Recommandation n° 4. : Ajuster les inscriptions budgétaires au plus près des réalisations.

Recommandation n° 5. : Mettre fin aux conventions de partage de fiscalité irrégulières avec les communes.

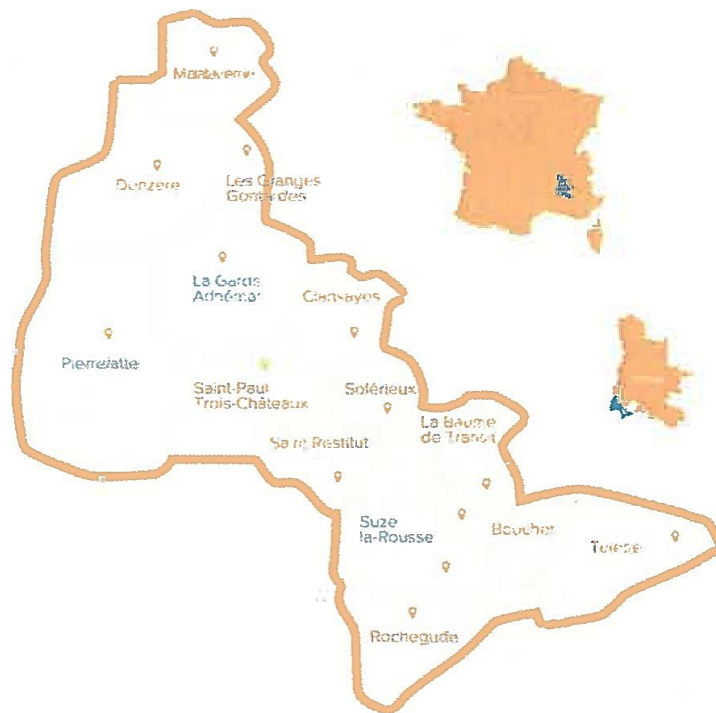
Recommandation n° 6. : Mettre en place la redevance spéciale conformément à la délibération adoptée en 2021.

INTRODUCTION

La communauté de communes Drome Sud Provence (CCDSP) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui regroupe 14 communes du sud-ouest de la Drôme et 44 178 habitants¹ pour une superficie de 316,28 km².

Elle a été créée le 1^{er} janvier 2014 à partir des neuf communes du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du Tricastin (La Baume-de-Transit, Bouchet, Clansayes, Rochegude, Saint-Paul-Trois-Châteaux, Saint-Restitut, Solérieux, Suze-la-Rousse, Tulette) et de cinq communes isolées (Donzère, La Garde-Adhémar, Les Granges-Gontardes, Malataverne et Pierrelatte). Ce périmètre a été validé par arrêté du 1^{er} octobre 2012, tandis que l'arrêté de création date du 2 mai 2013 (avec effet au 1^{er} janvier 2014).

Carte n° 1 : Carte de l'EPCI



Source : base Openstreetmap.

Toutefois, un amendement proposant l'intégration de Malataverne à la communauté d'agglomération autour de Montélimar a été proposé en 2015 mais n'a pas été adopté.

Le périmètre est maintenu sans changement depuis 2017.

Le territoire communautaire est articulé autour de trois communes de plus de 5 000 habitants : Pierrelatte, la plus importante (14 000 habitants), Saint-Paul-Trois-Châteaux (9 000 habitants) et Donzère (6 000 habitants).

¹ Source : chiffres Insee-fiche DGF 2024.

La CCDSP compte en zone identifiée « quartier politique de la ville », le quartier « Le Roc » à Pierrelatte, mais ne dispose pas de la compétence en matière de politique de la ville.

La communauté de communes a connu une forte croissance démographique, principalement depuis 1999.

Tableau n° 1 : Évolution démographique de la CCDSP

	1968	1975	1982	1990	1999	2006	2011	2016	2024
<i>Population</i>	23 676	24 421	30 363	32 594	34 497	37 583	40 197	41 965	44 178

Source : INSEE.

Le territoire de la CCDSP est marqué par la présence de l'industrie nucléaire, source de recettes fiscales exceptionnelles mais aussi de contraintes et de risques.

Les principales installations industrielles du site nucléaire du Tricastin se trouvent sur les communes de Pierrelatte et de Saint-Paul-Trois-Châteaux. Elles regroupent des installations de fabrication et d'exploitation du combustible nucléaire ainsi qu'une centrale nucléaire dont deux tiers de la production sont utilisés par l'usine voisine d'enrichissement. Cet ensemble constitue la plus importante concentration d'industries liées au nucléaire sur le territoire métropolitain.

Carte n° 2 : Site nucléaire du Tricastin (sur le territoire de Pierrelatte – ORANO traitement uranium – et Saint-Paul-Trois-Châteaux-centrale nucléaire)



Source : base Openstreetmap.

M. Catelinois, maire de Saint-Paul-Trois-Châteaux, est le président de la CCDSP depuis juillet 2020. Il a succédé à M. Gallu, maire de Pierrelatte.

Les investigations de la chambre ont porté sur la qualité de la gestion budgétaire et comptable de la CCDSP, sa situation financière et la prospective, la gouvernance, la politique d'investissement, les mesures prise pour remédier au surfinancement de l'EPCI et le service public de la gestion des déchets ménagers et assimilés (notamment au regard de la prise en compte de la planification écologique).

1 LES COMPÉTENCES ET LA GOUVERNANCE DE LA CCDSP

1.1 Les compétences exercées

Les statuts de la CCDSP n'ont été que peu modifiés depuis l'origine de la constitution de la communauté au 1^{er} janvier 2014.

En 2017 (effet au 1^{er} janvier 2018), la CCDSP a absorbé de nouvelles compétences en matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ainsi pour la gestion du service public d'assainissement non collectif (SPANC).

En 2019, une modification mineure a porté sur le changement de siège de la CCDSP et précisé la compétence facultative en matière d'assainissement (généralisation du SPANC et accompagnement des communes pour élaborer un schéma d'assainissement collectif).

Enfin, la modification statutaire de 2019 a permis l'actualisation de la représentation des communes sans en modifier le principe.

La CCDSP exerce les compétences obligatoires des communautés de communes. Le périmètre de ses autres compétences reste restreint :

- aucun équipement structurant ne lui a été transféré concernant la culture, le sport, l'action sociale (la plupart des équipements de centralité sont situés sur les communes de Pierrelatte, Saint-Paul-Trois-Châteaux et Donzère) ;
- aucun transfert de voirie n'a été réalisé ;
- le transfert des compétences en matière de petite enfance, enfance-jeunesse et enseignement musical a été envisagé mais conditionné au passage en fiscalité professionnelle unique (FPU) ;
- pas de transfert des compétences en matière d'eau et d'assainissement (à l'exception du SPANC et de l'assistance pour la réalisation des schémas directeurs territoriaux en eau et assainissement).

L'intérêt communautaire (IC) marquant, pour certaines compétences, la limite d'intervention de l'EPCI par rapport aux communes, est défini strictement dans ses statuts (cas de l'action sociale dont l'IC est défini à l'article 10 des statuts).

Pour l'exercice de la compétence en matière d'activités commerciales d'intérêt communautaire, la CCDSP a privilégié une gestion communale.

**Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) :
un indicateur du développement intercommunal**

Le CIF mesure l'intégration fiscale d'un EPCI.

Il est égal au rapport entre les produits fiscaux² perçus par l'EPCI moins les dépenses de transfert et la totalité des produits fiscaux perçus par lui-même, ses communes membres et les syndicats intercommunaux présents sur le territoire.

En l'absence de dépenses de transferts versées par la CCDSP, le CIF traduit directement le poids de la fiscalité reçue par la communauté par rapport à l'ensemble de la fiscalité perçue sur son territoire.

La faiblesse du CIF de la CCDSP indique la part très minoritaire de sa fiscalité dans le total, la majorité du produit fiscal restant perçue par les communes et principalement par les plus importantes, Pierrelatte et Saint-Paul-Trois-Châteaux

L'absence d'accord sur le développement des compétences exercées par la CCDSP limite très fortement son activité et se traduit par un niveau du coefficient d'intégration fiscale (CIF) faible en valeur absolue (0,151 en 2024) et très inférieur à la moyenne de la catégorie (0,349 en 2024).

Tableau n° 2 : Évolution du CIF et écart à la moyenne

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>CIF</i>	0,094996	0,096943	0,097516	0,152685	0,156803	0,151505
<i>CIF moyen catégorie des CC en FA</i>	0,349286	0,351576	0,351005	0,352918	0,358959	0,349125
<i>Ecart à la moyenne</i>	367,7 %	362,7 %	359,9 %	231,1 %	228,9 %	230,4 %

Source : site collectivités locales de la DGCL.

La croissance du CIF constatée est liée à la hausse de la fiscalité directement perçue (augmentation de 2021) et non au développement des compétences exercées.

1.2 La difficulté à définir une stratégie

1.2.1 Le projet de territoire 2025/2030

La CCDSP s'est dotée d'un projet de territoire adopté très récemment (10 décembre 2024), près de dix ans après sa création.

² Ce montant comprend les produits fiscaux propres à l'EPCI mais aussi les compensations perçues au titre de la suppression d'impôts locaux et de bases d'imposition (part de TVA nationale et dotation de compensation des pertes de bases industrielles).

Ce document assez général présente un état des lieux de l'EPCI et fixe des objectifs selon trois orientations stratégiques déclinées en objectifs et actions :

- un territoire innovant pour son industrie, son agriculture et son territoire ;
- un territoire engagé dans le respect de l'environnement et des mobilités bas carbone ;
- un territoire garant du bien vivre ensemble, équilibré et solidaire.

Il apparait cependant plus comme une présentation générale du territoire et de ses atouts que comme un document programmatique, même si un plan d'action sous forme de fiches l'accompagne.

Celui-ci ne propose d'ailleurs pas systématiquement d'indicateurs de suivi pour permettre le contrôle de l'avancée du projet.

En outre, il renvoie, à plusieurs reprises, à des décisions qui restent à prendre. Par exemple, dans le domaine essentiel de l'exercice des compétences, il indique que « *la CCDSP devra s'attacher à définir l'intérêt communautaire et choisir ceux (les équipements sportifs, culturels et de loisirs) qui pourraient lui être confiés* ».

Plusieurs domaines essentiels d'un projet communautaire, comme l'urbanisme, ne sont que partiellement exposés (uniquement l'urbanisme opérationnel – autorisations de droit du sol – mais rien sur la perspective d'un éventuel plan local d'urbanisme intercommunal).

La temporalité de l'adoption de ce document (un peu plus d'un an avant le renouvellement électoral) et l'absence de positionnement sur la question centrale du mode de financement de la CCDSP, limitent de fait sa portée réelle.

1.2.2 Le plan climat-énergie-territorial (PCAET)

Les PCAET ont été instaurés par la loi relative à la transition énergétique et la croissance verte de 2015. Ils constituent le projet de développement durable des EPCI pour adapter le territoire aux effets du changement climatique.

En décembre 2023, la CCDSP a adopté ce plan après un long travail de préparation, la démarche ayant été lancée par une délibération de juin 2020, et le projet arrêté le 14 juin 2023.

Son plan d'actions, composé de 34 fiches, comporte des indicateurs de suivi et un plan de financement. Il se décline selon cinq orientations :

- réduire les consommations d'énergie, les émissions de polluants atmosphériques et améliorer la qualité de l'air ;
- produire et utiliser des énergies renouvelables et de récupération ;
- développer une économie circulaire et locale ;
- s'adapter au changement climatique et favoriser la séquestration carbone ;
- mobiliser le territoire.

Le PCAET est le document structurant le plus complet et précis que la CCDSP ait produit depuis sa création³.

³ La CCDSP a adopté deux stratégies de développement économique en 2022 et touristique en 2023.

1.3 La question du mode de financement de la CCDSP

Depuis sa création en 2017, la question du mode de financement de la CCDSP est posée.

Le choix de départ d'un financement par la fiscalité additionnelle (FA) était considéré comme provisoire dans l'attente d'un passage en fiscalité professionnelle unique (FPU).

Fiscalité additionnelle (FA) versus fiscalité professionnelle unique (FPU)

Les deux modalités de financement offertes aux communautés de communes relèvent de logiques différentes :

- en FA, les compétences transférées sont financées par une fiscalité complémentaire votée par l'EPCI qui vient s'ajouter aux taux votés par chaque commune. Pour respecter l'équilibre financier entre les communes et l'EPCI, toute modification de l'étendue des compétences transférées à l'EPCI doit s'accompagner d'une évolution de la fiscalité additionnelle⁴ ;
- en FPU, c'est l'ensemble de la fiscalité économique qui est transférée à l'EPCI en contrepartie d'une attribution de compensation (AC). Dans ce modèle, les charges transférées sont financées par un prélèvement sur l'AC versée aux communes après évaluation de leur coût complet annualisé. C'est donc l'évaluation des charges transférées et leur prise en charge par l'AC qui assure l'équilibre financier entre communes et EPCI.

En résumé :

- la FA est moins ambitieuse en ce qu'elle laisse aux communes une plus grande autonomie dans la croissance de leur ressources économiques et instaure un moindre niveau de solidarité sur le territoire. Ce type de fiscalité présente aussi le danger d'un empilement fiscal, les communes et l'EPCI conservant la possibilité de faire varier leur taux indépendamment des compétences transférées ;
- la FPU entraîne une mutualisation des ressources futures du territoire communautaire en gelant la situation antérieure de chaque commune (par l'AC) et une solidarité financière entre les différentes communes de l'EPCI pour son développement futur (postérieur au passage en FPU). En permettant une évaluation précise des charges transférées (évaluation établie par la commission locale d'évaluation des charges transférées sur la base de règles définies par le code général des impôts), elle facilite le maintien des équilibres financiers des communes comme de l'EPCI.

La richesse fiscale principalement économique est concentrée sur deux communes du territoire communautaire du fait de la présence du pôle nucléaire du Tricastin dont une partie importante des installations se trouve à Pierrelatte et à Saint-Paul-Trois-Châteaux.

Ces deux communes disposent dès lors de ressources fiscales très importantes dont la croissance future⁵ est préservée par le régime de fiscalité additionnelle de la CCDSP.

⁴ L'évolution de la fiscalité de l'EPCI et des communes concernées n'est toutefois pas obligatoire en cas de transfert de compétences sous le régime de la FA.

⁵ Des investissements importants sur le site nucléaire du Tricastin, générateurs de nouvelles ressources fiscales, sont prévus sur les deux communes principales dont certains ont déjà commencé mais ne produiront de recettes fiscales que dans quelques années à l'exemple de l'usine d'enrichissement Georges-Besse 2 à Pierrelatte estimé à 1,7 Md€.

Un passage en FPU « gèlerait » la richesse fiscale économique de ces deux communes⁶ à leur niveau actuel élevé grâce au mécanisme de l'AC (la CCDSP verserait la fiscalité économique perçue par les communes l'année précédant le passage en FPU) mais mutualiserait au niveau communautaire l'évolution de celle qui reviendrait à la CCDSP (seule bénéficiaire dans le régime de la FPU de la croissance des produits de la fiscalité économique).

Cette évolution aux conséquences importantes pour le territoire ne peut s'envisager que par la construction d'un consensus entre l'ensemble des communes sur le niveau des compétences transférées et la gouvernance de la CCDSP.

Malgré plusieurs études précisant les conséquences financières de ce passage en FPU confiées à des cabinets d'experts et le rappel régulier de cet objectif dans divers documents de la CCDSP, ce consensus n'a pas pu être trouvé, rendant quasiment impossible le développement de l'EPCI.

1.4 Un consensus sur la gouvernance qui reste à construire

1.4.1 L'absence de pacte de gouvernance

Depuis la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, les EPCI peuvent décider, par une délibération du conseil communautaire, d'élaborer un pacte de gouvernance dans le but, notamment, d'associer les élus municipaux au fonctionnement intercommunal.

Si l'adoption d'un tel pacte n'est pas obligatoire, chaque assemblée délibérante doit obligatoirement, en début de mandat, organiser un débat et prendre une délibération sur l'opportunité ou non d'élaborer un pacte de gouvernance.

La CCDSP n'a pas organisé de débat, ni délibéré sur l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance comme la loi le prévoit.

Un débat sur le sujet permettrait pourtant de définir le cadre de prise de décision au sein de l'EPCI ainsi que le périmètre de ses compétences.

Le pacte lui-même constitue un préalable à la définition d'un pacte budgétaire et fiscal précisant les modalités de l'équilibre financier à trouver entre les communes et la CCDSP. À ce stade, l'adoption d'un pacte budgétaire et financier n'est pas obligatoire mais l'évolution de la CCDSP semble difficilement envisageable sans cet accord.

Recommandation n° 1. : Délibérer, dès le début du prochain mandat, sur l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance.

Recommandation n° 2. : Élaborer et adopter un pacte financier et fiscal entre la CCDSP et ses communes membres.

⁶ La fiscalité économique représente la part largement majoritaire du produit de la fiscalité locale perçue sur ces deux communes.

1.4.2 La représentation des communes

La représentation équilibrée des communes au sein de l'organe délibérant communautaire est essentielle au développement des EPCI. La répartition des sièges entre les communes est l'une des premières étapes dans la constitution d'un pacte de gouvernance.

La répartition des sièges dans le cadre d'un accord local

Les communes membres d'une communauté de communes peuvent déterminer une répartition des sièges qui diffère de la règle de droit commun, par un accord local :

- qui doit être adopté à la majorité qualifiée des communes membres ;
- cette majorité doit comprendre la commune la plus importante (droit de veto de la commune principale : Pierrelatte pour la CCDSF) ;
- pour lequel la répartition n'est pas totalement libre et doit respecter plusieurs règles cumulatives (notamment l'impossibilité pour une commune de disposer de plus de la moitié des sièges).

La répartition actuelle (valable pour le mandat 2020/2026) est issue d'un accord local entériné par un arrêté préfectoral de 2019. Elle permet une représentation plus importante des communes les moins peuplées.

Le nombre total de représentants des communes progresse par rapport au droit commun (47 au lieu de 42). Hormis Pierrelatte (14 délégués), Saint-Paul-Trois-Châteaux (huit délégués) et Donzère (six délégués), les autres communes bénéficient de sièges supplémentaires et sont représentées par un (représentation minimale légale) ou deux délégués.

Le nombre et la répartition des sièges que comptera le conseil communautaire à l'issue du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires en 2026 auraient dû être définis avant le 31 août 2025 par délibération des communes. À défaut, la règle de droit commun devra être appliquée, avec un retour à 42 délégués communautaires. L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'un accord local a été adopté, fixant à 51 le nombre des conseillers communautaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré l'adoption récente en décembre 2024 d'un projet de territoire très général, fixant de grands objectifs mais sans suffisamment de précisions sur les moyens de les atteindre, et celle d'un PCAET plus détaillé, la CCDSF reste, dix ans après sa création, un EPCI encore en construction, très peu intégré et aux compétences limitées.

Les objectifs définis par ses documents prospectifs structurants ne pourront être atteints qu'après la constitution d'un consensus entre les communes sur des conditions équilibrées du développement intercommunal, préservant les équilibres financiers des différentes communes.

L'accord sur le mode de financement en contrepartie du transfert de nouvelles compétences des communes vers la CCDSF est indispensable pour permettre le développement du territoire.

L'élaboration d'un pacte de gouvernance fondé sur un pacte financier et fiscal doit permettre de déterminer les conditions du passage en fiscalité professionnelle unique, constamment repoussé mais nécessaire pour établir une véritable solidarité territoriale tout en préservant les intérêts de chaque commune.

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION ET LA SINCÉRITÉ DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

2.1 Les informations disponibles sur le site internet de l'entité

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et pour faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), précisé par les dispositions de l'article R. 2313-8 du même code, dispose que trois documents d'information financière distincts doivent être mis en ligne sur le site internet de l'entité⁷. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil communautaire de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

La CCDSP ne publie aucun des documents attendus : seul le rapport sur les orientations budgétaires pour l'année 2021 est en ligne dans la rubrique « finances » du site internet.

L'absence d'informations financières récentes et précises nuit à l'information des citoyens et ne leur permet pas d'appréhender les enjeux de l'EPCI.

La CCDSP doit rendre ces informations accessibles, via un point d'entrée unique permettant d'accéder aux documents financiers (budgets, notes de synthèses, rapports sur les orientations budgétaires, extraits des débats d'orientation budgétaire), mais aussi aux taux de fiscalité et aux tarifs des services publics intercommunaux.

Recommandation n° 3. : Rendre accessibles sur le site internet de la CCDSP les informations financières prévues par la réglementation.

2.2 La qualité de prévision du budget principal

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

Le caractère prévisionnel du budget implique que sa sincérité⁸ doit s'apprécier au regard des informations dont disposait l'assemblée délibérante lors de son vote ainsi qu'en fonction des impératifs comptables de prudence. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe donc de la sincérité et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

⁷ Article L. 2313-1 du CGCT : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles ; le rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice en cours ; la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif (ou compte financier unique).

⁸ Voir CC, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *loi organique relative aux lois de finances* (considérant n° 60) ; CE, n° 160257 du 16 mars 2001, *commune de Rennes-les-Bains*.

Tableau n° 3 : Taux d'exécution de 2019 à 2023 (données issues des CA)

En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement⁹</i>	82 %	76 %	51 %	40 %	81 %	82 %
<i>Taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement¹⁰</i>	98 %	94 %	99 %	92 %	96 %	104 %
<i>Taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement (hors 1644)¹¹</i>	43 %	26 %	78 %	26 %	20 %	52 %
<i>Taux d'exécution des recettes réelles d'investissement (hors 1644 et 1068)¹²</i>	55 %	57 %	23 %	26 %	102 %	107 %

Source : comptes administratifs de la CCDSP.

En fonctionnement, les taux d'exécution budgétaire sont d'un niveau particulièrement faible, ne dépassant pas 82 % en dépenses sur l'ensemble de la période, avec en 2022 un niveau exceptionnel d'exécution des dépenses de fonctionnement de 40 % des crédits votés. En section d'investissement, on constate la même situation avec des niveaux d'exécution budgétaire très insuffisants sur la période (20 % en 2023).

La présentation de prévisions de dépenses surévaluées rend les budgets votés manifestement insincères.

L'inscription de dépenses qui ne correspondent pas à la réalité des besoins de l'EPCI permet à ce dernier d'éviter un suréquilibre de la section de fonctionnement causé par des recettes surabondantes.

De plus, en mobilisant, depuis 2021, des recettes principalement fiscales sans que celles-ci soient consacrées à des dépenses de gestion ou au financement de dépenses d'équipement, la CCDSP ne fait que constituer des réserves (trésorerie) inutilisées sur une longue période (voir la partie sur l'analyse financière).

Recommandation n° 4. : Ajuster les inscriptions budgétaires au plus près des réalisations.

⁹ (Mandats émis + charges rattachées) / (crédits ouverts BP+DM).

¹⁰ (Titres émis + produits rattachés) / (crédits ouverts BP+DM).

¹¹ (Mandats émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N.

¹² (Titres émis) / (crédits ouverts BP+DM+RAR N-1) ; hors RAR de l'année N.

3 L'ANALYSE FINANCIÈRE

3.1 La méthode et le périmètre de l'analyse financière

Précision méthodologique

L'analyse financière réalisée par la chambre s'appuie sur les outils dont disposent les juridictions financières.

Ceux-ci retranchent les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits des recettes, afin de présenter des soldes nets.

Le périmètre budgétaire de la communauté de communes comprend, en 2025, outre le budget principal, un budget annexe ordures ménagères, un budget annexe pour le service public de l'assainissement non collectif (SPANC) et un budget annexe GEMAPI.

Le budget SPANC (0,061 M€ de dépenses de fonctionnement réalisées en 2024) doit trouver son équilibre propre et n'a donc pas d'incidence sur l'analyse financière. Le budget annexe GEMAPI (0,42 M€ de dépenses de fonctionnement réalisées en 2024), financé par une taxe spécifique, est lui sans incidence sur l'équilibre général des comptes de l'EPCI.

En revanche, le budget annexe des ordures ménagères mobilise 7,7 M€ de dépenses de fonctionnement en 2023, plus que le budget principal lui-même dont les dépenses de fonctionnement s'élèvent la même année à 6 M€. Il est équilibré par une subvention du budget principal (0,665 M€ en 2023). Il fait l'objet d'une analyse financière spécifique dans la dernière partie de ce rapport.

La communauté de communes est financée dans le cadre de la fiscalité additionnelle, situation devenue rare dans le paysage intercommunal national : au 1^{er} janvier 2024, près de 95 % des EPCI de la même strate sont sous le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU)¹³. La fiscalité additionnelle se superpose à celle des communes par opposition avec la fiscalité professionnelle unique, dans laquelle les ressources fiscales locales dues par les entreprises sont perçues par une seule entité sur un territoire, l'EPCI.

Le régime de la fiscalité additionnelle limite de fait les ressources mises en commun et la capacité de l'établissement à répartir les richesses du territoire dans des compétences élargies (cf. *supra*).

3.2 Les soldes de gestion

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

¹³ DGCL : les financements des groupements à fiscalité propre 2023.

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

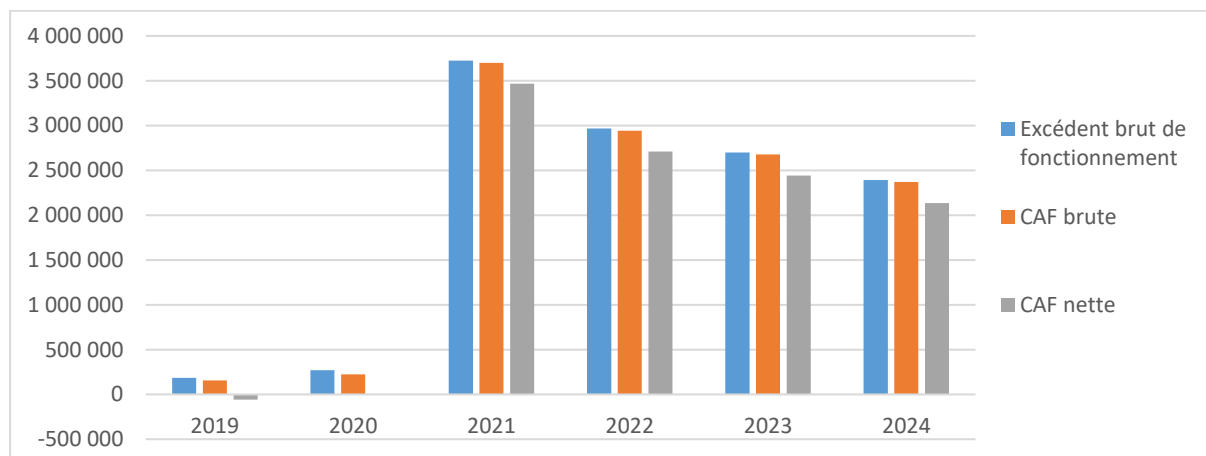
La situation financière de l'intercommunalité a radicalement changé à partir de 2021, année de forte progression de ses produits fiscaux, consécutive au vote d'une hausse des taux par son assemblée délibérante.

Les soldes intermédiaires de gestion dégagés par l'établissement (excédent brut de fonctionnement [EBF] et CAF brute et nette) se rétablissent fortement à partir de 2021 mais restent inférieurs à ceux constatés en moyenne dans la strate¹⁴ : les produits de gestion s'élèvent en 2023 en moyenne, pour la même catégorie, à 456 € par habitant (311 € pour la CCDSP), les charges de fonctionnement à 380 € (258 € pour la CCDSP), formant une épargne brute moyenne de 76 € par habitant (62 € pour la CCDSP).

Si en valeur absolue, l'autofinancement dégagé par l'établissement est moindre que dans la moyenne des EPCI de la même strate, celui-ci est structurellement élevé : la CCDSP consacre en effet, depuis 2021, entre 38 % et 45 % de ses produits de gestion à son autofinancement, un niveau bien plus élevé que celui constaté dans les EPCI de la même strate (la moyenne était de 17,4 % en 2023).

Surtout, cette part d'autofinancement conséquente est plus importante que le besoin de financement de la section d'investissement, du fait du faible niveau des dépenses d'équipement.

Graphique n° 2 : Évolution des soldes d'épargne de 2019 à 2024 (en €)



Source : comptes de gestion retraités par la chambre régionale des comptes.

3.3 Les produits de gestion

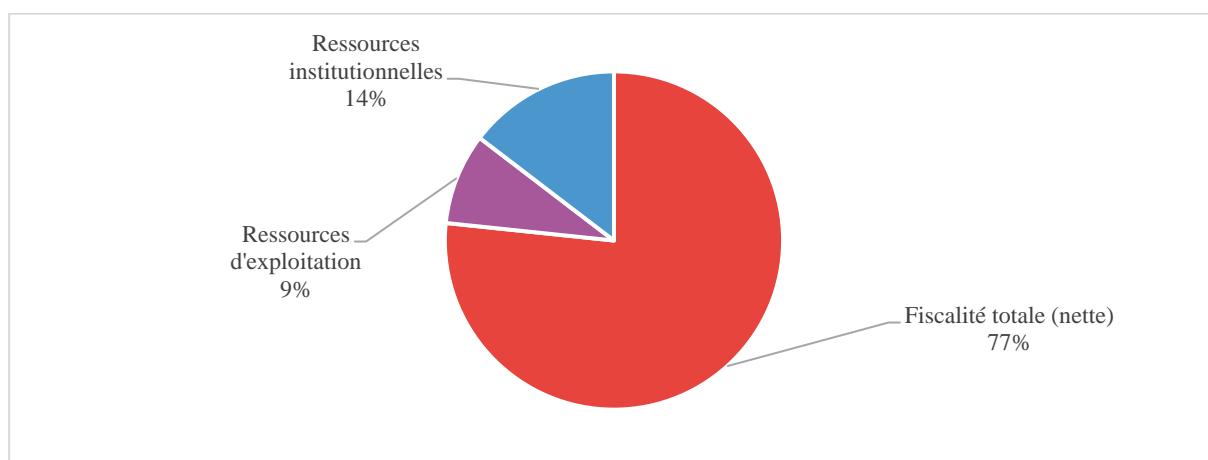
Les recettes issues de la fiscalité constituent la part prépondérante des recettes de gestion (77 % en 2024).

¹⁴ D'après « *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2023* » édité par la direction générale des collectivités locales, les chiffres présentés ici sont ceux de la catégorie démographique de 30 000 à 50 000 habitants.

Tableau n° 4 : Évolution des produits de gestion de 2019 à 2024

en M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fiscalité totale (nette)	3,93	3,66	6,89	4,84	5,69	5,78
Ressources d'exploitation	0,22	0,59	0,51	0,53	0,54	0,66
Ressources institutionnelles	0,20	0,28	0,74	0,78	0,85	1,10
Total produits de gestion	4,35	4,54	8,13	6,15	7,08	7,54

Source : comptes de gestion retraités par la chambre régionale des comptes.

Graphique n° 3 : Parts des différentes recettes de gestion en 2024

Source : retraitement chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

La création de la CCDSP postérieurement à la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et le régime de la fiscalité additionnelle entraînent plusieurs conséquences sur la structure de ses recettes fiscales :

- la CCDSP perçoit très majoritairement des recettes fiscales qui lui sont propres (impôts locaux) ;
- les fractions de TVA nationale versées en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) restent marginales (0,166 M€ en 2024) ;
- en l'absence d'attribution de compensation (régime de la FA) et de dotation de solidarité communautaire (DSC), la fiscalité reversée par la CCDSP se limite au fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC) pour lequel elle est contributrice¹⁵ (territoire plus riche que la moyenne) et aux versements de fiscalité aux communes (voir la partie concernée) ;

La CCDSP a augmenté ses taux de fiscalité additionnelle en 2021, générant un produit fiscal supplémentaire de plus de 3 M€. Ceux-ci restent toutefois largement inférieurs aux taux

¹⁵ Du fait de la richesse fiscale de l'ensemble intercommunal composé de la communauté de communes et de ses communes et du CIF très bas de l'EPCI, la CCDSP est contributrice au fond de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à hauteur de 0,49 M€ en 2024 (répartition en fonction du CIF entre les communes et l'EPCI).

moyens nationaux des EPCI en FA notamment pour la cotisation foncière des entreprises (2 % pour CCDSP et une moyenne des communautés en FA de 7,41 %).

Tableau n° 5 : Évolution de la politique fiscale communautaire de 2019 à 2024

Taux (en %)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Taux moyens 2024 nationaux CC en FA
TH/THRS (taxe d'habitation sur les résidences secondaires)	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	0,46	4,91
TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties)	1,21	1,21	4,41	4,41	4,41	4,41	6,19
CFE	0,55	0,55	2	2	2	2	7,41

Source : états 1259 de la CCDSP et note de la DGCL¹⁶ sur la répartition des dotations 2024.

Les conséquences des réformes fiscales de 2021 et 2023 pour la CCDSP

1/ Suppression de THRP en 2021

Au moment de la suppression de la THRP, la CCDSP ne disposait pas de la possibilité de faire évoluer son taux qui est resté fixé à 0,46 % (taux qui s'applique uniquement sur les résidences secondaires).

La CCDSP perçoit, à partir de 2021, une part de TVA nationale en compensation de la perte de produit de THRP.

2/ Exonération de la moitié des bases foncières industrielles

La communauté de communes bénéficie d'une allocation de compensation de cette exonération au titre de TFPB et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) de 0,5 M€ en 2024.

La conséquence est une moindre recette fiscale compensée par une ressource institutionnelle nouvelle (allocation de compensation) issue d'un prélèvement sur recettes de l'Etat.

Toutefois la forte augmentation du taux de la CFE et de la TFPB conduit, dès 2021, à une hausse du produit fiscal qui est atténuée par cette exonération des bases.

3/ Perte de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2023

La CCDSP ne percevait pas de CVAE avant 2023 (sa création est postérieure à la réforme de la taxe professionnelle qui a instauré cette imposition).

Il n'y a donc pas d'incidence de la suppression du bénéfice de la CVAE pour la CCDSP.

Les différentes réformes fiscales intervenues en 2021 et 2023 n'ont eu que peu d'incidences sur la CCDSP¹⁷ du fait de sa part marginale de fiscalité reçue par rapport à l'ensemble de celle perçue sur le territoire communautaire.

¹⁶ Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, direction générale des collectivités locales.

¹⁷ Toutefois, ces réformes fiscales ont conduit à modifier les modalités de calcul d'un indicateur important, le potentiel fiscal (PF) avec des conséquences importantes pour la CCDSP : alors que le PF de la CCDSP était très supérieur au PF moyen des CC en FA en 2020 (343 €/hab. pour la CCDSP et une moyenne de 195 € par hab.), il devient inférieur à la moyenne en 2024 (241 € pour la CCDSP alors que la moyenne est de 257 € par hab.).

Les recettes institutionnelles proviennent de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des compensations versées à la suite de l'exonération de la moitié des bases industrielles en 2021.

En raison de la forte hausse des taux en 2021, le CIF (cf. *supra*) de la CCDSP s'est amélioré, conduisant à une forte hausse de la DGF spontanée¹⁸.

La part dotation d'intercommunalité de la DGF de la CCDSP est croissante depuis 2021 mais du fait des mécanismes de limitation de la hausse de la DGF d'intercommunalité à +10 % d'une année à l'autre puis de 20 % à partir de 2024, la DGF de la CCDSP est soumise à un plafonnement.

La CCDSP ne percevait pas de taxe professionnelle (et donc pas de part salaire), lors de sa création, elle ne reçoit donc pas de dotation de compensation de la part salaires (DCPS). Toutefois, depuis 2024, elle reçoit la DCPS de ses communes membres (nouvelle règle pour les EPCI en FA) qu'elle leur reverse intégralement.

3.4 Les charges de gestion

3.4.1 À titre général

La répartition des charges de gestion est caractérisée par le poids des subventions de fonctionnement qui représentent près de la moitié de leur total (47 %) en 2024.

Ces subventions ont deux objets principaux :

- le fonctionnement de l'office de tourisme intercommunal (0,409 M€ en 2022 puis 0,470 M€ en 2023 et 2024) ;
- le subventionnement du budget annexe de gestion des déchets¹⁹ (au total 1,732 M€ en 2024 après 1,765 M€ en 2023 et 1,053 M€ en 2022).

L'évolution des charges de gestion de 2019 à 2024 est conditionnée par le montant de la subvention au budget annexe déchets, ce qui explique notamment la baisse des charges en 2022.

L'évolution des autres charges (personnel et charges à caractère général) reste marginale compte tenu de l'activité réduite et du nombre restreint d'agents communautaires.

Le développement de la structure administrative de la CCDSP (20 agents en 2019 et 35 en 2024) devrait résulter des compétences exercées et des investissements à réaliser.

¹⁸ En augmentant la part de fiscalité perçue directement par l'EPCI par rapport à l'ensemble de la fiscalité perçue sur le territoire communautaire, la hausse du taux de TFPB de 2021 conduit à une croissance de son CIF.

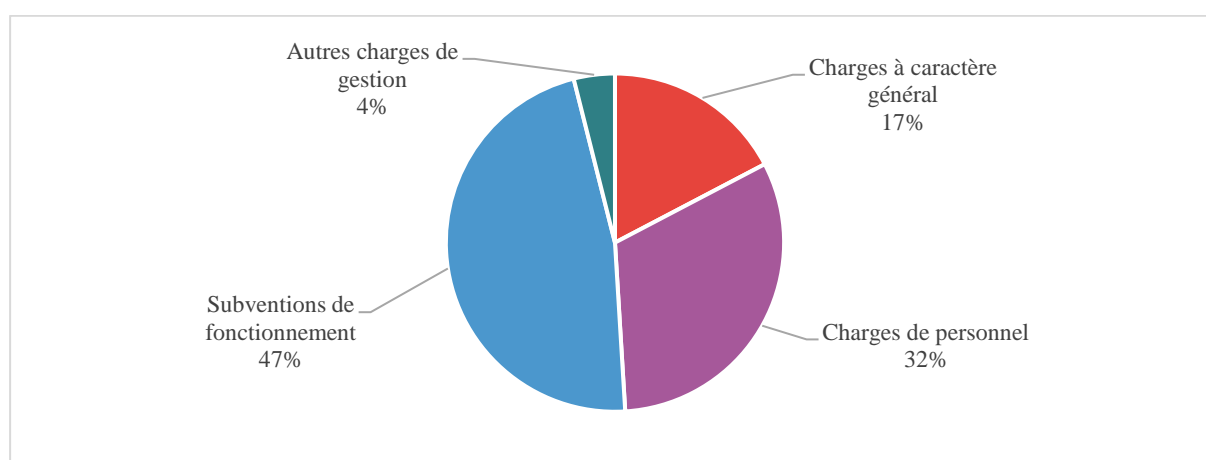
¹⁹ Voir les parties concernant les relations financières entre la CCDSP et les communes ainsi que celle sur le service public des déchets.

Tableau n° 6 : Évolution des charges de gestion de 2019 à 2024

en M€	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général	0,40	0,95	0,45	0,52	0,82	0,89
Charges de personnel	0,47	0,75	0,96	1,19	1,36	1,63
Subventions de fonctionnement	0,59	2,40	2,78	1,24	1,95	2,42
Autres charges de gestion	2,71 ²⁰	0,17	0,22	0,23	0,26	0,20
Total charges de gestion	4,16	4,27	4,41	3,18	4,38	5,15

Source : comptes de gestion retraités par la chambre régionale des comptes.

Graphique n° 4 : Parts des différentes dépenses de gestion en 2024



Source : retraitement chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

3.4.2 S'agissant de la fonction achat et le service de la commande publique

La CCDSP a une faible activité d'achats qui se concentre quasi exclusivement sur des prestations de services (aucun achat de travaux depuis 2019).

Entre 2019 et 2024, la CCDSP a lancé en moyenne cinq procédures de marché par an, procédures formalisées et marchés à procédure adaptée (MAPA) confondus.

Les montants engagés ont fortement varié, oscillant entre 250 000 € et 4 M€. Un pic notable a été atteint en 2023, lié au renouvellement du marché de collecte des déchets ménagers.

Bien que la direction des ressources ne dispose pas d'un tableau de suivi des marchés, elle élabore un tableau de planification annuel des procédures. Ce dernier recense tous les achats, y compris ceux inférieurs aux seuils de procédures de mise en concurrence obligatoire.

Pour l'année 2025, le tableau de planification prévoyait 23 procédures (MAPA ou appels d'offres), majoritairement des services. Il incluait également sept projets de travaux,

²⁰ Le montant exceptionnel de 2019 est dû au changement d'imputation des « transferts de fiscalité » intervenus en 2020 (qui relèvent dorénavant des subventions de fonctionnement).

dont deux opérations dépassant le million d'euros. Cependant, à la mi-juin 2025, seule une procédure concernant le lavage des points d'apports volontaires avait été lancée.

Afin d'apprécier la qualité des procédures de passation de l'établissement, le marché de collecte des déchets ménagers et assimilés sur le territoire de la CCDSP a été examiné. Cette procédure répond aux exigences réglementaires et n'appelle pas de remarque particulière.

3.5 Les investissements et leur financement

3.5.1 Des niveaux d'investissement très faibles

Le montant total cumulé des investissements réalisés de 2019 à 2024 s'établit à 5,89 M€ soit moins de 1 M€ par an.

Les dépenses d'investissement de la CCDSP sont constituées majoritairement de subventions d'équipement versées (3,59 M€ en cumul) alors que les dépenses d'équipement propres à la CCDSP ne s'élèvent qu'à 2,23 M€ sur la période (en cumul) soit 0,37 M€ par an.

Les 0,37 M€ de dépenses d'équipement annuelles de la CCDSP entre 2019 et 2024 ne représentent qu'une part infime des dépenses d'équipement du territoire (à titre de comparaison la seule commune de Pierrelatte réalise une moyenne annuelle de 5,1 M€ de dépenses d'équipement sur la même période).

Les années 2023 et 2024 sont particulièrement pauvres en dépenses d'équipement, avec respectivement 0,06 M€ et 0,42 M€, alors qu'elles correspondent à des périodes de forts investissements dans le cycle traditionnel des dépenses d'équipement des collectivités locales (lié au cycle électoral).

3.5.2 Une capacité de financement des investissements surabondante

L'épargne nette (CAF nette) dégagée par le fonctionnement courant de la CCDSP de 2019 à 2024 (10,69 M€) représente près du double du besoin de financement sur la même période (5,89 M€).

Cette épargne nette surabondante, conséquence de l'augmentation de la fiscalité de 2021, ne trouve pas d'utilisation dans la réalisation d'investissements.

Elle génère la constitution prématurée de réserves pour la réalisation d'investissements encore hypothétiques du fait des incertitudes du projet communautaire.

Tableau n° 7 : Évolution du financement propre et de la capacité de financement de la CCDSP de 2019 à 2024

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les années
<i>CAF nette ou disponible (C)</i>	- 0,06	0,00	3,47	2,71	2,44	2,13	10,69
<i>Autres Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	0,00	0,19	0,04	0,04	0,10	0,06	0,42
<i>= Financement propre disponible (C+D)</i>	- 0,06	0,18	3,50	2,75	2,54	2,19	11,11
<i>- Dépenses d'équipement</i>	0,52	0,01	0,87	0,35	0,06	0,42	2,23
<i>- Subventions d'équipement</i>	0,00	0,00	0,11	0,78	1,15	1,55	3,59
<i>- Autres (Participations et inv. financiers nets)</i>	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	-0,02	0,07
<i>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</i>	- 0,58	0,14	2,44	1,61	1,33	0,23	5,19

Source : comptes de gestion retraités par la chambre régionale des comptes.

3.6 La trésorerie

Le fonds de roulement, fortement augmenté en 2021, est en croissance constante depuis cette date, essentiellement abondé par des résultats d'exercices (2 M€ au 31 décembre 2024) et des affectations en réserve (11,5 M€ au 31 décembre 2024).

Le besoin en fonds de roulement, constamment négatif, augmente la trésorerie qui atteint un niveau très élevé de plus de deux années de charges courantes à la fin de l'année 2024.

Tableau n° 8 : Évolution de la trésorerie (en nombre de jours de charges courantes) de 2019 à 2024

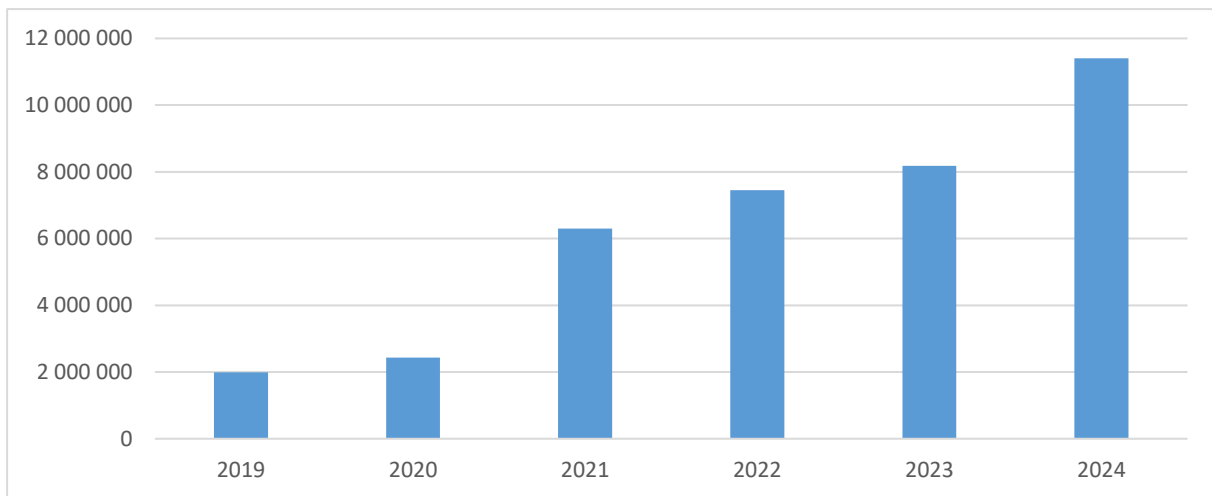
<i>au 31 décembre en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Fonds de roulement net global</i>	1,61	1,75	4,19	5,81	7,14	7,38
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	- 0,39	- 0,68	- 2,10	- 1,64	- 1,04	- 4,02
<i>=Trésorerie nette</i>	2,00	2,43	6,30	7,45	8,18	11,40
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	173,7	206,2	518,4	848,8	677,5	805,0

Source : comptes de gestion retraités par la chambre régionale des comptes.

L'augmentation constante de la trésorerie, qui procède essentiellement de celle de la fiscalité en 2021, interroge la pertinence de cette décision. Cinq ans après son adoption, elle n'a conduit, en l'absence de compétences exercées et d'investissement réalisés, qu'à une mobilisation à la fois excessive et trop anticipée de la fiscalité.

Cette réserve (le fonds de roulement qui alimente la trésorerie) constitue toutefois une opportunité pour investir sans recourir dans un premier temps à l'emprunt, si la CCDSP décide d'exercer plus largement ses compétences actuelles ou de les étendre.

En l'état actuel de ses dépenses d'investissement, la chambre juge injustifiée la persistance d'un niveau de trésorerie aussi élevé et en croissance depuis cinq ans.

Graphique n° 5 : Évolution de la trésorerie de 2019 à 2024 (au 31/12/année N, en €)

Source : retraitement chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

3.7 Les flux financiers avec les communes

Le régime de la fiscalité additionnelle entraîne l'absence d'attribution de compensation versée ou reçue par la CCDSP. Par ailleurs, l'EPCI n'a pas instauré de dotation de solidarité communautaire (DSC)²¹ à destination de ses communes membres.

Le principal flux financier entre la CCDSP et les communes concerne des conventions annuelles de partage fiscalité économique et les conventions de gestion des zones d'activité économique (ZAE).

**Tableau n° 9 : Flux financier entre la CCDSP et les communes
(conventions de partage de fiscalité- hors avenants travaux et conventions entretien de ZAE)**

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Financement OM (part fixe)	694 722	927 713	741 834	172 056	438 204	277 706
ZAE (part fiscale recette)	58 800	98 313	98 313	98 313	98 313	98 313
Total (recette)	753 522	1 026 026	840 147	270 369	536 517	376 019
ZAE (frais de gestion dépense)	58 800	98 313	98 313	98 313	98 313	98 313

Source : comptes de gestion et grands livres retraités par la chambre régionale des comptes.

²¹ Mécanisme de péréquation destiné à contribuer à réduire la disparité des ressources et des charges entre les communes membres d'un même EPCI.

Les conventions de partage de fiscalité sont fondées sur la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, notamment les articles 11 et 29 modifiés en 1999 et 2004.

Le II de l'article 11 de la loi précitée précise que « *lorsqu'un groupement de communes [...] crée ou gère une zone d'activités économiques, tout ou partie de la part communale des produits mentionnés au I et aux 1 et 2 du I bis de l'article 1609 nonies C du code général des impôts et du produit de la taxe sur les surfaces commerciales [...] peut être affecté au groupement [...] par délibérations concordantes de l'organe de gestion du groupement [...] ou des communes sur le territoire desquelles est installée la zone d'activités économiques* ».

Les conventions passées de 2019 à 2024 prévoient deux parts à verser à la CCDSP : une part variable correspondant aux dépenses d'entretien et gestion engagées par les communes et, pour les trois principales communes, une part fixe à l'objet non défini dans les conventions.

Les communes accueillant des ZAE communautaires se voient confier leur entretien et leur gestion. Les conventions annuelles prévoient un versement par la CCDSP « *au regard d'un état des dépenses d'entretien et de gestion des ZAE.* ».

Des délibérations concordantes des communes et de la CCDSP fixent annuellement les montants versés par la CCDSP conformément à une convention cadre de gestion des ZAE 2022/2024. La convention cadre et les délibérations visent l'article L. 5214-16 du CGCT qui permet aux EPCI de confier la gestion et l'entretien des ZAE aux communes.

Ces conventions présentent plusieurs irrégularités et imprécisions.

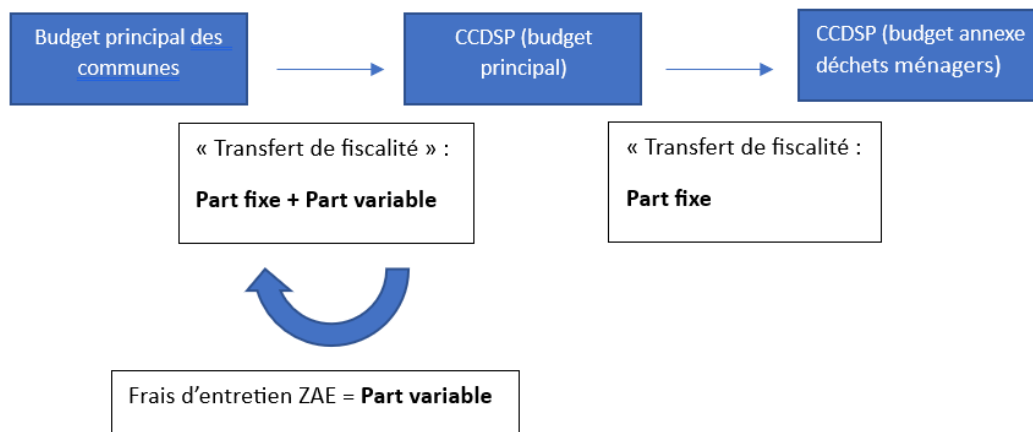
Contrairement à ce qu'elles indiquent, il ne s'agit pas d'un partage de fiscalité fixé à partir des recettes générées par les ZAE et ces versements sont sans rapport avec les recettes réelles perçues sur ces zones, comme le prévoit pourtant l'article 11 de la loi de 1980.

La part variable apparaît comme une contrepartie neutralisant chaque année le versement effectué par la CCDSP au regard de la prestation de services réalisée par les communes pour l'entretien des ZAE communautaires.

Ce flux croisé apparaît sans intérêt puisque neutre, tant pour la commune que pour la CCDSP.

La part fixe (pour Saint-Paul-Trois-Châteaux, Pierrelatte et Donzère) est affectée en complément du budget annexe déchets ménagers de la CCDSP, après avoir transité par son budget principal.

Cette part fixe constitue la participation de ces trois communes aux surcoûts engendrés par des prestations de services supérieures assurées sur leur territoire (pour Pierrelatte : la collecte en porte à porte du verre, des déchets verts et des cartons).

Schéma n° 1 : Mécanisme des flux financiers entre la CCDSP et les communes²²

Source : retraitement chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes à partir des grands livres.

Les conventions de partage de fiscalité apparaissent comme une utilisation irrégulière du mécanisme de partage de fiscalité instauré par la loi de 1980.

La neutralisation financière de la facturation à la CCDSP des coûts de gestion et d'entretien des ZAE situées sur la commune par un versement équivalent de l'EPCI est en contradiction avec :

- le transfert obligatoire de compétence en matière de ZAE à la CCDSP qui doit conduire à la prise en charge des coûts de gestion et d'entretien par la CCDSP ;
- les termes de la convention cadre de gestion des ZAE qui prévoit cette prise en charge en indiquant dans son article 4.1 que « la charge des dépenses nettes des recettes sera, au final, assurée par la CCDSP ».

Recommandation n° 5. : Mettre fin aux conventions de partage de fiscalité irrégulières avec les communes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCDSP figure parmi les rares EPCI financés par une fiscalité additionnelle. Les taux ont été fortement augmentés en 2021 sans que des dépenses correspondantes à ces nouvelles recettes ne soient réalisées.

Cette situation conduit à l'adoption depuis 2021 de budgets aux dépenses systématiquement surévaluées par rapport aux réalisations réellement constatées dans les comptes administratifs, nuisant tout particulièrement à leur sincérité.

²² Seules sont concernées par ce mécanisme les communes qui accueillent des ZAE (part variable) et les trois communes qui sollicitent des prestations complémentaires pour la collecte des déchets.

L'absence de réalisation entraîne la constitution d'une épargne abondante et injustifiée, engendrant une trésorerie constamment excessive depuis 2021, représentant plusieurs années de charges courantes.

À défaut de décision concernant l'évolution des compétences confiées à la CCDSP et des moyens de les exercer, cette dernière est cantonnée à une activité limitée, sans rapport avec les besoins d'un territoire aux enjeux de développement importants.

4 LE SERVICE PUBLIC DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS ET ASSIMILÉS (DMA)

La compétence en matière de gestion du service public des déchets ménagers constitue l'une des rares effectivement exercée par la CCDSP, même si ses modalités de gestion restent encore très communales (suivi analytique par commune des coûts et des recettes et modalités de financement du service non uniformisées).

L'importance de cette compétence se traduit dans le volume financier du budget annexe consacré, dont la section de fonctionnement est plus importante que celle du budget principal²³.

4.1 L'historique de la compétence

La CCDSP exerce depuis le 1^{er} janvier 2016 la compétence en matière de gestion des déchets (collecte et traitement).

Le transfert de ces compétences a été réalisé sur deux années, en matière :

- de « traitement des déchets ménagers et gestion des déchèteries », déléguée au syndicat des Portes de Provence (SYPP)²⁴, à partir du 1^{er} janvier 2015 ;
- de « collecte des déchets ménagers » à partir du 1^{er} janvier 2016.

La gestion de la collecte et des déchèteries est assurée par le recours à des marchés publics renouvelés en 2024. L'établissement public ne réalise directement que certains investissements, principalement liés à l'entretien des points de collecte.

Selon la typologie établie par SINOE²⁵, la CCDSP est classée dans la catégorie des EPCI « mixtes à dominante rurale »²⁶.

²³ Le budget annexe des ordures ménagères mobilise 7,7 M€ de dépenses de fonctionnement en 2023, plus que le budget principal lui-même dont les dépenses de fonctionnement s'élèvent la même année à 6 M€.

²⁴ Le SYPP regroupe, au 1^{er} janvier 2025, huit structures intercommunales du sud de la Drôme, de l'Ardèche et du Vaucluse (177 communes et plus de 230 000 habitants).

²⁵ La base SINOE déchets de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) regroupe l'ensemble de données des dix dernières années sur les flux de déchets et les coûts relatifs à la gestion des déchets.

²⁶ Cette catégorie est définie comme présentant des caractéristiques de groupements « ni touristique ou commercial, ni urbain dense, ni urbain, ni rural » et « si sa densité de logements <= 80 logements/km².

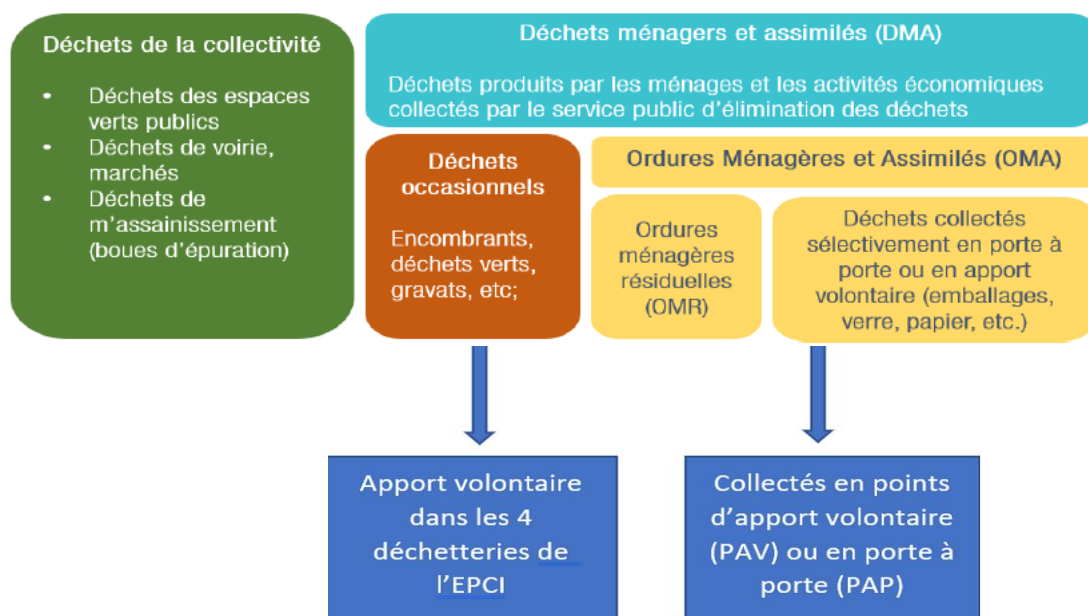
4.2 L'exercice de la compétence par la CCDSP

4.2.1 Le périmètre de la compétence

Le périmètre du service public de gestion des déchets (SPGD) est limité aux déchets ménagers et assimilés (DMA) comprenant les déchets de routine collectés en mélange (ordures ménagères résiduelles-OMR) et sélectivement (à l'issue du tri sélectif) en point d'apport volontaire (PAV) ou en porte à porte (PAP) et en déchèteries pour les déchets occasionnels.

Quatre déchèteries intercommunales sont à la disposition des usagers sur le territoire communautaire. La CCDSP gère l'accueil des usagers à savoir le haut de quai et son fonctionnement. Le SYPP gère la rotation des bennes et le traitement des déchets (bas de quai).

Schéma n° 2 : Périmètre de la compétence exercée par la CCDSP



Source : chambre régionale des comptes, à partir du PLPDMA 2025/2030.

4.2.2 Une collecte en régie (marchés de prestation de services)

La CCDSP a fait le choix de l'exercice de la compétence en matière de collecte en régie en recourant systématiquement à des marchés de prestation de service. Ceux-ci ont été renouvelés en 2024, avec une durée qui est passée de quatre ans (2020/2023) à sept ans (2024/2030).

Cet allongement de la durée des marchés de collecte pour les rapprocher de la durée d'amortissement des matériels du prestataire est une bonne pratique permettant d'obtenir des conditions financières plus favorables.

4.3 La performance du service public

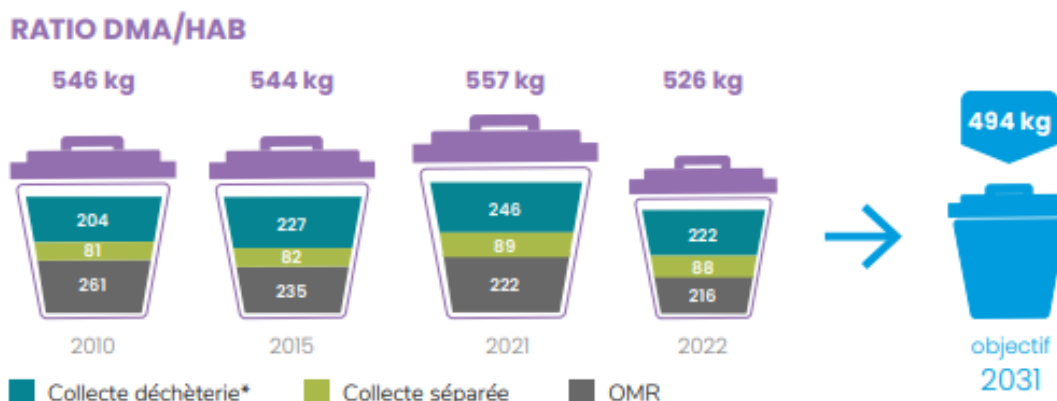
La performance d'un service public de gestion des ordures ménagères où le traitement des déchets a été délégué à un syndicat supra communautaire (cas de la CCDSP) se mesure par la réduction du volume de déchets ménagers et assimilés (DMA) et surtout des ordures ménagères résiduelles (OMR), collectés sur son territoire.

4.3.1 Des résultats en décalage par rapport aux objectifs nationaux et régionaux

4.3.1.1 Des objectifs nationaux déclinés dans le schéma régional (SRADDET)

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) établi par la région Auvergne-Rhône-Alpes décline, pour le territoire régional, les objectifs nationaux, notamment en termes de réduction des tonnages collectés. Il fixe un objectif de stabilisation de la production globale de déchets ménagers et assimilés d'ici 2031, soit une baisse 50 kg/hab. entre 2015 et 2031.

Schéma n° 3 : Objectifs de réduction des DMA et OMR fixés dans le SRADDET



Source : Observatoire régional déchets économie circulaire (ORDEC) 2024 région Auvergne-Rhône-Alpes, données 2022.

4.3.1.2 Des tonnages de déchets ménagers et assimilés (DMA) et d'ordures ménagères résiduelles (OMR) stables en décalage avec les objectifs nationaux et régionaux

Les tonnages collectés sur le territoire de la CCDSP sont beaucoup plus élevés que les moyennes régionales en ce qui concerne tant les DMA (544 kg/habitant en moyenne régionale en 2015 et 665 kg pour la CCDSP en 2016²⁷) que les OMR (235 kg/habitant en moyenne régionale en 2015 et 263 kg pour la CCDSP en 2016).

Les quantités de DMA par habitant collectées sont stables sur le territoire de la CCDSP entre 2016 et 2022 alors que, sur la même période, elles baissent au niveau régional.

²⁷ 2016 est la première année de l'exercice de la compétence par la CCDSP.

L'inflexion des tonnages de déchets ménagers figurant dans les objectifs régionaux n'est pas constatée pour la CCDSP à la fin de 2022 du fait notamment de la croissance des dépôts en déchèterie.

L'évolution des quantités d'OMR par habitant collectées sur le territoire de la CCDSP suit la même trajectoire qu'au niveau régional.

Tableau n° 10 : Évolution des tonnages des principaux flux collectés entre 2016 et 2023

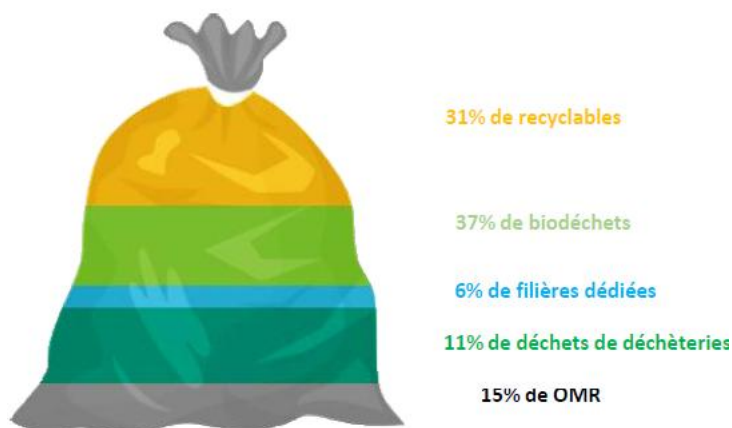
	2016			2022			2023		
	population	tonnes	kg/hab	population	tonnes	kg/hab	population	tonnes	kg/hab
ordures ménagères résiduelles	42202	11100	263	43837	10912	249	44178	10349	234
déchèterie non recyclable (encombrants)		3523	83		2837	65		2699	61
Déchèterie recyclable (y.c végétaux Pi en PAP)		10587	251		12206	278		12369	280
verre		1158	27		1501	34		1398	32
recyclable hors verre		1694	40		1871	43		1889	43
total DMA		28 062	665		29 327	669		28 704	650

Source : PLPDMA 2025/2030 de la CCDSP.

4.3.1.3 Une part prépondérante de déchets valorisables dans les OMR

Des caractérisations des ordures ménagères en régie ont été organisées par la CCDSP en 2021 afin d'identifier le contenu des bacs d'OMR. Ceux-ci contiennent en moyenne 37 % de déchets fermentescibles et 31 % de déchets recyclables. Un rapport a été remis aux maires des communes concernés.

Schéma n° 4 : Composition moyenne des OMR à partir des caractérisations réalisées en 2021/2022



Source : PLPDMA 2025-2030 de la CCDSP.

Limitées à huit communes, ces opérations de caractérisation n'ont toutefois pas été effectuées selon les règles fixées par l'ADEME pour permettre une homogénéité des données collectées au plan national (modèle MODECOM).

De ce fait, la CCDSP ne dispose pas de statistiques fiables propres à son territoire lui permettant de connaître la composition des ordures ménagères résiduelles collectées.

Seule une caractérisation de ce flux effectuée selon les règles fixées nationalement (modèle MODECOM) lui permettrait d'établir un réel diagnostic de la situation de la composition des OMR collectés.

La CCDSP doit améliorer la connaissance du contenu des OMR collectées afin de définir plus précisément ses objectifs de réduction des tonnages collectés et d'adapter son plan d'action pour les atteindre.

Des caractérisations normalisées, réalisées en 2025 par le SYPP sur le territoire de la CCDSP, devraient permettre – grâce à leur renouvellement régulier – une meilleure appréhension de la politique de prévention à développer par la CCDSP.

4.3.2 La définition tardive d'objectifs propres à la CCDSP

Les moyens consacrés par la CCDSP à la prévention restent modestes et ne connaissent pas d'évolution notable de 2019 à 2024.

La moyenne des dépenses consacrées à la prévention sur la période est équivalente au niveau de 2024 et ne représente qu'une part modeste (1,05 %) des dépenses de gestion.

Tableau n° 11 : Évolution de la part des dépenses de prévention dans les dépenses de gestion de 2019 à 2024

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total sur la période
<i>Charges de gestion</i>	5,70	5,75	6,61	6,96	7,56	7,91	40,49
<i>Dépenses totales de prévention</i>	0,07	0,05	0,05	0,07	0,11	0,08	0,42
<i>Part des dépenses de prévention dans les dépenses de gestion en %</i>	1,19 %	0,85 %	0,68 %	0,94 %	1,50 %	1,06 %	1,05 %

Source : comptes de gestion et comptabilité analytique de la CCDSP.

L'élaboration des programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2012. Il s'agit d'une condition essentielle à la mise en œuvre d'une démarche territoriale d'économie circulaire.

L'élaboration et l'adoption du PLPDMA incombent à l'entité qui détient la compétence obligatoire en matière de collecte des DMA. Des collectivités chargées de la collecte peuvent toutefois s'associer pour mettre en place un PLPDMA commun et en confier l'élaboration à un syndicat mixte.

Jusqu'en 2023, la CCDSP n'avait pas élaboré de plan de prévention propre à son territoire mais s'appuyait sur celui mis en place par le SYPP.

L'adoption d'un document prospectif propre à la CCDSP, donnant un cadre plus précis aux actions à entreprendre, est une démarche favorable à la limitation des déchets ménagers et assimilés.

Les objectifs fixés par le PLPDMA adopté par la CCDSP en mars 2025 sont ambitieux, avec une baisse projetée des DMA de 81 kg/habitant entre 2022 et 2031 (le SRADETT prévoit une baisse de 32 kg/habitant en moyenne régionale sur la même période) essentiellement concentrée sur la baisse des OMR.

Tableau n° 12 : Objectifs de réduction des flux prévus par le PLPDMA de la CCDSP

	objectif 2030		Ecart p/r à 2022 en Kg/hab	Rappel obj. SYPP (pour 2026) en Kg/hab	
	population estimée (0,3%/an)	tonnes			kg/hab
ordures ménagères résiduelles	45114	7281	161	-88	-88
déchèterie non recyclable (encombrants)		2506	56	-9	-15 sur les encombrants
Déchèterie recyclable (y.c végétaux Pi en PAP)		11931	264	-14	+10 de recyclage en dcht -15 pour les déchets verts
verre		1583	35	30	+21 sur le tri sélectif
recyclable hors verre		3244	72		
total DMA			26 545	588	-81

Source : PLPDMA 2025-2030 de la CCDSP.

4.3.3 Le tri des biodéchets

Parmi les déchets valorisables, la part des déchets organiques est particulièrement importante puisqu'elle représente plus du tiers des OMR collectés (moyenne nationale).

La loi du 8 novembre 2019 sur la transition écologique et pour une croissance verte (LTECV) fixe l'objectif de la généralisation du tri à la source des bio déchets au 31 décembre 2023. Si elle ne comporte pas l'obligation d'organiser la collecte distincte des bio déchets, son article 70 précise que « *chaque citoyen disposera d'une solution lui permettant de ne pas jeter ses bio déchets dans les ordures ménagères résiduelles.* » Les solutions possibles sont donc les collectes séparées ou la gestion de proximité à l'aide de composteurs individuels ou partagés en pied d'immeuble, à l'échelle d'un quartier ou d'un village.

Selon la caractérisation réalisée en 2021, 37 % des OMR collectés sur le territoire étaient des déchets organiques valorisables. La part importante de bio déchets dans les OMR, et des caractéristiques territoriales favorables (habitat individuel dominant sur une partie du territoire communautaire) doivent conduire à une politique plus volontariste de tri sélectif de ce type de déchets à forte valeur ajoutée.

Pour développer le tri à la source la CCDSP a repris en régie la vente de composteurs individuels (au prix de 30 € l'unité) auparavant assurée par le SYPP. Cette action apparaît toutefois insuffisante²⁸ pour atteindre l'objectif d'offrir une solution de tri à la source des biodéchets à tous les habitants de la CCDSP.

²⁸ Seulement 436 composteurs individuels ont été distribués en 2023 et 409 en 2024.

La communauté doit donc accentuer ses efforts pour développer le tri des déchets organiques et limiter en conséquence les tonnages d'OMR produits.

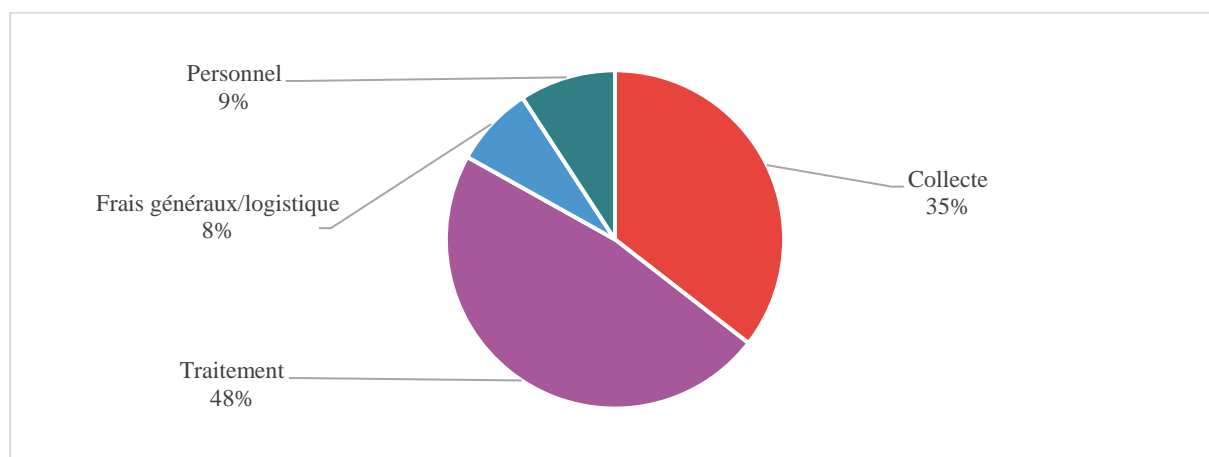
4.4 Le coût du service public et son financement

Le coût du service est principalement constitué des prestations de services pour la collecte (35 % du total) et de la cotisation au SYPP auquel le traitement est délégué (48 %).

Même si la part de la collecte reste importante dans le coût du service, le traitement des déchets en constitue la dépense principale (48 %).

La maîtrise du coût de traitement, confié par délégation au SYPP, constitue donc un enjeu majeur pour la CCDSP.

Graphique n° 6 : Composition des coûts en 2023



Source : retraitement à partir du rapport 2023 présenté en 2024.

Le SYPP a choisi d'investir dans une unité de préparation de combustible (SYPROVAL) pour produire du combustible solide de récupération (CSR) à partir des ordures ménagères résiduelles (OMR) et des déchets non recyclables des déchèteries.

Cette installation a été confiée par une délégation de service public au groupe COVED/PAPREC qui en assure l'exploitation.

L'objectif est de réduire de 50 % les déchets enfouis.

Du fait de l'importance de l'investissement (54 M€) avec un remboursement des emprunts sur 17 ans, la capacité à valoriser le CSR produit auprès du secteur industriel (notamment les cimenteries) va conditionner l'équilibre économique, aujourd'hui encore incertain, de cette filière.

La production de CSR

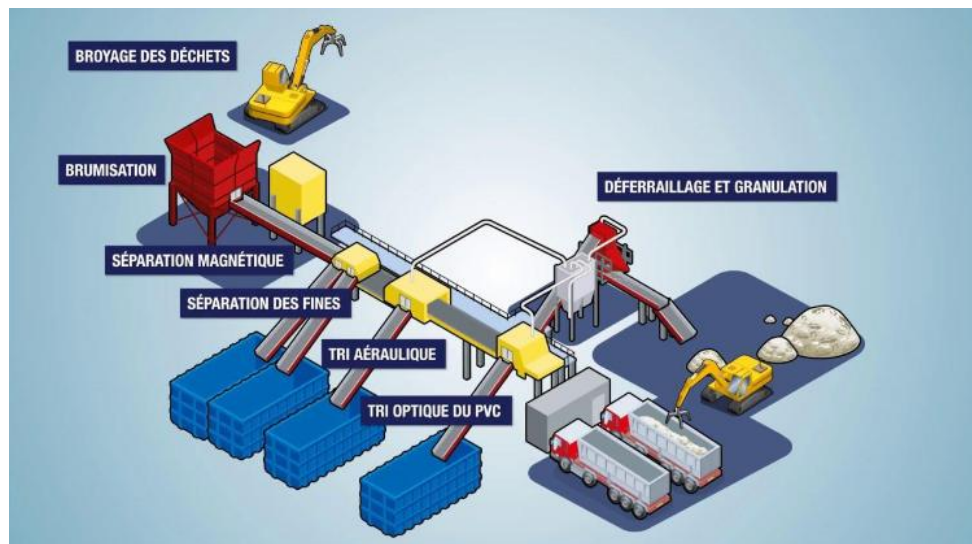
Les CSR sont définis comme des déchets non dangereux solides, composés de déchets qui ont été triés de manière à en extraire la fraction valorisable sous forme de matière dans les conditions technico-économiques du moment, préparés pour être utilisés sous forme de combustibles (article R. 541-8-1 du code de l'environnement).

Pour respecter la hiérarchie des modes de traitement, les déchets ne peuvent être valorisés en CSR que lorsque la réutilisation et la valorisation matière sont impossibles.

La production de CSR (qui restent des déchets) ne peut se substituer à une politique de prévention cherchant à limiter la quantité de déchets produits.

L'objectif premier des CSR est la production d'énergie. Avec un pouvoir calorifique important, le CSR peut constituer un moyen de substitution aux énergies fossiles pour produire localement, à partir de déchets, de la chaleur ou de l'électricité.

Schéma n° 5 : Processus de préparation des CSR dans des installations de type SYPROVAL



Source : Refashion- éco-organisme de la filière textile.

Divers facteurs favorisent le développement de la filière CSR en France, tels que la volonté de sortir de la dépendance énergétique à d'autres pays et la saturation des installations de stockage et d'incinération.

La fragilité du modèle économique (difficulté à trouver des exutoires – principalement les cimenteries et les grands réseaux de chaleur – à des conditions avantageuses), la faible utilisation du charbon en France et l'augmentation des prix des matières premières sont autant de difficultés pouvant limiter le développement de cette filière.

Le coût du service²⁹ n'est pas couvert intégralement par les recettes provenant des usagers et la CCDSP doit donc recourir à une participation du budget principal pour trouver l'équilibre.

²⁹ Le service public des déchets ménagers financé exclusivement par l'impôt (en l'espèce la TEOM ou la TEOMI) relève du domaine administratif (et non du domaine industriel et commercial).

Les recettes du service public proviennent très majoritairement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) à hauteur de 71 % du total en 2023, complétées par les recettes de valorisation des matériaux pour 7 % et la participation des éco-organismes (5 %). Celles issues de l'utilisation des déchèteries complètent ce financement (hors participations du budget principal).

Aucun tarif cible n'a été fixé. Une tarification différenciée est appliquée sur le territoire communautaire avec cinq secteurs correspondant pour trois d'entre eux à une seule commune (les secteurs de Saint-Paul-Trois-Châteaux, Pierrelatte et Donzère), un secteur regroupant les communes de Clansayes et Solérieux et un dernier comprenant les neuf autres communes.

Le taux de TEOM a été augmenté pour tous les secteurs en 2021, entraînant une croissance de la recette de 27,2 %.

Tableau n° 13 : Évolution du produit de TEOM entre 2019 et 2024

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>TEOM</i>	3 509 368	3 594 216	4 571 121	4 965 035	5 319 936	5 579 776

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les grands livres.

Aucune uniformisation tarifaire n'est intervenue sur la période 2019/2024 et les secteurs n'ont pas été modifiés depuis 2017, à l'exception de la commune des Granges-Gontardes qui est passée en 2024 de zone 4 à la zone 5.

L'équilibre financier du service public de gestion des déchets repose sur la TEOM mais aussi sur les recettes du budget principal issues pour partie de participations intitulées « partage de fiscalité » de trois communes.

La part de ce financement complémentaire est très variable entre 2019 et 2024 mais représente une part significative du financement total (17 % en 2023).

Une part incitative de la TEOM³⁰ a été mise en place sur la commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux en 2024 et la CCDSP prévoit une généralisation de ce mode de financement (TEOMI) à l'ensemble du territoire communautaire en 2030.

Les premiers résultats constatés à Saint-Paul-Trois-Châteaux montrent une baisse significative des tonnages d'OMR collectés et la généralisation de la TEOMI (objectif fixé à 2030 dans les rapports d'activité de la CCDSP) pourrait contribuer à l'atteinte des objectifs que s'est fixée la CCDSP en matière de réduction des tonnages.

³⁰ Les collectivités qui ont préalablement institué la TEOM dans sa part fixe peuvent instituer une part incitative de la TEOM. Cette part incitative a notamment pour but d'encourager la réduction et le tri des déchets des ménages en permettant l'établissement d'une partie de l'assiette de la TEOM en fonction du volume, du poids, du nombre d'enlèvements (choix de la CCDSP).

Tableau n° 14 : Détail des participations du BP à l'équilibre du budget annexe de 2019 à 2024

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Partage de fiscalité (3 communes)</i>	1,402	1,798	1,649	0,188	0,630	0,344
<i>Subvention du BP</i>			0,532	0,456	0,665	1,288
<i>Total</i>	1,402	1,798	2,181	0,644	1,295	1,632

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion et les grands livres.

La redevance spéciale (RS) pour les déchets non ménagers assimilés (commerces, activités tertiaires et administrations) n'a pas été mise en place alors qu'une délibération de 2021 prévoyait son instauration au 1^{er} janvier 2022 avec un déploiement progressif.

La mise en place de cette redevance spéciale permettrait de dégager des ressources supplémentaires et de limiter le recours au budget principal.

Recommandation n° 6. : Mettre en place la redevance spéciale conformément à la délibération adoptée en 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La collecte des déchets est organisée en cinq secteurs dont trois comprenant une seule commune, selon des modalités variables et sans perspective annoncée d'uniformisation, rend très complexe la gestion administrative de la compétence.

La CCDSP a fait le choix d'une adhésion au SYPP pour le traitement de ses ordures ménagères résiduelles (OMR) sur l'ensemble de son territoire. L'enjeu de la maîtrise du coût de traitement et donc de l'équilibre à atteindre pour l'équipement de production de CSR (SYPROVAL) apparaît essentiel compte tenu de la part prépondérante du traitement dans le coût du service.

Aucun tarif cible n'a été fixé conduisant à une gestion peu communautaire avec des participations de plusieurs communes à l'équilibre financier justifiées par des prestations de service plus étendues sur leur territoire.

Cette gestion très communale rend plus complexe la mise en place d'une tarification incitative, qui devra pourtant être généralisée – au regard des résultats enregistrés à titre expérimental – pour satisfaire à l'objectif de la CCDSP fixé pour 2030, compte tenu des résultats insuffisants constatés dans l'évolution des tonnages collectés d'OMR (pas de baisse des tonnages depuis 2019 alors que les objectifs nationaux et régionaux tendent à une réduction importante de ces flux).

L'adoption récente en 2025 d'un plan de prévention spécifique pour la CCDSP est une démarche positive pour lui permettre de développer une politique de prévention propre et tenter d'atteindre les objectifs de réduction des tonnages collectés aujourd'hui trop éloignés des tendances observées. Cependant, l'absence d'un outil délivrant des informations précises et fiables quant à la composition des déchets collectés la prive des moyens d'arrêter une politique de prévention plus efficace.



Affaire suivie par :
Sébastien VAIRE / s.vaire@ccdsp.fr

Réf : JMC/SV n°2025-304

Objet : Réponse écrite relative au rapport définitif
suite au contrôle des comptes et de la gestion de la
communauté de communes Drôme Sud Provence

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

Pierrelatte, le 16 décembre 2025,

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les magistrats,

Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, la Communauté de communes Drôme Sud Provence (CCDSP) souhaite apporter les éléments d'information et de contexte suivants aux observations formulées par la Cour des comptes.

- 1. Gouvernance intercommunale** : La Cour relève l'absence de pacte de gouvernance formalisé.

La CCDSP rappelle que l'installation de la gouvernance intercommunale est intervenue dans un contexte fortement marqué par la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19, ayant eu un impact significatif sur les conditions de fonctionnement des instances communautaires.

Dans ce contexte, un accord local de gouvernance a néanmoins été élaboré et adopté à la majorité qualifiée au cours du mandat. Cet accord a permis d'assurer un fonctionnement opérationnel des instances et constitue un socle sur lequel le prochain exécutif pourra, le cas échéant, s'appuyer pour apprécier l'opportunité d'élaborer un pacte de gouvernance.

- 2. Pacte financier et fiscal** : La Cour observe l'absence d'adoption d'un pacte financier et fiscal.

Un travail préparatoire a toutefois été engagé avec l'appui de cabinets de conseil spécialisés, permettant notamment la réalisation d'un outil de prospective financière destiné à analyser les incidences des choix fiscaux sur les finances intercommunales et communales.

Ce travail n'a pas été soumis à l'approbation du conseil communautaire, dans l'attente d'un accord partagé entre l'ensemble des maires, lequel n'a pu être atteint à ce stade. Dans cette situation, la CCDSP a privilégié une démarche de concertation approfondie ayant conduit à l'adoption à l'unanimité du projet de territoire par délibération du 10 décembre 2024.

Ce document stratégique pourra utilement servir de base aux réflexions futures relatives à l'élaboration d'un pacte financier et fiscal.

3. Information financière et site internet : La Cour souligne des insuffisances dans la mise à disposition des informations financières sur le site internet de la collectivité.

La CCDSP indique qu'un projet de refonte du site internet a été engagé à la suite de la création d'un service communication en 2024. Cette opération, initialement envisagée en 2025, a dû être reportée à 2026 en raison d'un aléa administratif.

Le futur site internet a vocation à intégrer l'ensemble des informations financières prévues par la réglementation. Dans l'intervalle, une première mise à disposition de documents financiers a été réalisée sur le site existant.

4. Programmation des investissements et trajectoire financière : La Cour relève un décalage entre les orientations affichées et la réalisation effective des investissements.

La CCDSP rappelle que le début du mandat a été marqué par la crise sanitaire, qui a pesé sur la capacité de la collectivité à engager certains projets. Par ailleurs, plusieurs opérations nécessitaient un travail préalable de maturation technique et foncière.

Dans ce contexte, un travail de structuration stratégique a été mené, notamment à travers l'élaboration et l'adoption du projet de territoire et de stratégies sectorielles. Ces documents constituent désormais un cadre permettant d'envisager une montée en charge progressive des investissements, notamment à compter de la fin de l'année 2025 et du début de l'année 2026.

5. Conventions de partage de fiscalité : La Cour observe le maintien de conventions de partage de fiscalité.

La CCDSP rappelle que ces conventions trouvent leur origine dans les dispositions issues de la loi de 1980, qui permettaient d'organiser une répartition des ressources adaptée à un contexte dans lequel l'intercommunalité ne disposait pas encore de services pleinement structurés.

L'évolution de l'organisation administrative de la CCDSP, et notamment la mise en œuvre du projet d'administration, permet aujourd'hui d'engager une

réflexion sur l'évolution de ces conventions, dans le respect des équilibres financiers existants.

6. Redevance spéciale : La Cour constate l'absence de mise en œuvre de la redevance spéciale.

La CCDSP indique que le déploiement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMI), engagé depuis 2020, a mobilisé prioritairement les moyens techniques et humains de la collectivité.

La clarification récente de la feuille de route « déchets », notamment à travers l'approbation du PLPDMA intercommunal, le renforcement des effectifs du service et l'engagement de démarches de financement auprès de l'ADEME, permet désormais d'envisager, à moyen terme, la mise en œuvre de la redevance spéciale.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les magistrats, l'expression de ma considération distinguée.

**Le Président de la Communauté de
Communes Drôme Sud Provence,**



Jean-Michel CATELINOIS.



PIERRELATTE
TERRÉ DE CURIOSITÉS EN DRÔME PROVENÇALE

Affaire suivie par :
Isabelle GALLISA
Directrice Générale des services

Tél. : 04 75 96 97 47
Isabelle.gallisa@
ville-pierrelatte.fr

Réf. Courrier : D2025-12-12/883

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Grefte	RHF	Sec P
Date arrivée : 12 DEC. 2025					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Charge COVI	Charge mission	Sec PS

A 251485

(6X1)
Madame la Présidente
Chambre Régionale des
Comptes
124-126 boulevard Vivier
Merle
CS 23624
69 503 LYON Cédex 03

Le 12 décembre 2025

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du rapport d'observations définitives que la Chambre régionale des comptes a consacré à la Communauté de Communes Drôme Sud Provence, portant sur la période de contrôle durant laquelle j'ai exercé les fonctions d'ordonnateur, du 1er janvier 2019 à juillet 2020.

Je tiens à remercier la Chambre pour la qualité et la rigueur de son analyse. Les observations formulées constituent un diagnostic précis de la situation de notre intercommunalité et tracent des pistes d'amélioration dont je mesure toute la pertinence.

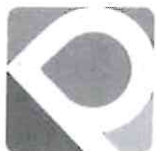
Une appréciation que je partage pleinement

L'observation de la Chambre selon laquelle la CCDSP « reste à construire » correspond exactement au constat que j'ai pu établir durant mon exercice. Cette formulation, loin de constituer une critique, identifie avec justesse l'état d'inachèvement dans lequel se trouve notre structure intercommunale.

Les recommandations émises par la Chambre dessinent une feuille de route claire. Je souscris pleinement à ces orientations et considère qu'elles doivent guider l'action future de l'intercommunalité.

Les fondations d'une intercommunalité réellement intégrée

Les constats de la Chambre appellent une transformation en profondeur. Cette transformation suppose de bâtir une intercommunalité réellement intégrée, reposant sur trois piliers structurants :



PIERRELATTE

TERRE DE CURIOSITÉS EN DRÔME PROVENÇALE

Un pacte de gouvernance pour une action publique lisible

La clarté institutionnelle constitue un prérequis indispensable. Les élus comme les citoyens doivent pouvoir identifier sans ambiguïté les responsabilités de chacun et les processus décisionnels. Une gouvernance forte, lisible et stable n'est pas une option : elle conditionne la légitimité et l'efficacité de l'action intercommunale. Ce pacte doit définir les règles du jeu collectif et établir les bases d'une confiance durable entre toutes les communes membres.

Un projet de territoire fédérateur

L'intercommunalité ne peut se limiter à un empilement de compétences techniques. Elle doit porter un véritable projet collectif, co-construit avec l'ensemble des acteurs : élus, habitants, forces économiques et associatives. Ce projet définira les priorités stratégiques en matière d'aménagement, de développement économique, de transition écologique et de services à la population. Il constituera le socle d'une vision partagée de notre devenir commun.

Un pacte financier et fiscal à la hauteur des enjeux

L'ambition intercommunale nécessite des moyens adaptés. Le passage en fiscalité professionnelle unique (FPU) s'impose comme une étape décisive. Au-delà de l'outil fiscal, ce choix exprime une volonté politique : celle de mutualiser réellement les ressources, de réduire les disparités territoriales et de financer les investissements structurants. Ce pacte financier et fiscal doit permettre de donner à l'intercommunalité les moyens de ses ambitions.

Une planification rigoureuse des transferts de compétences

La question des compétences transférées mérite une attention particulière. Ces transferts doivent faire l'objet d'une planification rigoureuse, progressive et concertée. L'objectif n'est pas de procéder à une centralisation administrative, mais bien de construire une nouvelle solidarité intercommunale.

Cette solidarité suppose de mutualiser ce qui gagne à l'être, tout en préservant l'identité et la proximité communales. Chaque transfert doit être justifié par une réelle valeur ajoutée pour les citoyens : meilleure qualité de service, équité territoriale renforcée, optimisation des moyens. C'est à cette condition que l'intercommunalité sera perçue comme un échelon pertinent et non comme une structure administrative supplémentaire.



PIERRELATTE
TERRE DE CURIOSITÉS EN DRÔME PROVENÇALE

Une inscription dans les dynamiques territoriales élargies

Les enjeux contemporains d'aménagement et de développement dépassent largement le périmètre d'une intercommunalité. Notre structure doit compter et peser au sein du territoire élargi, notamment à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).

Cette inscription dans les dynamiques régionales suppose de développer des coopérations stratégiques avec les territoires voisins et de contribuer activement à l'élaboration des politiques d'aménagement à grande échelle. Une intercommunalité qui se replie sur elle-même est une intercommunalité condamnée à la marginalisation et à la disparition. À l'inverse, une intercommunalité structurée et affirmée peut devenir un acteur reconnu et écouté.

Les conditions de la réussite

La mise en œuvre des recommandations de la Chambre exige de la méthode, de la constance et du courage politique. Elle nécessite aussi un dialogue permanent avec l'ensemble des communes membres, dans le respect des identités locales et des spécificités territoriales.

Je ne minore pas l'ampleur du chantier mais je reste convaincu qu'il est possible, à condition d'en avoir la volonté, de faire évoluer significativement notre structure vers un modèle d'intercommunalité intégrée et efficace.

Les observations de la Chambre régionale des comptes constituent un point d'appui précieux pour cette transformation. Elles fixent un cap et identifient les leviers d'action. Il appartient désormais aux élus de s'en saisir pleinement et de les traduire dans les faits.

Pour ma part, je considère que les constats établis par la Chambre appellent une réponse à la hauteur des enjeux. Cette réponse suppose une vision claire, une méthode rigoureuse et une volonté politique affirmée que je m'efforcerai de continuer à porter pour l'avenir.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération

Alain GALLU
Maire de Pierrelatte
Vice-Président de la Communauté de
Communes Drôme Sud Provence





Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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