

REÇU

28 NOV. 2017

Sous-Préfecture
de SAINTES

**2017-157. RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE
REGIONALE DES COMPTES (CRC) DE NOUVELLE AQUITAINE RELATIF A LA
VILLE DE SAINTES**

Président de séance : Monsieur Jean-Philippe MACHON

Présents : 27

Jean-Philippe MACHON, Marie-Line CHEMINADE, Jean-Pierre ROUDIER, Nelly VEILLET, Bruno DRAPRON, Françoise BLEYNIE, Frédéric NEVEU, Marcel GINOUX, Céline VIOLLET, Dominique ARNAUD, Gérard DESRENTE, Mélissa TROUVE, Christian SCHMITT, Fanny HERVE, Liliane ARNAUD, Christian BERTHELOT, Jean ENGELKING, Caroline AUDOUIN, Philippe CREACHCADEC, Marylise MOREAU, Nicolas GAZEAU, Claire CHATELAIS, Aziz BACHOUR, Josette GROLEAU, Laurence HENRY, Philippe CALLAUD, Serge MAUPOUET.

Excusés ayant donné pouvoir : 6

Jean-Claude LANDREAU à Jean-Pierre ROUDIER, Annie TENDRON à Philippe CREACHCADEC, Dominique DEREN à Jean-Philippe MACHON, Danièle COMBY à Françoise BLEYNIE, Jacques LOUBIERE à Marcel GINOUX, Renée BENCHIMOL-LAURIBE à Philippe CALLAUD.

Absents : 2

François EHLINGER, Brigitte FAVREAU.

Secrétaire de séance : Marylise MOREAU.

Date de la convocation : 9 novembre 2017.

Date d'affichage : 28 NOV. 2017

Le Conseil Municipal,

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu le Code de Juridictions financières, et notamment l'article R. 241-18,

Vu le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle Aquitaine du 28 août 2017,

Considérant qu'en application de l'article R. 241-18 du Code de Juridictions Financières, le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes doit donner lieu à un débat lors de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa transmission à l'ordonnateur et devient communicable aux tiers,

Considérant que le rapport définitif ci-joint résultant de ce contrôle de gestion s'organise autour de 6 thématiques :

- Les modalités d'exercice des compétences
- Les modalités d'administration
- La tenue des comptes et des régies
- L'analyse de la situation financière
- Les ressources humaines
- La commande publique

Pour chaque thématique, il sera présenté ci-après les observations principales et les recommandations de la CRC, des actions étant déjà en cours au niveau de la ville.

• *Les modalités d'exercice des compétences*

Concernant la mutualisation des services avec la Communauté d'Agglomération de Saintes en 2014 et 2015, la CRC note que cette expérience a mis en évidence les limites et le caractère aléatoire de certains processus de mutualisation en cas de changement de gouvernance.

Elle évoque la participation de la ville au syndicat mixte départemental de la voirie dans des conditions juridiques confuses. Cette situation devrait donc être clarifiée.

Le rapport insiste sur la manière insuffisante dont il est rendu compte des activités des EPCI au conseil municipal de Saintes, en application de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

Concernant les budgets golf et foires et salons, la CRC précise qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une organisation administrative sous forme de régie dotée de l'autonomie financière (avec un conseil d'exploitation et un directeur) et n'ont pas été dotés d'un compte autonome au Trésor. La commission consultative des services publics locaux devrait également examiner annuellement les bilans d'activité du golf et du service foires et salons.

• *Les modalités d'administration*

La CRC demande que les comptes rendus au conseil municipal sur les décisions prises par le maire fassent l'objet d'une inscription explicite à un point spécifique de l'ordre du jour dudit conseil.

Pour la prévention des conflits d'intérêts, le conseil municipal a adopté le 15 décembre 2015 une « charte de l' élu local ». Toutefois, le rapport de la CRC ajoute que les agents titulaires de délégations de signature devraient également être sensibilisés aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

• *La tenue des comptes et des régies*

Concernant les états de l'actif 2014 tenus par le comptable, la CRC a mis en évidence des anomalies sur les immobilisations. L'état de l'actif du budget principal mentionne quelques biens pour lesquels les amortissements n'ont pas été totalement constatés alors qu'ils auraient dû l'être.

Elle ajoute qu'il existait également à la même date des écarts entre les états de la dette figurant aux comptes administratifs produits par la ville et les soldes des comptes afférents aux comptes de gestion produits par le comptable.

Le rapport rappelle que la ville disposait en 2015 de vingt-cinq régies de recettes ayant encaissé cette année-là au total 1,1 million d'euros (M€). Selon la CRC, les actes institutifs de certaines d'entre elles devraient être revus.

• *L'analyse de la situation financière*

L'analyse faite par la CRC indique un certain nombre de constats :

- Au budget principal, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a diminué de 25,5 % entre 2011 et 2015, en raison d'un effet « ciseau » entre les produits et les charges de gestion (les premiers ayant baissé plus vite que les seconds).
- La baisse des produits est due à celle la fiscalité reversée par l'intercommunalité (du fait des importants transferts de compétences effectués en 2012) et à la diminution de 18 % des

dotations et participations perçues. Les produits des taxes foncières et d'habitation ont augmenté de 10 %, ce qui est uniquement dû à la hausse des bases, les taux étant restés inchangés ; les marges de manœuvre fiscales sont très faibles.

- La baisse des charges à caractère général et de personnel s'est produite surtout en 2012 et 2013 suite au transfert de compétences au niveau intercommunal ; des augmentations ont à nouveau eu lieu par la suite.

- La capacité d'autofinancement (CAF) brute a enregistré une baisse de 26 % sur l'ensemble de la période.

- Les dépenses d'équipement cumulées 2011-2015 se sont élevées à 44,4 M€. Les dépenses d'équipement les plus importantes ont été celles afférentes au programme de rénovation urbaine (17,5 M€).

- L'annuité en capital de la dette a progressé significativement. En conséquence, la CAF nette de l'annuité des emprunts a fortement baissé et n'était plus que faiblement positive en fin 2015. L'encours de la dette restant due s'élevait fin 2015 à 29,2 M€. La capacité de désendettement (soit le nombre d'années d'autofinancement brut nécessaires pour rembourser la dette restante) s'élevait alors à 7 ans contre 5 ans en 2011.

Pour la CRC, la situation est préoccupante d'autant qu'elle doit être appréciée conjointement avec celle du budget annexe du site Saint-Louis (voir ci-après). Pour elle cela nécessitera des mesures correctives.

Le rapport constate que les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont vu leurs masses financières modifiées du fait du changement de mode de gestion en 2014. Le prix total de l'eau et de l'assainissement rapporté au m³ est sensiblement plus bas que ceux sur le bassin Adour-Garonne et aussi sur l'ensemble de la France.

La CRC insiste sur le risque financier important que génère le budget annexe du site Saint-Louis. Il n'a été équilibré tout au long de la période que par la prise en charge de ses déficits par le budget principal (0,775 M€ en cumul 2011-2015) et par le versement de subventions par la région (0,535 M€ en cumul). Cette opération avait donné lieu à la souscription en 2008 d'un emprunt de 5,1 M€ qui devait initialement être remboursé en une seule fois en 2017, grâce au produit escompté des cessions des biens immobiliers après aménagement du site. Mais cette opération d'aménagement n'a pas encore été menée. Même avec l'obtention d'un échelonnement du remboursement sur 7 années, celui-ci alourdira de manière très importante les subventions d'équilibre que le budget principal devra consentir à ce budget annexe.

Le budget annexe du golf a bénéficié chaque année, depuis sa création, de subventions accordées par le budget principal pour un montant cumulé 2012-2015 de 0,370 M€. De telles subventions posent un problème de régularité au regard des articles L. 2224-1 et -2 du code général des collectivités territoriales. La CRC s'interroge sur les modalités et les conditions de retour à l'équilibre de cet équipement et/ou sur la pertinence du soutien financier à cette activité.

• *Le personnel*

La CRC insiste sur l'organisation du temps de travail des agents qui ne respecte pas l'horaire annuel légal (qui est actuellement 1607 heures).

Elle note que l'absentéisme pour raisons de santé s'établissait en 2015 à un niveau significativement supérieur aux moyennes nationales et que cela nécessite une attention particulière pour y remédier.

S'agissant du régime indemnitaire appliqué aux agents à partir de janvier 2013 la CRC note que ce RI résulte, pour l'essentiel, d'une délibération du conseil municipal du 21 décembre 2012 insuffisante et non conforme.

De plus, l'examen des contrats et rémunérations des agents contractuels de catégorie A met en évidence plusieurs insuffisances et irrégularités, l'attribution de logement à certains emplois devra être revue.

• *Les marchés publics*

Sur la seule période 2013-2015, l'enjeu financier global de la commande publique s'est élevé à plus de 42,602 M€ pour la ville de Saintes. La ville doit engager un travail important sur ce thème.

La CRC s'étonne du dessaisissement du conseil municipal depuis 2009 de son pouvoir adjudicateur au bénéfice des maires successifs, ainsi que les délégations de signature accordées par les maires successifs à des responsables administratifs

Le rapport indique que la ville prend diverses mesures pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises à ses marchés publics mais n'a pas prévu de clauses contractuelles à caractère social ou environnemental ou de faire figurer des caractéristiques environnementales dans les spécifications techniques de ses opérations.

L'absence de guide des marchés publics suffisamment complet a été indiquée dans le rapport, ainsi que l'absence de nomenclature et d'outils de gestion pour regrouper les besoins par opération ou catégorie homogène et procéder à la computation des achats qui permettrait de garantir le respect des différents seuils applicables aux marchés publics ainsi que des obligations procédurales qui en découlent.

Un contrôle systématique des délais de paiement doit être mis en place.

Pour ce qui concerne en particulier les marchés à procédure adaptée (MAPA), le règlement de la commande publique adopté par le conseil municipal le 15 décembre 2015 présente de nombreuses insuffisances, notamment sur les points suivants : les modalités de publicité et de mise en concurrence, les délais pour la production des candidatures, le processus de sélection des candidatures puis de choix des offres, l'encadrement du recours à la négociation, la notification aux attributaires et aux candidats écartés, la traçabilité des décisions et les obligations d'archivage des documents de passation et d'exécution des marchés.

Après consultation de la Commission « Gérer » du jeudi 2 novembre 2017,

Il est proposé au Conseil Municipal de :

- Prendre acte de la communication et du débat relatifs au rapport d'observations définitives ci-joint sur la gestion de la Ville de Saintes arrêté par la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle Aquitaine, pour les exercices 2011 et suivants.
- De charger le Maire de réaliser les formalités qui s'avèreraient nécessaires et de signer les documents afférents.

Le Conseil Municipal,

Après en avoir délibéré,

PREND ACTE et ADOPTE à l'unanimité l'ensemble de ces propositions.

Pour l'adoption : 33

Contre l'adoption : 0

Abstention : 0

Ne prend pas part au vote : 0

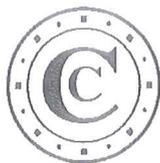


Les conclusions du rapport,
mises aux voix, sont adoptées.
Pour extrait conforme,
Le Maire,

Jean-Philippe MACHON



En application des dispositions des articles R. 421-1 à R. 421-5 du code de justice administrative, cette décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal Administratif dans un délai de deux mois à compter de sa publication.



Le vice-président

Bordeaux, le **29 AOUT 2017**

Nos références à rappeler
KSP GD170658 CRC

REÇU
28 NOV. 2017
Sous-Préfecture
de SAINTES

à

Monsieur le maire de la ville de Saintes

Dossier suivi par :
Nathalie Doublet, greffière de la 3^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mel. alpc@crtc.ccomptes.fr

Square André Maudet
17100 SAINTES

Contrôle n° 2016-0127
Objet : notification du rapport d'observations définitives
relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la ville de
Saintes

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Saintes concernant les exercices 2011 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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 sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

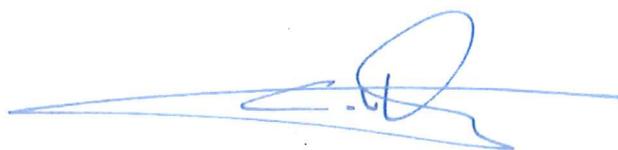
En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

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

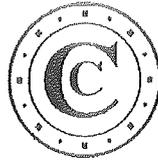
Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement 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.



Jean-Noël GOUT



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

VILLE DE SAINTES

Années 2011 et suivantes

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

1. LES MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

La ville de Saintes a transféré au niveau intercommunal de nombreuses compétences et, notamment en 2012, la compétence « éducation, enfance, jeunesse ». Le transfert de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme à la communauté d'agglomération de Saintes (CdA) en 2017 reste suspendu aux décisions que prendront les communes membres. Le transfert de la gestion de l'eau et de l'assainissement interviendra quant à lui de manière obligatoire à compter de 2020.

Un projet de schéma de mutualisation des services a été adressé fin 2015 par la CdA à ses communes-membres, mais le conseil municipal de Saintes ne l'a pas examiné. En 2012, 2014 et 2016, divers services ont été mutualisés au niveau intercommunal. En avril puis juin 2015, une direction générale des services et six directions de pôles communs à la ville et à la CdA avaient également été créées mais il y a été mis un terme suite au changement de président à la CdA en mars 2016.

La ville de Saintes participe au syndicat mixte départemental de la voirie dans des conditions juridiques confuses : alors qu'elle a transféré à ce syndicat sa compétence en matière de création et d'entretien des voies communales et des chemins ruraux, elle continue à l'exercer elle-même en tant que maître d'ouvrage. Cette situation, non exempte de risques juridiques, devrait donc être clarifiée.

La manière dont il est rendu compte des activités des EPCI au conseil municipal de Saintes devrait être améliorée, en application de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

La ville gère en régie directe un golf et un service d'organisation de foires et salons. Mais ces deux services n'ont pas fait l'objet d'une organisation administrative sous forme de régie dotée de l'autonomie financière (avec un conseil d'exploitation et un directeur) et n'ont pas été dotés d'un compte autonome au Trésor.

La commission consultative des services publics locaux se réunit régulièrement mais devrait également examiner annuellement les bilans d'activité du golf et du service foires et salons.

Les relations entre la ville et les associations qu'elle subventionne font l'objet de la part de la commune d'un suivi globalement satisfaisant, avec toutefois quelques améliorations nécessaires.

2. LES MODALITÉS D'ADMINISTRATION

Les comptes rendus du maire au conseil municipal sur les décisions qu'il a prises sur le fondement des délégations d'attributions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales devraient faire l'objet d'une inscription explicite à un point spécifique de l'ordre du jour dudit conseil.

Pour la prévention des conflits d'intérêts, le conseil municipal a adopté le 15 décembre 2015 une « charte de l'élu local ». Toutefois, les agents titulaires de délégations de signature devraient également être sensibilisés aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

3. LA TENUE DES COMPTES ET DES RÉGIES

L'examen des états de l'actif 2014 tenus par le comptable a mis en évidence la présence d'immobilisations non identifiées, d'immobilisations ne comportant pas de numéro d'inventaire, d'immobilisations dont on peut se demander si elles existent encore ainsi que d'immobilisations en cours inscrites au compte 23 qui, eu égard à leur ancienneté, sont vraisemblablement achevées et devraient donc être transférées au compte 21. L'état de

l'actif du budget principal mentionne par ailleurs quelques biens pour lesquels les amortissements n'ont pas été totalement constatés alors qu'ils auraient dû l'être.

Les services de la ville ont effectué un important travail de rectification des inventaires des immobilisations mais il subsistait encore au 31 décembre 2014 quelques écarts avec les balances de sortie des comptes de gestion.

Il existait également à la même date des écarts entre les états de la dette figurant aux comptes administratifs produits par la ville et les soldes des comptes afférents aux comptes de gestion produits par le comptable.

La ville disposait en 2015 de vingt-cinq régies de recettes ayant encaissé cette année-là au total 1,1 million d'euros (M€). Les actes institutifs de certaines d'entre elles devraient être revus. La ville devrait par ailleurs instituer des contrôles réguliers de ces régies, ce qui se justifie d'autant plus que certaines d'entre elles manient des montants très importants.

4. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

Au budget principal, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a diminué de 25,5 % entre 2011 et 2015, en raison d'un effet « ciseau » entre les produits et les charges de gestion (les premiers ayant baissé plus vite que les seconds).

La baisse des produits est due à celle la fiscalité reversée par l'intercommunalité (du fait des importants transferts de compétences effectués en 2012) et à la diminution de 18 % des dotations et participations perçues. Les produits des taxes foncières et d'habitation ont augmenté de 10 %, ce qui est uniquement dû à la hausse des bases, les taux étant restés inchangés ; les marges de manœuvre fiscales sont très faibles.

La baisse des charges à caractère général et de personnel s'est produite surtout en 2012 et 2013 suite au transfert de compétences au niveau intercommunal ; des augmentations ont à nouveau eu lieu par la suite.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a enregistré une baisse de 26 % sur l'ensemble de la période.

Les dépenses d'équipement cumulées 2011-2015 se sont élevées à 44,4 M€. Les dépenses d'équipement les plus importantes ont été celles afférentes au programme de rénovation urbaine (17,5 M€).

L'annuité en capital de la dette a progressé significativement. En conséquence, la CAF nette de l'annuité des emprunts a fortement baissé et n'était plus que faiblement positive en fin 2015. L'encours de la dette restant due s'élevait fin 2015 à 29,2 M€. La capacité de désendettement (soit le nombre d'années d'autofinancement brut nécessaires pour rembourser la dette restante) s'élevait alors à 7 ans contre 5 ans en 2011.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle doit être appréciée conjointement avec celle du budget annexe du site Saint-Louis (voir ci-après). Elle nécessitera des mesures correctives pour éviter à la ville de se trouver à court-moyen terme dans une situation difficile.

Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont vu leurs masses financières modifiées du fait du changement de mode de gestion en 2014. Le prix total de l'eau et de l'assainissement rapporté au m³ est passé de 2,85 € à 3,14 € entre 2011 à 2013 puis à 3,15 € en 2014 et à 3,21€ en 2015. A titre de comparaison, il s'élevait en 2013 en moyenne à 3,89 € sur le bassin Adour-Garonne et à 3,85 € sur l'ensemble de la France.

Le budget annexe du site Saint-Louis constitue un facteur de risque financier important pour la ville. Il n'a été équilibré tout au long de la période que par la prise en charge de ses déficits par le budget principal (0,775 M€ en cumul 2011-2015) et par le versement de subventions par la région (0,535 M€ en cumul). Cette opération avait donné lieu à la souscription en 2008 d'un emprunt de 5,1 M€ qui devait initialement être remboursé en une seule fois en 2017, grâce au produit escompté des cessions des biens immobiliers après aménagement du site. Mais cette opération d'aménagement n'a pas encore été menée. Même si la ville obtient, comme elle l'espère,

un échelonnement du remboursement sur 7 années, celui-ci alourdira de manière très importante les subventions d'équilibre que le budget principal devra consentir à ce budget annexe.

Le budget annexe du golf a bénéficié chaque année, depuis sa création, de subventions accordées par le budget principal pour un montant cumulé 2012-2015 de 0,370 M€. De telles subventions posent un problème de régularité au regard des articles L. 2224-1 et -2 du code général des collectivités territoriales. La ville devrait s'interroger sur les modalités et les conditions de retour à l'équilibre de cet équipement et/ou sur la pertinence de son soutien financier à cette activité.

5. LE PERSONNEL

L'effectif en agents titulaires de la ville était de 364 agents en 2015 contre 437 en 2011. La diminution a eu lieu essentiellement en 2012 suite au transfert de compétence au niveau intercommunal de la compétence « éducation, enfance, jeunesse ». Les emplois de contractuels ont diminué pour les mêmes raisons ainsi que sous l'effet de titularisations. Pour l'emploi de personnes handicapées, la ville se situait en 2015 pour la première fois de la période 2011-2015 au-dessus du taux légal d'emploi de 6 %.

L'organisation du temps de travail des agents ne respecte pas l'horaire annuel légal (qui est actuellement 1607 heures), puisque les agents ne travaillent en réalité chaque année qu'environ 1 555 heures. Les avantages horaires qui en sont à l'origine ont été attribués irrégulièrement. Leur coût annuel pour la ville peut être évalué à 0,485 M€ en 2015 et à 2,379 M€ en cumul 2011-2015.

L'absentéisme pour raisons de santé s'établissait en 2015 à un niveau significativement supérieur aux moyennes nationales et nécessite une attention particulière de la part de la ville pour y remédier.

Le régime indemnitaire appliqué aux agents à partir de janvier 2013 résulte, pour l'essentiel, d'une délibération du conseil municipal du 21 décembre 2012. Ce régime présente plusieurs carences : il ne précise ni les indemnités réglementaires ayant servi d'assiette ; ni les emplois exclus de fait. Par ailleurs, des agents de catégorie A ont perçu des indemnités qui n'étaient pas ou plus prévues par cette délibération.

La ville n'a pas été en mesure de produire les délibérations ayant créé les emplois de directeur général des services et de directeur adjoint des services techniques.

L'examen des contrats et rémunérations des agents contractuels de catégorie A met en évidence plusieurs insuffisances et irrégularités.

La délibération du conseil municipal sur les emplois ouvrant droit à l'attribution de logements ainsi que les arrêtés et conventions d'attribution y afférents sont obsolètes et devraient être revus au regard des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques issues du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

Les modalités d'intervention de la ville en matière d'action sociale pour les agents n'appellent pas d'observations en termes de régularité.

6. LES MARCHES PUBLICS

Sur la seule période 2013-2015, l'enjeu financier global de la commande publique s'est élevé à plus de 42,602 M€ pour la ville de Saintes.

Le conseil municipal s'est totalement dessaisi depuis octobre 2009 de son pouvoir adjudicateur au bénéfice des maires successifs, par le biais des délégations de pouvoir qui leur ont été données en ce domaine.

Les délégations de signature accordées par les maires successifs à des responsables administratifs pour l'exercice du pouvoir adjudicateur posent un problème de régularité. En effet, depuis une modification législative intervenue le 17 août 2004, il n'existe plus de base légale permettant à un maire de consentir de telles

délégations à des agents en des domaines pour lesquels il a lui-même reçu préalablement délégation d'attribution de la part du conseil municipal.

La ville est membre de plusieurs groupements de commandes. Il serait utile qu'elle évalue précisément les gains ainsi obtenus.

La ville prend diverses mesures pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises à ses marchés publics mais n'a pas prévu de clauses contractuelles à caractère social ou environnemental ou de faire figurer des caractéristiques environnementales dans les spécifications techniques de ses opérations. Il est rappelé que le pouvoir adjudicateur doit déterminer la nature et l'étendue de ses besoins à satisfaire en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale et qu'il peut recourir à cette fin à plusieurs moyens prévus par les articles 31 et 38 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et par les articles 6, 10, 62 et 63 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

Avant 2015, la ville disposait d'un guide interne de procédure de l'achat public, dont la dernière mise à jour datait du 26 juin 2014 ; ce document comportait des règles précises et complètes mais ne semble pas avoir été utilisé de manière généralisée. En outre, le règlement intérieur de la commande publique, adopté par le conseil municipal le 15 décembre 2015, comporte de nombreuses lacunes.

La ville devrait se doter d'une nomenclature et d'outils de gestion pour regrouper les besoins par opération ou catégorie homogène et procéder à la computation des achats. Cela permettrait de garantir le respect des différents seuils applicables aux marchés publics ainsi que des obligations procédurales qui en découlent.

La ville ne s'est pas dotée de moyens de contrôle systématique des délais de paiement. Il lui appartient donc de mettre en place des dispositifs permettant le respect des dispositions du titre IV de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et de son décret d'application n° 2013-269 du 29 mars 2013.

Pour ce qui concerne en particulier les marchés à procédure adaptée (MAPA), la ville a indiqué faire référence à des spécifications techniques définies par des normes préétablies et a élaboré un document type d'engagement, ce qui apparaît positif. Toutefois, pour ces MAPA, le règlement de la commande publique adopté par le conseil municipal le 15 décembre 2015 présente de nombreuses insuffisances, notamment sur les points suivants : les modalités de publicité et de mise en concurrence, les délais pour la production des candidatures, le processus de sélection des candidatures puis de choix des offres, l'encadrement du recours à la négociation, la notification aux attributaires et aux candidats écartés, la traçabilité des décisions et les obligations d'archivage des documents de passation et d'exécution des marchés.

Les contrôles effectués sur treize marchés particuliers appellent les remarques suivantes :

- dans plusieurs cas, des décisions relevant du pouvoir adjudicateur ont été signées par des responsables administratifs, ce qui renvoie à la difficulté susmentionnée de l'absence de base légale des délégations de signature dont ils disposaient ;
- l'achat d'un véhicule BMW en 14 avril 2015 n'a été précédé ni d'une étude précise de définition du besoin ni de mesures de publicité et/ou de mise en concurrence, en méconnaissance des dispositions réglementaires ;
- pour l'achat de deux berlines et la revente du véhicule BMW (décision en date du 29 octobre 2015), une offre pourtant « moins disante » a été écartée en raison d'un règlement de la consultation qui était inadapté ;
- pour le marché de services relatifs aux publications municipales conclu en 2013, la procédure adaptée a été suivie à tort sur la base d'une estimation initiale du besoin sous-évaluée ; par ailleurs, le recours à divers sous-critères de choix n'a pas été suffisamment transparent. Ces critiques s'appliquent également au marché de services relatifs aux publications municipales conclu en 2014, pour lequel, de plus, un sous-critère paraît avoir été utilisé pour privilégier la candidature d'une entreprise locale ce qui est irrégulier ;

- pour le marché de confortement du transept sud de la cathédrale Saint-Pierre en 2013, le délai laissé aux entreprises pour présenter leurs offres était inférieur à celui prévu par le guide de procédure interne alors applicable ;
- pour le marché de définition et mise en œuvre d'une stratégie de communication conclu en 2014, la procédure adaptée a été suivie à tort et le délai laissé aux entreprises pour présenter leurs offres était inférieur à celui qui aurait dû être respecté si le marché avait été passé selon une procédure formalisée ;
- pour le marché de remise en état du bardage du théâtre Le Gallia conclu en 2014, le délai laissé aux entreprises pour présenter leurs offres était trop court et inférieur à celui prévu par le guide de procédure interne alors applicable ;
- pour le marché de maîtrise d'œuvre de la réhabilitation de la passerelle 2015, les documents d'analyses des offres étaient trop succincts ;
- pour le marché de fourniture et de maintenance d'un système de vidéo protection conclu en 2015, le délai laissé aux entreprises pour présenter leurs offres était inférieur à celui prévu par le guide de procédure interne alors applicable et le rapport d'analyse des offres était trop succinct.

LES RECOMMANDATIONS ET LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES

Les recommandations et rappels d'obligations juridiques de la chambre régionale des comptes donnent lieu à un suivi de leur mise en œuvre.

Les cotations utilisées sont les suivantes :

- « recommandation ou rappels d'obligation juridique totalement mis en œuvre »
- « recommandation ou rappel d'obligation juridiques partiellement mis en œuvre » (qui a fait l'objet d'un commencement d'exécution ou d'un engagement à les mettre en œuvre)
- « recommandation ou rappel d'obligations juridique à suivre » (qui, pour diverses raisons, n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle)
- « recommandation ou rappels d'obligations juridiques devenu sans objet »

Ce suivi intervient soit immédiatement au vu des réponses apportées entre la notification du rapport d'observations provisoires et celles du rapport d'observations définitives, soit lors du contrôle suivant.

Les éléments ci-dessous mentionnent les listes des recommandations et rappels d'obligations juridiques formulés par la chambre régionale des comptes régionale des comptes de Nouvelle Aquitaine et les suites qui leur ont été réservées.

Recommandations faites au cours du présent contrôle et partiellement mises en œuvre :

1. Revoir le dispositif indemnitaire applicable aux agents tel qu'il résulte de la délibération du 21 décembre 2012 pour y préciser : les indemnités réglementaires de référence prises en compte ; les fonctions concernées et, le cas échéant, celles exclues par le dispositif ; les agents bénéficiant d'un régime antérieur maintenu et les modalités précises dudit régime.
2. Revoir le dispositif de création des emplois fonctionnels de direction en prenant, en tant que de besoin, les délibérations nécessaires.
3. Mettre en conformité les stipulations du contrat du chargé de mission « *projets culturels* » avec la délibération ayant créé son emploi.

Recommandations faites au cours du présent contrôle et restant à suivre :

4. Pour l'organisation de la commande publique, dans le cadre des nouvelles dispositions issues de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, élaborer et mettre en œuvre des procédures internes qui précisent les rôles respectifs des différents acteurs chargés de la commande publique (élus, agents), ainsi que les points suivants :
 - s'agissant des processus applicables à l'ensemble des marchés (qu'ils soient à procédure adaptée ou formalisée) : les modalités de recensement des besoins ; l'élaboration d'une nomenclature pour leur regroupement par opérations et catégories homogènes ; les modalités de computation et de suivi des différents seuils applicables aux marchés ; la traçabilité des processus de publicité et/ou de mise en concurrence ; la traçabilité des décisions prises et de leurs auteurs ; les modalités d'engagement financier et juridique ; les modalités de réception et de suivi des prestations et fournitures ; les modalités d'attestation du service fait ; l'organisation mise en place pour le respect des délais de paiement ; les modalités d'archivage des dossiers... ;

- s'agissant en particulier des marchés à procédure adaptée : la définition des règles de publicité et de mise en concurrence ainsi que des règles relatives aux délais de remises des offres ; l'encadrement des critères de sélection des candidatures et de choix des offres ; l'encadrement du recours à la négociation ; les modalités d'information des candidats retenus et écartés : les documents types à utiliser (actes d'engagement, rapports d'analyse des offres, courriers aux candidats retenus ou écartés, ...) ; les pièces à conserver et à archiver ;
- pour garantir la mise en œuvre effective de ces procédures et pour en évaluer les gains, la mise en place d'un contrôle interne du processus de la commande publique, lequel devrait également rendre compte régulièrement de ses investigations au conseil municipal.

Rappels d'obligations juridiques faits au cours du présent contrôle et partiellement mis en œuvre :

5. Veiller au strict respect des dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales pour ce qui est des comptes rendus au conseil municipal des activités des établissements publics de coopération intercommunale.
6. Veiller à ce que les conseillers municipaux qui sont par ailleurs membres des organes dirigeants d'associations s'abstiennent de prendre part aux délibérations concernant ces associations, pour éviter la survenance de tout risque de conseiller intéressé au sens de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales.
7. Faire à nouveau délibérer le conseil municipal, en application de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, sur la liste des emplois pour lesquels un logement peut être attribué. Mettre en conformité les attributions de logements existantes avec les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques issues du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012.

Rappels d'obligations juridiques faits au cours du présent contrôle et restant à suivre :

8. Revoir les modalités de la participation de la ville au syndicat mixte départemental de la voirie au regard de l'article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales qui dispose que le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne le transfert de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, le syndicat mixte étant alors substitué de plein droit dans toutes ses délibérations et tous ses actes à la collectivité qui a procédé au transfert.
9. Doter le budget annexe du golf, qui est géré en régie directe, d'une organisation administrative sous forme de régie dotée de l'autonomie financière, avec un conseil d'exploitation, un directeur et un compte distinct au Trésor, en application des dispositions des articles L. 1412-1, L.2221-4 et L.2221-14 du code général des collectivités territoriales ainsi que de l'instruction comptable M4.
10. Mettre en œuvre les dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales et de l'instruction comptable n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relatives à l'institution et au contrôle par l'ordonnateur des régies de recettes et d'avances.
11. Revoir le dispositif relatif aux horaires de travail des agents et le mettre en conformité avec l'horaire annuel légal de 1607 heures ainsi qu'avec les autres dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 et du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

12. Veiller à ce que les choix des attributaires des marchés soient motivés précisément et systématiquement en référence aux critères et le cas échéant, aux sous-critères et autres modalités de choix (lesquels doivent être annoncés lors de la consultation des entreprises) conformément aux articles 51, 52 et 38 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1er avril 2016 ainsi qu'à la jurisprudence administrative applicable en la matière.
13. Mettre en place un dispositif fiable de suivi des délais de paiement et, le cas échéant, de mandatement des intérêts moratoires pour garantir le respect des dispositions du titre IV de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et de son décret d'application n° 2013-269 du 29 mars 2013.

SOMMAIRE

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT	2
LES RECOMMANDATIONS ET LES RAPPELS D'OBLIGATIONS JURIDIQUES.....	7
SOMMAIRE.....	10
LA PROCÉDURE.....	12
LES OBSERVATIONS DÉFINITIVES RETENUES.....	13
1. LES MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES.....	13
1.1. Les compétences transférées	13
1.1.1. Les transferts de compétences à la Communauté d'agglomération.....	13
1.1.2. Les transferts de compétences à d'autres établissements publics de coopération (EPCI).....	13
1.1.3. Le compte rendu des activités des EPCI au conseil municipal.....	14
1.2. Les activités suivies sur des budgets annexes.....	15
1.3. L'institution et le fonctionnement de la commission consultative des services publics locaux	15
1.4. Le soutien financier et matériel apporté à des associations	15
2. LES MODALITÉS D'ADMINISTRATION	17
3. LA TENUE DES COMPTES ET DES RÉGIES	18
3.1. Le suivi et l'amortissement des immobilisations.....	18
3.1.1. Les états de l'actif tenus par le comptable.....	18
3.1.2. L'inventaire tenu par l'ordonnateur	19
3.1.3. Les amortissements obligatoires d'immobilisations	19
3.2. La concordance des états de la dette avec les soldes de sortie du compte de gestion	20
3.3. Le contrôle des régies	20
4. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE.....	21
4.1. L'analyse du budget principal.....	21
4.1.1. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement	21
4.1.2. Le financement des investissements.....	23
4.1.3. L'endettement, la capacité de désendettement et la trésorerie	24
4.1.4. Analyses particulières sur la fiscalité directe perçue	24
4.1.5. Analyses particulières sur les charges de personnel.....	25
4.2. L'analyse des budgets annexes.....	26
4.2.1. Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.....	26
4.2.2. Le budget annexe du Site Saint Louis.....	28
4.2.3. Le budget annexe du Golf.....	29
5. LE PERSONNEL.....	30
5.1. L'évolution des effectifs et la gestion du personnel.....	30
5.2. Le temps de travail.....	31
5.2.1. L'aménagement et la réduction du temps de travail	31
5.2.2. L'octroi de congés exceptionnels.....	33
5.2.3. Les absences pour raisons de santé	34
5.3. Le cadre indemnitaire.....	34
5.4. L'examen de quelques situations particulières	38
5.4.1. Les emplois de direction.....	38

5.4.2.	Les agents contractuels de catégorie A.....	38
5.4.3.	Les cumuls d'emplois et de rémunérations	41
5.5.	Les logements de service et de fonction	41
5.6.	L'action sociale et l'aide à la protection sociale complémentaire des agents.....	42
5.6.1.	L'attribution des chèques-déjeuner.....	42
5.6.2.	Les actions menées par une association du personnel.....	43
5.6.3.	La contribution au financement des garanties de protection sociale complémentaire.....	43
6.	LES MARCHES PUBLICS.....	44
6.1.	Les enjeux financiers de la commande publique.....	44
6.2.	L'organisation et la politique suivie en matière de marchés publics	44
6.2.1.	L'organisation du pouvoir adjudicateur.....	44
6.2.2.	Les groupements de commandes	47
6.2.3.	La prise en compte des dimensions économiques, sociales et environnementales.....	47
6.3.	Les procédures générales établies pour la commande publique	48
6.3.1.	La formalisation des procédures internes.....	48
6.3.2.	La définition des besoins et leur répartition par opérations ou catégories homogènes	48
6.3.3.	La computation des seuils et son utilisation	49
6.3.4.	L'organisation pour le respect des délais de paiement dans la commande publique	50
6.4.	Les procédures particulières aux marchés à procédure adaptée (MAPA)	50
6.4.1.	La définition des spécifications techniques.....	50
6.4.2.	Le respect des obligations de publicité pour les MAPA.....	50
6.4.3.	La sélection des candidats, la négociation, le choix des offres et l'attribution des MAPA	51
6.4.4.	L'achèvement de la procédure d'attribution.....	53
6.5.	Les contrôles particuliers effectués sur certains marchés.....	54
6.5.1.	L'achat d'un véhicule BMW en 2015	54
6.5.2.	L'achat de deux berlines et la reprise du véhicule BMW en 2015	54
6.5.3.	Le marché de travaux Programme de rénovation urbaine Boiffiers et Bellevue en 2013.....	55
6.5.4.	Le marché de services relatifs aux publications municipales 2013.....	56
6.5.5.	Le marché de services relatifs aux publications municipales 2014.....	58
6.5.6.	Le confortement du transept sud de la cathédrale Saint Pierre en 2013.....	59
6.5.7.	La définition et la mise en œuvre d'une stratégie de communication en 2014	59
6.5.8.	La remise en état du bardage du théâtre Le Gallia en 2014.....	61
6.5.9.	Le marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation de la passerelle en 2015.....	61
6.5.10.	Le marché de fourniture et de maintenance d'un système de vidéo protection en 2015.....	61
6.6.	Conclusion générale sur les marchés publics	62

LA PROCEDURE

Le contrôle de la gestion de la ville de Saintes a été effectué dans le cadre du programme 2016 de la chambre régionale des comptes.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Jean-Philippe MACHON, maire, et à M. Jean ROUGER, ancien maire jusqu'en mars 2014, par lettres du 15 janvier 2016.

Un entretien de début de contrôle s'est déroulé le 24 février 2016 avec M. MACHON, et le 5 février 2016 avec M. ROUGER.

Les entretiens préalables prévus par l'article L.243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu le 15 décembre 2016 avec M. MACHON et avec M. ROUGER.

Lors de son délibéré du 31 janvier 2017, la chambre régionale des comptes a retenu des observations provisoires qui ont été adressées le 14 mars 2017 à l'ordonnateur. Des extraits concernant sa gestion ont été adressés le même jour à l'ancien ordonnateur. Des extraits les concernant ont également été envoyés le même jour au président d'une association et à plusieurs agents ou anciens agents de la ville. Une communication administrative a par ailleurs été adressée au comptable public actuellement en fonctions.

L'actuel ordonnateur a répondu par courrier du 15 mai 2017 ; le président de l'association Belle Rive a répondu par courrier du 16 mai 2017 ; un agent a répondu par courrier du 7 mai 2017. Les autres destinataires d'extraits d'observations provisoires n'ont pas répondu.

Lors de son délibéré du 20 juin 2017, la chambre régionale des comptes a retenu les observations définitives suivantes.

LES OBSERVATIONS DEFINITIVES RETENUES

1. LES MODALITES D'EXERCICE DES COMPETENCES

La ville de Saintes est la deuxième ville de la Charente-Maritime au plan de la population, avec 27 140 habitants en 2015, soit 2,8 % de moins qu'en 2011. Elle est un important carrefour de communications routières, autoroutières et ferroviaires. Elle dispose par ailleurs d'un important ensemble patrimonial gallo-romain, médiéval et classique, qui en fait également une ville touristique, mais elle n'a pas fait l'objet d'un classement à ce titre.

1.1. LES COMPETENCES TRANSFEREES

1.1.1. *Les transferts de compétences à la communauté d'agglomération*

La ville a été membre jusqu'en 2012 de la communauté de communes du pays santon, qui a fusionné en 2013 avec une autre communauté de communes pour constituer la communauté d'agglomération de Saintes (CdA) (qui regroupe 36 communes et 59 256 habitants). La ville a, dans ce cadre, transféré au niveau intercommunal de nombreuses compétences et notamment, en 2012, la compétence « *éducation, enfance, jeunesse* » qui inclut la réalisation et la gestion des équipements d'accueil de la petite enfance, le fonctionnement des écoles primaires et la gestion des activités péri- et extra-scolaires. Le transfert éventuel à la CdA, en 2017, de la compétence concernant l'élaboration du plan local d'urbanisme reste suspendu aux décisions que prendront les communes membres de la CdA. Le transfert de la gestion de l'eau et de l'assainissement interviendra quant à lui de manière obligatoire à compter de 2020.

En application de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales, un projet de schéma de mutualisation des services a été arrêté et adressé fin 2015 par la CdA à ses communes-membres, mais le conseil municipal de Saintes ne l'a pas examiné.

En 2012, les services informatiques et de télécommunications des communes-membres ont été mutualisés au niveau intercommunal. En 2014, la ville de Saintes a mis à disposition de la CdA son service « *marchés publics* ». En septembre 2016, le service « *prévention-sécurité au travail* » de la CdA a été mis à disposition de ses communes. Les mutualisations précitées sont toujours en vigueur.

En avril puis juin 2015, une direction générale des services et six directions de pôles communs à la ville et à la CdA avaient été créées ; mais il a été mis fin à ces directions communes suite au changement de président à la CdA en mars 2016. Cette expérience a donc mis en évidence les limites et le caractère aléatoire de certains processus de mutualisation en cas de changement de gouvernance.

1.1.2. *Les transferts de compétences à d'autres établissements publics de coopération (EPCI)*

La ville de Saintes est membre de plusieurs autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Sa participation au syndicat mixte départemental de la voirie se fait toutefois dans des conditions juridiques confuses. Selon ses statuts actuels datant de 2008, ce syndicat, qui est un « *syndicat mixte fermé* », a pour compétences les « *missions* » suivantes : études et préparation des programmes de travaux de création et d'entretien des voies communales et chemins ruraux ; organisation des services d'études y afférents ; achat et mise en œuvre des matériels nécessaires à l'exercice des compétences transférées, mise en œuvre des matériels mis à disposition du syndicat mixte par les communes-membres ; études, exécution et financement de tous travaux de création et d'entretien programmés dans le cadre du transfert de compétences ; gestion des

emprunts contractés pour cette exécution, encaissement des subventions perçues, étude et organisation de l'achat de signalisation et signalétique pour le compte des collectivités adhérentes.

La ville de Saintes continue toutefois à exercer elle-même ces compétences en tant que maître d'ouvrage, soit directement par la réalisation de travaux, soit en confiant la réalisation de prestations de services au syndicat.

Pourtant, aucune disposition des statuts dudit syndicat ne mentionne qu'il s'agit d'un syndicat à la carte, pour lequel il serait possible de n'adhérer que pour une partie des compétences, voir pour aucune d'entre elles. Par ailleurs, en application de l'article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales, « le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert » et « le syndicat mixte est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes ».

Ainsi, puisque la ville de Saintes est membre de ce syndicat, elle ne devrait donc plus exercer elle-même les compétences qu'elle a transférées à ce dernier. Dès lors, cette situation est susceptible de poser des difficultés juridiques et financières en cas d'accident survenu sur la voie publique communale, la responsabilité d'un éventuel défaut d'entretien incombant en principe à la collectivité ou à l'établissement public qui dispose de la compétence juridique en la matière.

Elle génère aussi un coût supplémentaire pour la ville, celle-ci étant amenée à verser chaque année au syndicat mixte une participation de 0,15 € par habitant (soit environ 4 000 € par an) alors même qu'elle finance, par ailleurs, directement le coût des travaux de voirie effectués.

Cette situation pour le moins confuse nécessiterait donc un réexamen d'ensemble, en conformité avec les règles régissant actuellement les transferts de compétences.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que la ville utilise les services de ce syndicat pour des achats de prestations sans mise en concurrence, donnant lieu à passation de conventions. La chambre régionale des comptes rappelle que ce mode de fonctionnement n'est régulier ni au regard des règles régissant les transferts de compétences, ni au regard des règles relatives à la passation des marchés publics.

1.1.3. Le compte rendu des activités des EPCI au conseil municipal

En application de l'article L.5211-39 du code général des collectivités territoriales, chaque année, le maire doit communiquer au conseil municipal les rapports d'activités des établissements publics de coopération intercommunale dont fait partie la ville. Par ailleurs, les représentants de la ville doivent rendre compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de ces établissements publics.

La ville de Saintes a été en mesure de produire plusieurs délibérations prises depuis 2012 en application de ces dispositions. Toutefois :

- depuis 2015, tous les EPCI n'ont pas vu leurs rapports d'activité être communiqués au conseil municipal ;
- les délibérations produites ne faisaient pas mention du fait que les représentants de la ville aux organes délibérants des EPCI aient été entendus ;
- il n'a été produit aucune délibération au cours de laquelle « les représentants de la commune (ont rendu compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'EPCI) ».

La chambre régionale des comptes rappelle la nécessité d'un strict respect des dispositions susmentionnées et prend acte de l'engagement pris par le maire, dans sa réponse aux observations provisoires, de s'y conformer à l'avenir.

1.2. LES ACTIVITES SUIVIES SUR DES BUDGETS ANNEXES

La ville de Saintes s'est dotée de six budgets annexes (BA) au budget principal. L'un d'entre eux (BA Site Saint Louis) présente un caractère administratif tandis que les cinq autres concernent des services publics à caractère industriel ou commercial (BA Golf, BA Organisation des salons et de manifestations, BA de la régie eau potable, BA de la régie de l'assainissement collectif et BA de l'assainissement non collectif). La création de ces budgets annexes entre bien dans les cas autorisés.

Cependant, le golf, qui est géré en régie directe par la ville de Saintes, devrait faire également l'objet d'une organisation administrative sous forme de régie dotée de l'autonomie financière, avec constitution d'un conseil d'exploitation, désignation d'un directeur et définition d'un règlement intérieur, en application des articles L. 1412-1 et -2, R. 1412-1 et -2, L. 2221-1 à 14, R. 2221-1 à 17 et R. 2221-63 à 98 du code général des collectivités territoriales.

Tel devrait aussi être le cas, en toute rigueur, pour l'activité d'organisation des foires et salons. Pour ce budget il appartient toutefois à la ville de s'interroger sur la pertinence de son maintien.

Par ailleurs, en application des dispositions combinées des instructions comptables M14 et M4, le recours au compte de liaison 451, pour retracer les opérations de trésorerie liées à l'exécution des budgets annexes retraçant des activités de nature industrielle et commerciale, n'est acceptable que lorsque lesdites activités ont fait l'objet d'une délégation de service public et ne sont donc pas gérées en régie directe. La logique qui sous-tend ce principe est que la trésorerie des services industriels et commerciaux ne devrait être assurée que par les usagers desdits services et non pas financée par l'ensemble des contribuables de la ville ; à l'inverse, il n'appartient pas aux usagers de tels services de contribuer à la trésorerie du budget principal.

De ce fait, les deux budgets annexes susmentionnés (Golf et organisation de salons et manifestations) devraient donc également voir leur autonomie financière complètement assurée par la mise en place d'un compte distinct au Trésor.

La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement pris par le maire, dans sa réponse aux observations provisoires, de prendre en compte ces observations à l'avenir.

1.3. L'INSTITUTION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

La ville a institué la commission consultative des services publics locaux, régie par l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales qui se réunit régulièrement. Toutefois, cette commission devrait également examiner annuellement les bilans d'activité du golf et du service foires et salons, ce qui n'est pas le cas actuellement. La Chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement pris par le maire, dans sa réponse aux observations provisoires, de soumettre à l'avenir ces bilans d'activités à la commission consultative des SPL.

1.4. LE SOUTIEN FINANCIER ET MATERIEL APORTE A DES ASSOCIATIONS

L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 créé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 dispose que *« constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives (...), justifiées par un intérêt*

général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. / Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

Au cours de la période 2011 à 2015, la ville de Saintes a subventionné de nombreuses associations pour un montant total cumulé en espèces de 14,285 millions d'euros (M€). Le contrôle a porté sur les relations entre la ville et les six associations qui ont bénéficié des plus importantes subventions (représentant au total environ 9,678 M€ soit un peu plus des deux tiers des subventions versées). Il s'est focalisé sur le respect de diverses dispositions législatives ou réglementaires destinées à assurer la transparence et la sécurité juridique des liens entre la ville et les associations bénéficiaires. Il appelle les observations suivantes.

a- L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales impose de joindre à l'appui des comptes administratifs la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions ainsi que la liste des organismes pour lesquels la ville a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

Dans le cas de Saintes, les subventions attribuées figuraient bien dans les annexes aux comptes administratifs. En revanche, les avantages en nature accordés n'étaient pas mentionnés sur le compte administratif 2015. Cette omission concerne les locaux mis gracieusement à disposition de l'association Belle Rive.

Par ailleurs, en application des dispositions précitées de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, ces avantages en nature auraient également dû être valorisés et additionnés aux montants des subventions en espèces, pour une exacte appréciation du montant global des aides apportées. La Chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement pris par le maire, dans sa réponse aux observations provisoires, de procéder à l'avenir à ces valorisations.

b- L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 susmentionnée fait obligation de communiquer à toute personne qui en fait la demande les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention. Les articles L. 612-4 et D. 612-5 du code de commerce disposent que toute association ayant reçu annuellement une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse le seuil de 153 000 € doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe et nommer au moins un commissaire aux comptes.

La ville de Saintes a bien été en mesure de produire les comptes certifiés des six associations susmentionnées. Pour l'une d'entre elles, l'association Belle Rive, il a été observé quelques écarts entre, d'une part, les montants annuels des subventions attribuées par la ville et, d'autre part, les montants annuels des subventions communales enregistrées dans les comptes de l'association ; toutefois, sur ce point, des explications satisfaisantes ont été apportées par le président de l'association dans sa réponse aux observations provisoires.

La chambre régionale des comptes rappelle la nécessité pour la ville de faire preuve de vigilance sur ce point lors de l'examen des comptes produits par les associations, avant toute nouvelle attribution de subvention. Elle prend acte de l'engagement pris sur ce point par le maire dans sa réponse aux observations provisoires.

c- L'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Les juridictions administratives font une interprétation stricte de ces dispositions dans le cas d'élus qui ont pris part au vote du conseil municipal pour accorder des avantages à une association dont ils sont par ailleurs membres du conseil d'administration, même lorsqu'ils ont été désignés pour y représenter la ville. Par ailleurs, ce type de situation n'est pas exempt de risques sur le plan pénal au regard d'une possible qualification de prise illégale d'intérêt en application de l'article 432-12 du code pénal et de la jurisprudence stricte de la Cour de Cassation en la matière.

Les contrôles effectués sur ce point ont mis en évidence le fait que des élus municipaux, qui étaient par ailleurs membres de deux associations, avaient pris part en 2015 aux votes des subventions qui leur avaient été accordées par le conseil municipal : tel a été le cas pour deux associations.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que les élus avaient été informés de ce risque lors d'une récente réunion du conseil municipal.

d- Il a enfin été vérifié l'existence, le cas échéant, de conventions de mise à disposition de locaux, de personnel et d'autres moyens, dont la signature doit avoir été autorisée préalablement par le conseil municipal. Le contrôle effectué sur ce point appelle les observations suivantes : pour le théâtre Gallia, la convention de mise à disposition des locaux pour la période du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2015 n'a été signée que le 4 avril 2014 ; son avenant, qui en a prolongé la durée pour un an, n'a été signé que le 2 février 2016. Eu égard aux risques encourus en l'absence de convention (responsabilité en cas d'accidents ou de sinistres, problèmes d'assurances), la chambre régionale des comptes rappelle la nécessité de conventionner avant le début de toute mise à disposition de locaux ou autres moyens. Elle prend acte de l'engagement pris sur ce point par le maire dans sa réponse aux observations provisoires.

2. LES MODALITES D'ADMINISTRATION

Le contrôle effectué sur ce domaine appelle les observations suivantes.

a- En application de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, il appartient au maire qui a reçu des délégations d'attributions de la part du conseil municipal de lui en rendre compte à chacune de ses réunions obligatoires. Or, dans le cas de Saintes, il ne ressort pas des ordres du jour du conseil municipal que tel a bien été le cas. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que des listes de décisions sont communiquées au conseil municipal ; la chambre régionale des comptes en prend acte mais il serait utile que ces comptes rendus fassent aussi l'objet d'un point inscrit explicitement en tant que tel à l'ordre du jour de chaque conseil municipal.

b- L'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales permet au maire de déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des conseillers municipaux. Contrairement aux délégations d'attributions pouvant être consenties par un conseil municipal à son maire sur le fondement de l'article L. 2122-22 dudit code, les délégations de fonctions constituent de simples délégations de signature qui ne dessaisissent pas le maire de ses pouvoirs. Cependant, les juridictions administratives ont jugé que de telles délégations, pour être régulières, doivent porter sur des attributions effectives et identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance. Par ailleurs, les délégations multiples doivent en principe recouvrir des champs d'application distincts. Il est toutefois possible de déléguer les mêmes fonctions à plusieurs personnes mais, dans ce cas, et sous peine de nullité des actes pris par les délégataires, l'acte de délégation doit préciser l'ordre de priorité dans lequel s'exerce la délégation.

Le contrôle effectué sur les délégations de fonctions accordées depuis 2014 par le maire de Saintes n'appelle qu'une observation : l'arrêté du 6 août 2015 donnant délégation à un conseiller municipal en matière d'« affaires sociales, volet social de la politique de la ville » n'était pas très suffisamment distingué, sur ce point, de la délégation donnée le 7 juillet 2015 à un conseiller municipal en matière de « solidarité, insertion sociale ». Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a apporté des précisions sur l'organisation des compétences déléguées entre des adjoints et des conseillers municipaux (les seconds n'intervenant qu'en cas d'absence ou d'empêchement des premiers) mais l'observation de la chambre régionale des comptes portait sur un risque de compétence concurrente entre deux conseillers municipaux.

c- Hormis l'achat en avril 2015 puis la cession en fin 2015 d'un véhicule de marque BMW dans des conditions juridiques contestables (voir la partie ci-après consacrée aux marchés publics), les élus municipaux utilisent les véhicules de service et n'ont pas disposé de véhicules de fonction au cours de la période sous contrôle.

d- Pour la prévention des conflits d'intérêts, le conseil municipal a adopté le 15 décembre 2015 une « charte de l'élu local ». Toutefois, les agents de la commune, titulaires de délégations de signature, devraient également être sensibilisés aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

3. LA TENUE DES COMPTES ET DES REGIES

3.1. LE SUIVI ET L'AMORTISSEMENT DES IMMOBILISATIONS

3.1.1. Les états de l'actif tenus par le comptable

L'instruction comptable M14¹ dispose que l'état de l'actif, joint obligatoirement au compte de gestion, est établi tous les deux ans à partir du fichier des immobilisations. Elle précise en outre que :

- toutes les immobilisations, quelle que soit leur nature, sont inscrites à l'état de l'actif par catégorie (incorporelles, corporelles et financières) dans l'ordre du plan de comptes par nature, puis dans l'ordre croissant des numéros d'inventaire attribués par l'ordonnateur ;
- chaque immobilisation ainsi répertoriée donne lieu aux informations suivantes : année d'acquisition ; valeur d'origine ou historique ; montant cumulé des amortissements ; valeur nette comptable ; montant cumulé des provisions ; renseignements relatifs à ladite immobilisation ;
- il doit y avoir correspondance entre le montant des immobilisations figurant au bilan et le montant total des subdivisions correspondantes de l'état de l'actif ;
- l'état de l'actif est visé par l'ordonnateur.

Dans le cas de Saintes, pour le budget principal et pour le budget annexe, la comparaison entre, d'une part, les soldes de sortie au 31 décembre 2014 de la classe 2 des comptes de gestion établis par le comptable et, d'autre part, les montants figurant sur les états de l'actif 2014 n'ont pas révélé d'écarts.

Cependant, l'examen de ces états de l'actif a mis en évidence les constats suivants :

- la mention au budget principal d'immobilisations non identifiables antérieures à 2013, pour un montant total de 0,133 M€ soit 0,05 % de l'état d'actif du budget principal ;
- la mention au budget principal d'immobilisations non identifiables par un intitulé précis mais regroupées sous le générique « migration du compte XX », pour un montant total de 4,875 M€ soit 1,92 % de l'état d'actif du budget principal ; dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que ladite « migration » était celle du passage à Hélios en 2006 ;
- la mention d'immobilisations pour lesquelles l'ordonnateur n'a pas transmis de numéro d'inventaire, pour un montant total de 1,927 M€ au budget principal (soit 1,92 % de l'état d'actif dudit budget), de 0,008 M€ au budget annexe du site Saint Louis et de 0,039 M€ au budget annexe de la régie d'eau ; dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que la ville s'est dotée en 2015 d'un nouveau logiciel qui génère et transmet automatiquement au comptable les numéros d'inventaires ;
- la mention au budget principal d'immobilisations très anciennes (notamment aux comptes 21568 « matériel et outillage d'incendie et de défense civile », 21571 « matériel roulant de voirie » et 21578 « autre matériel et outillage de voirie ») pour lesquelles il est possible de se demander si certaines ne devraient pas être sorties de l'actif de la ville.

¹ En son Tome 2 - Titre 4 « la tenue des comptabilités » chapitre 2 « la comptabilité du receveur municipal », point 7.3.2.3.

Par ailleurs, le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. En fin d'exercice, le compte 23 ne fait normalement apparaître que la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. En effet, lorsqu'elles sont achevées, les dépenses y afférentes doivent être virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. Le comptable public ne peut procéder à ces opérations de sa propre initiative, n'étant pas en mesure de déterminer lui-même, au vu des seules pièces dont il dispose, si telle ou telle opération d'investissement est terminée. Il lui appartient donc de se rapprocher de l'ordonnateur afin d'attirer son attention sur ce point et, en tant que de besoin, de solliciter de sa part les certificats administratifs nécessaires pour passer ces opérations d'ordre non budgétaire.

Or, dans le cas de Saintes, plusieurs immobilisations anciennes antérieures à 2011 subsistaient aux c/2313, c/2315, c/2316 et c/2818 sur l'état de l'actif du budget principal au 31 décembre 2014, pour un montant total de 13,979 M€, soit 5,50 % de l'état de l'actif. Il serait donc nécessaire que les services de l'ordonnateur et du comptable se rapprochent afin de mettre en œuvre, en tant que de besoin, les opérations comptables permettant de virer au compte 21 les dépenses imputées au compte 23, pour ce qui concerne les immobilisations achevées. Cette remise en ordre devrait aussi permettre de mieux identifier certaines de ces immobilisations et, le cas échéant, de débiter les amortissements qui s'avèreraient obligatoires.

3.1.2. L'inventaire tenu par l'ordonnateur

Lors de son précédent contrôle, la chambre régionale des comptes avait demandé à la ville de veiller à ce qu'un important travail de vérification de l'inventaire soit mené. La ville a donné suite à cette recommandation, en mettant en œuvre de nombreuses actions correctrices, avec, entre autres, la constatation en 2013 d'importantes sorties de l'actif de biens obsolètes et entièrement amortis (pour un montant total de 5,639 M€).

Il ressort toutefois de l'analyse de l'inventaire du budget principal au 31 décembre 2014 que plusieurs différences subsistent encore par rapport aux soldes de sorties des balances des comptes de gestion, pour un montant total d'écarts de 0,407 M€, notamment aux c/2031 « frais d'études », c/2182 « matériels de transports », c/238 « avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » et c/274 « prêts ».

Pour le budget annexe du site Saint Louis, à la même date, il subsiste un écart entre l'inventaire et le solde de sortie du c/2031 d'un montant de 0,0254 M€.

Pour le budget annexe de l'assainissement, à la même date, des différences d'un montant total de 0,967 M€ subsistent, pour l'essentiel au niveau des comptes 21532 « réseaux » et 2315 « installations, matériel et outillage technique ».

3.1.3. Les amortissements obligatoires d'immobilisations

La ville de Saintes pratique bien les amortissements conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et des instructions comptables applicables.

Toutefois, l'examen des comptes 2031 « frais d'études » de l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2014 a montré que certains éléments d'actifs datant de 2006 n'étaient pas amortis ou ne l'étaient pas encore totalement, et ce en contradiction avec leur durée d'amortissement prévisionnelle. Ces situations mériteraient donc une régularisation.

Pour l'ensemble de cette partie, la chambre régionale de comptes prend acte de l'engagement pris par le maire, dans sa réponse aux observations provisoires, de régulariser toutes les situations devant l'être.

3.2. LA CONCORDANCE DES ETATS DE LA DETTE AVEC LES SOLDES DE SORTIE DU COMPTE DE GESTION

L'instruction comptable M14 dispose en son tome 2 que les comptes administratifs de toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, comportent obligatoirement en annexe, entre autres, un état de la dette. Le comptable doit, avec le livre auxiliaire des capitaux et des immobilisations, s'assurer de la conformité de l'état de la dette annexé au compte administratif.

Le contrôle effectué sur ce point a montré, pour le budget principal, un écart au 31 décembre 2014 de 0,509 M€ sur le compte 1641 « *emprunts auprès d'établissements de crédits* », de 0,438 M€ sur le compte 1644 « *emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie* » et de 0,375 M€ sur le compte 1676 « *dettes envers locataires-acquéreurs* ».

Par ailleurs, pour le budget annexe assainissement, des écarts bien moins importants ont été observés aux comptes 1641 et 1678 « *autres emprunts et dettes* ».

Plusieurs explications ont été apportées en cours d'instruction par le comptable et par la ville et il a été indiqué que des régularisations étaient en cours.

3.3. LE CONTROLE DES REGIES

La ville de Saintes disposait en 2015 de vingt-cinq régies de recettes qui avaient alors manié au total 1,108 M€, les plus importantes étant celles des horodateurs-cartes « *Piaf* » (0,420 M€), du Golf (0,248 M€) et des droits de place-foire-marchés-fêtes (0,158 M€).

Les analyses faites sur la base des renseignements et documents demandés en cours de contrôle appellent les observations suivantes :

- des différences ont été constatées entre les renseignements fournis par l'ordonnateur et par le comptable pour ce qui est des dates de création des régies et des noms de certains régisseurs;
- les actes institutifs des régies du « *Golf* » et « *Horodateurs – camping-car* » autorisent des montants maximum d'encaisse élevés, qui seraient à revoir au regard des risques encourus et de l'instruction comptable 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 ;
- l'acte de création de la régie « *photocopies* » n'indique pas le montant maximum d'encaisse ainsi que la périodicité de versements de l'encaisse. Ces deux éléments sont essentiels pour que les régisseurs puissent tenir leur régie sans risque ;
- l'acte de création de la régie « *Location de salles et matériel* » ne prévoit pas en son article 5 le moyen de paiement en « *numéraire* », (il ne prévoit que les chèques) alors que l'article 6 mentionne une encaisse maximum en numéraire de 600 euros, ce qui est contradictoire ;
- l'acte de création de la régie « *Bibliothèque Louis Aragon* » indique encore les montants d'encaisse et de fonds de caisse en francs, il serait donc nécessaire de l'actualiser.

Par ailleurs, aux termes de l'article R.1617-17 du code général des collectivités territoriales : « Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances (...) sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur (...) ».

Les modalités de ces contrôles sont précisées par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 qui prévoit une périodicité minimale de contrôle sur place par le comptable public d'au moins tous les quatre ans. Par circulaire du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies, le directeur général des finances publiques a indiqué que les comptables doivent contrôler sur place les régies présentant le plus de risques au moins tous les deux ans, les autres devant être contrôlées sur place au moins tous les six ans. Par circulaire du 28 janvier 2013, relative à la sécurisation des régies et des dépenses du secteur public local, le directeur général des finances publiques a aussi insisté sur la nécessité pour les comptables de renforcer le partenariat avec les ordonnateurs afin de sécuriser les opérations le plus en amont possible de la chaîne de gestion.

Dans le cas de Saintes, le comptable a procédé à des vérifications des régies les plus importantes entre 2012 et 2013, les autres n'ayant plus été vérifiées depuis 2008 ou 2010. La chambre régionale des comptes rappelle donc la nécessité de respecter les périodicités de contrôle sur place susmentionnées et prend acte de l'engagement pris de les contrôler en 2016 ou 2017.

S'agissant des contrôles à effectuer par l'ordonnateur, l'instruction comptable du 21 avril 2006 susmentionnée dispose que celui-ci est également tenu d'exercer des contrôles. Il s'agit de contrôle sur pièces pour veiller au respect des modalités de fonctionnement déterminées dans les actes de création de la régie et à l'encaissement normal des produits. Mais des contrôles doivent aussi être réalisés sur place, à l'improviste et de manière épisodique. Or, la ville de Saintes n'a pas fait état de contrôle de ce type. La chambre régionale des comptes lui recommande d'y procéder et prend acte de l'engagement pris en ce sens par le maire dans sa réponse aux observations provisoires.

4. L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

La présente analyse financière a été effectuée pour l'essentiel à partir des informations issues des comptes de gestion, complétées sur certains points par des données des comptes administratifs, des informations fournies par la collectivité et des éléments comparatifs publics disponibles sur le site internet du Ministère des finances.

4.1. L'ANALYSE DU BUDGET PRINCIPAL

4.1.1. *L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement*

Le tableau ci-après détaille les composants et l'évolution de ces soldes de gestion pour la période la plus récente.

Selon les éléments ci-dessous, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a diminué de 25,5 % entre 2011 et 2015 ; il représentait en 2015 un montant de 4,925 M€, soit 15,2 % des produits de gestion contre 18,3 % en 2011. Cette évolution résulte d'un effet « ciseau » entre les produits et les charges de gestion (les premiers ayant baissé de 9,9 % alors que les seconds n'ont baissé que de 6,4 %).

Au cours de la période 2011-2015, la baisse des produits de gestion est liée notamment à celle de la fiscalité reversée par l'intercommunalité (- 65 % du fait du transfert en 2012 de la compétence « *éducation, enfance, jeunesse* »²) ainsi qu'à la diminution de 17,6 % des dotations et participations perçues (7,405 M€ en 2015, soit 17,6 % de moins qu'en 2011)³.

² De ce fait, le montant de l'attribution de compensation reversée par la communauté d'agglomération a fortement baissé, passant de 4,508 M€ en 2011 à 1,298 M€ en 2015,

³ La diminution des dotations et participations s'explique surtout par celle de la part dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, qui ne représentait plus en 2015 que 5,984 M€ soit 11 % de moins qu'en 2011 (6,713 M€)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 929 462	20 118 182	20 649 152	20 678 257	21 403 627	7,4%
+ Ressources d'exploitation	2 528 188	1 460 035	1 436 988	2 947 680	2 065 351	-18,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 988 308	8 744 281	8 160 551	7 985 149	7 405 415	-17,6%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	4 508 173	1 757 841	1 539 730	1 551 734	1 577 243	-65,0%
+ Production immobilisée, travaux en régie (c)	78 791	87 156	50 788	42 377	6 109	-92,2%
= Produits de gestion (A)	36 032 922	32 167 495	31 837 208	33 205 196	32 457 745	-9,9%
Charges à caractère général	6 239 966	5 390 168	5 777 317	5 942 810	5 959 345	-4,5%
+ Charges de personnel	16 261 778	14 013 240	13 825 126	14 672 802	15 438 665	-5,1%
+ Subventions de fonctionnement	5 114 279	4 713 906	4 640 520	4 895 506	4 413 961	-13,7%
+ Autres charges de gestion	1 808 588	1 742 026	1 720 352	1 737 600	1 720 440	-4,9%
= Charges de gestion (B)	29 424 611	25 859 340	25 963 315	27 248 718	27 532 412	-6,4%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 608 311	6 308 155	5 873 893	5 956 478	4 925 334	-25,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	18,3%	19,6%	18,4%	17,9%	15,2%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-881 835	-963 165	-798 848	-858 736	-752 738	-14,6%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	215 880	287 514	172 000	115 000	105 000	-51,4%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	-56 238	41 803	-49 655	-181 574	-24 869	-55,8%
= CAF brute	5 454 357	5 099 279	4 853 391	4 801 168	4 042 727	-25,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	15,1%	15,9%	15,2%	14,5%	12,5%	
- Dotations nettes aux amortissements	902 411	1 137 673	950 770	1 202 311	1 181 712	31,0%
- Dotations nettes aux provisions	-74 164	75 836	0	-216 673	-8 500	-88,5%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	1 537	568 573	4 291	
= Résultat section de fonctionnement	4 626 110	3 885 770	3 904 158	4 384 103	2 873 806	-37,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	12,8%	12,1%	12,3%	13,2%	8,9%	
Rappel CAF brute	5 454 357	5 099 279	4 853 391	4 801 168	4 042 727	-25,9%
- Annuité en capital de la dette	3 480 121	2 945 968	2 958 473	2 926 018	3 954 498	13,6%
= CAF nette ou disponible (C)	1 974 236	2 153 310	1 894 918	1 875 150	88 229	-95,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	5,5%	6,7%	6,0%	5,6%	0,3%	

La baisse des charges de gestion s'explique à la fois par celle de charges à caractère général (5,959 M€ en 2015 soit 4,5 % de moins qu'en 2011⁴), des charges de personnel (15,439 M€ en 2015 soit 5,1 % de moins qu'en 2011) et par celle des subventions de fonctionnement versées (4,413 M€ en 2015 soit 13,7 % de moins qu'en 2011).

Mais, pour les charges à caractère général et de personnel, les diminutions se sont produites pour l'essentiel en 2012 et 2013, suite au transfert au niveau intercommunal de la compétence « *éducation, enfance, jeunesse* », des augmentations ayant par la suite à nouveau été observées sur ces postes de dépenses très importants.

⁴ En 2015, les postes les plus importants en sont les achats (2,550 M€ soit 18 % de moins qu'en 2011), et les entretiens et réparations (1,374 M€, soit 27 % de plus qu'en 2011).

S'agissant des subventions versées, elle se répartissaient entre celles versées au CCAS (1,900 M€ en 2015 soit 14,7 % de plus qu'en 2011) et celles versées à des associations et autres personnes de droit privé (2,513 M€ soit 27,3 % de moins qu'en 2011).

Les autres charges de gestion (1,720 M€ en 2015) ont globalement diminué de 4,9 %. Elles incluent les notamment les contributions au service incendie (1,358 M€ en 2015 soit 3,9 % de moins qu'en 2011) et les indemnités des élus (0,253 M€ en 2015 contre 0,213 M€ en 2013 et 0,230 M€ en 2011⁵).

Après déduction du résultat financier net (- 0,752 M€ en 2015 soit 14,6 % de moins qu'en 2011), la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'établissait en 2015 à 4,042 M€, soit 12,5 % des produits de gestion. La CAF brute enregistre une baisse constante depuis 2011, soit - 25,9 %.

L'annuité en capital de la dette a progressé fortement en 2015 (3,954 M€, soit 13,6 % de plus qu'en 2011). En conséquence, la CAF nette de l'annuité des emprunts a fortement baissé en 2015 (0,088 M€, soit seulement 0,3 % des produits de gestion), alors qu'elle représentait entre 1,875 M€ et 2,153 M€ de 2011 à 2014 (c'est-à-dire entre 5,5 et 6,7 % des produits de gestion).

Cette analyse traduit donc une évolution qui est d'autant plus préoccupante qu'elle doit être appréciée conjointement avec celle du budget annexe du site Saint-Louis (voir ci-après). Elle nécessitera des mesures correctives pour éviter à la ville de Saintes de se trouver à court-moyen terme dans une situation difficile.

4.1.2. Le financement des investissements

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les dépenses d'équipement cumulées 2011-2015 se sont élevées à 46,577 M€ dont 2,189 M€ de subventions d'équipement versées à des tiers.

De 2011 à 2014, les dépenses d'équipement étaient votées par nature, sans ventilation par opération ; cependant, elles donnaient alors lieu à une présentation par autorisations de programmes et crédits annuels de paiements. En 2015, le conseil municipal a voté son budget en isolant quatorze opérations.

	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011-2015
Total des dépenses réelles d'équipement	9 138 233	10 568 540	10 663 313	10 030 693	6 176 235	46 577 014
dont Carrière	827 112	15 727	0	0	0	842 839
dont Plan de rénovation urbaine	2 398 553	3 440 946	2 897 912	5 681 813	3 079 090	17 498 314
dont Abbaye aux Dames	136 764	210 230	71 022	0	0	418 016
dont Aménagement de la voirie	1 048 304	908 040	624 900	548 016	300 572	3 429 832
dont Guyarderie	13 500	615 854	900 173	10 706	32 864	1 573 097
dont Enfance jeunesse	555 963	601 335	616 574	272 263	0	2 046 135
dont Gens du voyage	52 919	828 084	372 985	417 974	0	1 671 962
dont Autres	4 105 118	3 948 324	5 179 747	3 099 921	2 763 709	19 096 819

Les dépenses d'équipement les plus importantes étaient celles afférentes au programme de rénovation urbaine (17,498 M€), à la voirie (3,430 M€), au domaine « enfance jeunesse » (2,046 M€), à l'aire d'accueil des gens du voyage (1,672 M€) et à la Guyarderie (1,573 M€).

⁵ Outre les dix adjoints résultant de l'application des dispositions de droit commun, le conseil municipal de Saintes a, par délibération du 14 avril 2014, créé deux adjoints de quartiers en application des articles L. 2143-1 et L. 2122-2-1 du code général des collectivités territoriales. Tout en étant régulière, cette création de deux adjoints supplémentaires explique l'augmentation du montant total des indemnités versées aux élus qui n'ont toutefois jamais excédé les maximas autorisés.

Ces opérations ont globalement été financées par la CAF nette cumulée 2011-2015 (7,985 M€), par le fonds de compensation de la TVA (5,790 M€), par des subventions d'investissement reçues (9,300 M€), par des produits de cession (1,765 M€), et par des autres recettes (1,386 M€). Le financement propre disponible (27,221 M€) étant insuffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses d'investissement, la ville a dû recourir à de nouveaux emprunts (d'un montant cumulé 2011-2015 de 20,401 M€).

4.1.3. L'endettement, la capacité de désendettement et la trésorerie

Le tableau ci-après détaille l'endettement du budget principal et les ratios y afférents pour la période la plus récente.

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dette au 31 décembre (A)	25 404 204	28 215 394	29 941 588	30 224 868	29 156 452
Charge d'intérêts (B)	881 835	963 165	798 848	858 736	752 750
Taux d'intérêt apparent (= B/A)	3,5%	3,4%	2,7%	2,8%	2,6%
Capacité de désendettement BP en années (= Dette au 31/12 / CAF brute)	4,7	5,5	6,2	6,3	7,2

Le montant des nouveaux emprunts souscrits au cours de la période a été supérieur au montant des annuités en capital remboursées (16,265 M€), ce qui a entraîné un accroissement de l'endettement. L'encours de la dette est passé de 25,404 M€ au 31 décembre 2011 à 29,156 M€ au 31 décembre 2015. Le taux apparent de la dette (charges d'intérêts rapportées à l'encours en fin d'exercice) était en 2015 de 2,6 % contre 3,5 % en 2011.

Du fait de la diminution de la CAF brute, le ratio de désendettement (qui rapporte l'encours de la dette au 31 décembre à la CAF brute de l'exercice) s'est dégradé passant de 4,7 années en 2011 à 7,2 années en 2015. Ce ratio mesure la durée nécessaire à la collectivité pour rembourser les emprunts en cours au 31 décembre de l'exercice, à supposer qu'elle y consacre la totalité de son épargne et que celle-ci soit constante sur la période. La ville de Saintes ne dépasse pas le seuil d'alerte communément admis de 12 à 15 années mais doit être vigilante sur cet indicateur qui a augmenté de 53 % au cours de la période contrôlée.

Selon l'annexe du compte administratif 2015 relative à la ventilation de l'encours selon la structure de taux (au regard de la « charte Gissler »), les trente-trois emprunts concernés ne présentaient pas de risque particulier (classement en A).

L'annuité totale de la dette (capital et intérêt) s'établissait en 2015 à 4,707 M€. En faisant abstraction d'éventuels nouveaux emprunts, elle diminuera d'1 M€ dès l'année 2016 pour revenir au montant de 2014 (3,7 M€), puis diminuera progressivement à 2,282 M€ jusqu'en 2022, à 1,023 M€ en 2031, l'extinction totale de la dette existante étant prévue en 2036.

La trésorerie nette disponible s'élevait au 31 décembre 2015 à 1,587 M€ (soit 20,5 jours de charges courantes de fonctionnement de l'exercice) contre 2,563 M€ au 31 décembre 2011 (soit 30,9 jours de charges courantes de fonctionnement de l'exercice).

4.1.4. Analyses particulières sur la fiscalité directe perçue

Le total des produits des taxes foncières et d'habitation s'élevait en 2015 à 19,265 M€, soit 10,2 % de plus qu'en 2011. Cette évolution est due uniquement à celle des bases, puisque les taux votés sont restés inchangés au cours de la période.

Au cours de la période 2011-2015, les bases de la taxe d'habitation ont augmenté de 15,9 % (dont 5,5 % d'évolution forfaitaire résultant des coefficients annuels d'actualisation arrêtés par l'article 1518 bis du code général des impôts et 9,9 % d'augmentation réelle) et les bases de la taxe foncière bâtie ont augmenté de 8,4 % (dont 2,8 % d'augmentation réelle).

Depuis 2011, les taux d'imposition votés par la ville pour la taxe d'habitation sont demeurés inférieurs à ceux de la moyenne nationale des communes de même strate (16,02 % à Saintes contre 18,41 % en 2015 en moyenne) mais étaient supérieurs pour la taxe foncière bâtie (taux de 36,78 % à Saintes contre 23,42 % en moyenne 2015). En conséquence, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de la ville est supérieur à 1 tout au long de la période (entre 1,25 et 1,27).

4.1.5. Analyses particulières sur les charges de personnel

Le tableau ci-après retrace l'évolution des charges de personnel.

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015
Rémunération principale	8 136 908	6 917 181	6 971 762	7 274 063	7 375 323	-9,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	1 345 027	1 292 082	1 291 825	1 373 897	1 335 431	-0,7%
+ Autres indemnités	182 282	161 971	174 959	168 311	156 755	-14,0%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	9 664 216	8 371 235	8 438 547	8 816 272	8 867 509	-8,2%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	84,2%	83,4%	85,1%	83,9%	85,6%	1,7%
Rémunération principale	1 735 929	1 588 725	1 333 838	1 387 222	1 229 502	-29,2%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 735 929	1 588 725	1 333 838	1 387 222	1 229 502	-29,2%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	15,1%	15,8%	13,4%	13,2%	11,9%	-21,5%
Autres rémunérations (c)	81 637	73 327	147 922	305 379	265 038	224,7%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	11 481 782	10 033 286	9 920 307	10 508 872	10 362 050	-9,8%
Atténuations de charges	372 399	526 976	638 254	720 962	85 110	-77,1%
= Rémunérations du personnel	11 109 383	9 506 310	9 282 053	9 787 911	10 276 940	-7,5%
+ Charges sociales	4 926 932	4 311 842	4 325 971	4 541 177	4 534 844	-8,0%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	201 865	165 003	171 118	178 986	177 237	-12,2%
+ Autres charges de personnel	390	380	9 153	396	12 930	3215,4%
= Charges de personnel interne	16 238 570	13 983 536	13 788 295	14 508 469	15 001 951	-7,6%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	30,3%	30,8%	31,4%	31,3%	30,2%	-0,4%
+ Charges de personnel externe	23 208	29 704	36 831	164 333	436 714	1781,7%
= Charges totales de personnel	16 261 778	14 013 240	13 825 126	14 672 802	15 438 665	-5,1%
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	0	525 834	
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	16 261 778	14 013 240	13 825 126	14 672 802	14 912 831	-8,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	45,1%	43,6%	43,4%	44,2%	45,9%	1,8%

Les charges nettes de personnel (déduction faite des remboursements de personnels mis à disposition) se sont élevées en 2015 à 14,913 M€, soit 8,3 % de moins qu'en 2011. Toutefois, la baisse n'a été enregistrée qu'entre 2011 et 2013. En effet, de 2013 à 2015, il a été constaté une augmentation de 7,9 %.

Les rémunérations brutes du personnel titulaire se sont élevées en 2015 à 8,867 M€, soit 8,2 % de moins qu'en 2011, mais 5,1 % de plus qu'en 2013. Cette évolution ne résulte pas de celle de la valeur du point d'indice (qui est resté inchangé ou cours de la période). Elle est en revanche assez bien corrélée à celle des effectifs pourvus sur emplois de titulaires (voir la partie du présent rapport consacrée à ce point).

Les rémunérations brutes du personnel non-titulaire se sont élevées en 2015 à 1,229 M€, soit 29,2 % de moins qu'en 2011.

Selon les explications produites par la ville :

- les dépenses de personnel externe ont beaucoup évolué entre 2014 et 2015 en raison de la mutualisation avec la CdA de Saintes et du recours au Centre de Gestion de la Charente-Maritime pour des remplacements ;
- l'enveloppe consacrée au recrutement de personnels saisonniers a diminué (de 0,080 M€ en 2014 à 0,068 M€ en 2015) ainsi que celle des vacataires. Mais celle consacrée aux remplaçants et aux renforts pour gérer l'absentéisme a légèrement augmenté passant de 0,637 M€ en 2014 à 0,658 M€ en 2015.
- le coût de l'assurance du personnel a fortement augmenté (0,090 M€ en 2014 et 0,136 M€ en 2015).

Les charges sociales se sont élevées en 2015 à 4,534 M€, soit 8 % de moins qu'en 2011.

La maîtrise voire la réduction des charges de personnel constitue un enjeu important pour la ville de Saintes afin de mettre un terme à l'effet ciseau, susmentionné, entre les produits et les charges de gestion.

4.2. L'ANALYSE DES BUDGETS ANNEXES

4.2.1. Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement

Les services publics de l'eau et de l'assainissement faisaient l'objet jusqu'en 2013 inclus de deux contrats d'affermage passés avec la même société. Depuis 2014, ils font l'objet de deux contrats de régie intéressée passés avec deux sociétés distinctes.

Ces évolutions dans les modes de gestion ont eu un impact sur les masses financières des budgets annexes concernés, qui ont aussi été impactés par un changement dans le mode de comptabilisation de la TVA.

S'agissant du budget annexe de l'eau :

- Il présentait en 2013 un résultat de fonctionnement et une CAF brute fortement déficitaires (respectivement - 0,4 M€ et - 0,151 M€). Cette baisse était essentiellement due à une chute des produits de gestion (- 64 % de 2011 à 2013) non corrélée à la très faible baisse des charges de gestion (- 5 % sur la même période). Les dépenses d'équipement cumulées 2011-2013 se sont élevées à 1,766 M€. Après déduction de l'annuité en capital, la CAF nette était très fortement négative en 2013 (- 0,507 M€). L'encours de la dette restant due au 31 décembre 2013 s'élevait à 4,799 M€.
- En moyenne 2014-2015, le résultat de fonctionnement s'élevait à 0,128 M€ et la CAF brute à 0,407 M€. Les dépenses d'équipement cumulées 2014-2015 se sont élevées à 0,707 M€. La CAF nette s'établissait en moyenne 2014-2015 à 0,351 M€. Selon l'annexe du compte administratif 2015, l'encours de la dette bancaire restant due s'élevait alors à 5,110 M€ au titre de trois emprunts classés en A. Le ratio de désendettement (dette restant due au 31 décembre / CAF brute) ressortait en 2015 à 12,5 années.

Il appartiendra à la ville de porter une attention particulière aux évolutions futures de la CAF brute et de la capacité de désendettement de ce budget annexe.

S'agissant du budget annexe de l'assainissement :

- il présentait en 2013 un résultat de fonctionnement et une CAF brute déficitaires (respectivement - 0,382 M€ et - 0,053 M€). Cette situation est essentiellement due à une chute des produits de gestion (- 47 % de 2011 à 2013) non corrélée à la très faible baisse des charges de gestion (- 5 % sur la même période). Les dépenses d'équipement cumulées 2011-2013 se sont élevées à 3,488 M€. Après déduction de l'annuité en capital, la CAF nette était très fortement négative en 2013 (- 0,465 M€). L'encours de la dette restant due au 31 décembre 2013 s'élevait à 5,174 M€.
- en moyenne 2014-2015, le résultat de fonctionnement s'élevait à 0,161 M€ et la CAF brute à 0,451 M€. Les dépenses d'équipement cumulées 2014-2015 se sont élevées à 4,422 M€. La CAF nette ressortait en moyenne 2014-2015 à - 0,681 M€. Selon l'annexe du compte administratif 2015, l'encours de la dette bancaire restant due s'élevait alors à 5,056 M€ au titre de dix-sept emprunts classés en A. Le ratio de désendettement (dette restant due au 31 décembre / CAF brute) s'établissait en 2015 à 5 années.

S'agissant de l'évolution du prix de l'eau et de l'assainissement, le tableau ci-après reprend les données figurant sur les rapports annuels produits en cours d'instruction. Il montre que, en prenant pour référence une facture type de 120 m³ :

- de 2011 à 2013, le prix de l'eau avait augmenté de 5,4 % et celui de l'assainissement de 17,3 %, le total eau + assainissement s'élevant en 2013 à 3,14 €/m³, soit 10,1 % de plus qu'en 2011 ;
- le changement de mode de gestion en 2014 (de l'affermage à la régie intéressée) s'est traduit par une baisse de 10,3 % du prix de l'eau et par une hausse de 14,9 % du prix de l'assainissement. Le total eau + assainissement s'élevait en 2014 à 3,15 €/m³, soit 0,4 % de plus qu'en 2013 ;
- de 2014 à 2015, le prix de l'eau a augmenté de 1,3 % et celui de l'assainissement de 2,6 %. Le total eau + assainissement s'élevait en 2015 à 3,21 €/m³, soit 1,9 % de plus qu'en 2014.

Facture 120 m3	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011/2013	Evolution 2013/2014	Evolution 2014/2015
Total Eau TTC	208,97	216,70	220,35	198,37	200,87	5,4%	-10,0%	1,3%
<i>Soit au m3</i>	<i>1,74</i>	<i>1,81</i>	<i>1,84</i>	<i>1,65</i>	<i>1,67</i>			
<i>Dont collectivité et distributeur HT</i>	<i>157,64</i>	<i>162,97</i>	<i>166,45</i>	<i>144,1</i>	<i>144,1</i>	<i>5,6%</i>	<i>-13,4%</i>	<i>0,0%</i>
<i>Dont organismes publics</i>	<i>40,44</i>	<i>42,43</i>	<i>42,42</i>	<i>43,93</i>	<i>46,3</i>	<i>4,9%</i>	<i>3,6%</i>	<i>5,4%</i>
<i>Dont TVA</i>	<i>10,89</i>	<i>11,3</i>	<i>11,48</i>	<i>10,34</i>	<i>10,47</i>	<i>5,4%</i>	<i>-9,9%</i>	<i>1,3%</i>
Total Assainissement TTC	133,13	146,9	156,21	179,52	184,14	17,3%	14,9%	2,6%
<i>Soit au m3</i>	<i>1,11</i>	<i>1,22</i>	<i>1,30</i>	<i>1,50</i>	<i>1,53</i>			
<i>Dont collectivité et distributeur HT</i>	<i>102,67</i>	<i>110,89</i>	<i>118,99</i>	<i>135,6</i>	<i>139,2</i>	<i>15,9%</i>	<i>14,0%</i>	<i>2,7%</i>
<i>Dont organismes publics</i>	<i>23,52</i>	<i>26,4</i>	<i>27</i>	<i>27,6</i>	<i>28,2</i>	<i>14,8%</i>	<i>2,2%</i>	<i>2,2%</i>
<i>Dont TVA</i>	<i>6,94</i>	<i>9,61</i>	<i>10,22</i>	<i>16,32</i>	<i>16,74</i>	<i>47,3%</i>	<i>59,7%</i>	<i>2,6%</i>
Total eau et assainissement TTC	342,10	363,60	376,56	377,89	385,01	10,1%	0,4%	1,9%
<i>Soit au m3</i>	<i>2,85</i>	<i>3,03</i>	<i>3,14</i>	<i>3,15</i>	<i>3,21</i>			

Selon le site internet de l'agence de l'eau du bassin Adour-Garonne⁶ (dont dépend la ville de Saintes), pour une famille utilisant 120 m³ d'eau par an, le prix moyen en France donné par l'INSEE était de 3,34 € en 2011, de 3,40 € en 2012 et de 3,85 € en 2013. Il s'élève en 2013 à 3,89 € sur le bassin Adour-Garonne (moyenne des 19 villes principales du bassin). Les prix pratiqués à Saintes demeurent donc inférieurs à ces moyennes.

⁶ Source : <http://www.eau-adour-garonne.fr/fr/grands-dossiers/le-prix-de-l-eau-potable.html?search-keywords=prix+de+l%27eau>

4.2.2. Le budget annexe du Site Saint Louis

La création de ce budget annexe et le projet y afférent avaient déjà donné lieu à des observations définitives de la part de la chambre régionale des comptes dans son rapport du 15 mars 2013. Elle y indiquait notamment les éléments suivants :

- le déménagement du centre hospitalier de Saintonge a libéré 3,7 hectares au cœur de Saintes ; le site forme un belvédère et offre une vue remarquable sur le quartier Saint-Pierre, la rive droite, la prairie de la Palu et le cours de la Charente.
- ce site a été acquis par la ville en 2008 pour 4,1 M€ et des travaux de démolition de certains bâtiments ou de sécurisation du site ont été réalisés pour un montant de 1,2 M€ au cours des années 2009 à 2011. Le financement a été réalisé au moyen d'un emprunt de 5,1 M€ souscrit en décembre 2008 (moyennant un taux fixé à celui du livret A + 0.35 %), dont le coût ne pesait alors pas sur le budget municipal. En effet, les intérêts étaient pris en charge par une aide du conseil régional (la ville s'étant engagée à consacrer un tiers des surfaces rendues disponibles à la construction de logements sociaux) ; quant au capital, il devait être remboursé en une fois, en 2017, après l'achèvement escompté de l'aménagement et la cession des biens.
- la ville avait participé à un concours européen d'idées urbaines et architecturales portant sur les futurs aménagements du site : logements, activités, services, espaces et équipements publics. Le résultat du travail de l'équipe sélectionnée proposait un réaménagement de la place du 11 novembre, avec construction d'un parking souterrain, un éco-quartier de 150 logements sur la partie Nord, une partie d'habitat individuel, un centre culturel et un équipement touristique (hôtel ou restaurant de standing).
- compte tenu d'une part des délais de mise en place d'une réglementation de l'urbanisme appropriée (le site étant en secteur sauvegardé) et, d'autre part, de l'enveloppe financière prévisible de plusieurs dizaines de millions d'euros nécessaires à de tels aménagements, que la ville ne pourra mobiliser seule, le lancement de travaux n'était pas prévu avant 2015. La chambre régionale des comptes avait donc, dès 2013, observé que le calendrier retenu risquait de poser à la ville des difficultés pour le remboursement en 2017 de l'emprunt souscrit pour l'acquisition du site.

Le tableau ci-après détaille les données financières de ce budget annexe de 2011 à 2015. Il montre qu'il n'a pu être équilibré que par la prise en charge de ses déficits par le budget principal, pour un montant cumulé 2011-2015 s'élevant à 0,775 M€ ainsi que par des dotations et des participations de la région qui se sont élevées à 0,535 M€ en cumul sur la même période, soit un peu plus que les intérêts de la dette (0,523 M€).

Les dépenses réelles d'équipement effectuées se sont concentrées sur les exercices 2011 à 2013. Sur l'ensemble de la période, 0,234 M€ ont été consacrés à des frais d'études et 0,267 M€ à des travaux. Cependant, le projet n'a plus guère avancé depuis 2014.

L'ancien maire a indiqué, d'une part que l'opération avait connu quelques surcoûts en raison de la découverte de cavités sous le site qu'il a fallu combler ou consolider (dépenses estimées par la ville à 0,390 M€) et, d'autre part, qu'au plan de sa conception, le projet d'aménagement avait été finalisé et qu'il ne restait plus qu'à le mettre en œuvre.

BA SITE SAINT LOUIS en €	2011	2012	2013	2014	2015
Participations de la Région	81 600	107 100	132 600	132 600	81 600
Prise en charge de déficits par la Ville	215 880	228 514	81 000		250 000
= Produits de gestion (A)	297 480	335 614	213 600	132 600	331 600
Charges à caractère général	57 024	50 677	65 259	13 369	18 180
Charges nettes de personnel	50 402	54 752	54 819	45 742	12 031
= Charges de gestion (B)	108 164	105 429	120 078	59 111	30 210
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	189 316	230 185	93 522	73 489	301 390
<i>Charges financières</i>	<i>107 100</i>	<i>132 600</i>	<i>62 600</i>	<i>151 600</i>	<i>68 600</i>
<i>Produits exceptionnels</i>		<i>216</i>			
= CAF brute	82 216	97 801	30 922	-78 111	232 790
- Dotations nettes aux amortissements	25 935	27 610	25 935	26 209	26 459
= Résultat section de fonctionnement	56 281	70 192	4 987	-104 319	206 331
CAF brute (= CAF nette en l'absence d'annuité en capital)	82 216	97 801	30 922	-78 111	232 790
Encours dette au 31 décembre	5 100 000	5 100 000	5 100 000	5 100 000	5 100 000
Encours dette au 31 décembre / CAF brute	62,0	52,1	164,9	-65,3	21,9
Dépenses réelles d'équipement	174 874	133 371	163 652	19 420	9 942
Dont frais d'études	48 373	83 852	75 070	16 871	9 942
Dont immobilisations corporelles, travaux et constructions	126 501	49 520	88 582	2 549	

Comme indiqué précédemment, le remboursement intégral de l'emprunt souscrit (5,1 M€) devait intervenir en 2017. Mais il ne pourra être effectué à cette date, les opérations d'aménagement et de commercialisation de ce site n'ayant pas été réalisées. La ville a indiqué que des discussions étaient en cours avec l'organisme prêteur en vue de modifier les conditions d'amortissement sur la base d'un prêt dont le remboursement débiterait à compter de 2017 sur une durée de sept ans.

La chambre régionale des comptes observe que même dans l'hypothèse où un tel accord pourrait être trouvé, le remboursement de l'annuité en capital qui en résultera excédera 0,725 M€ pendant 7 ans. Sauf à ce que le projet puisse aboutir rapidement à des cessions de biens d'un montant conséquent (ce qui paraît très improbable), ces remboursements viendront donc encore accroître d'autant les subventions que le budget principal devra verser pour financer les déficits futurs de ce budget annexe. Une telle hypothèse risquerait donc de fragiliser encore davantage les équilibres budgétaires du budget principal, qui comme indiqué précédemment, n'avait plus en 2015 qu'une CAF nette très faible.

Ce point nécessite donc une vigilance particulière de la part de la ville.

4.2.3. *Le budget annexe du Golf*

Ce budget annexe, qui ne comporte pas de masses financières importantes, présente un excédent brut de fonctionnement négatif depuis sa création en 2012.

La CAF brute de ce budget annexe n'a pu s'améliorer tout au long de la période que grâce à des produits exceptionnels qui s'élèvent au total à 0,371 M€. Il s'agit pour l'essentiel de subventions du budget principal (59 000 € en 2012, 91 000 € en 2013, 115 000 € en 2014 et 105 000 € en 2015, soit un total cumulé de 0,370 M€).

Ces versements récurrents, pour des montants non négligeables, de subventions exceptionnelles à un budget annexe de nature industrielle et commerciale sont susceptibles de poser un problème de régularité au regard des dispositions des articles L. 2224-1⁷ et-2⁸ du code général des collectivités territoriales.

Il serait donc nécessaire que la ville s'interroge sur les modalités et conditions de retour à l'équilibre de cet équipement. Elle pourrait également s'interroger sur la pertinence de solutions alternatives (reprise par une société privée ou transfert au niveau intercommunal, notamment s'il s'avérait que la plupart des clients de ce service n'étaient pas originaires de la ville centre).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'un système d'information décisionnel sous forme de tableaux de bord avait été développé en 2016 et qu'une démarche de recherche de marges de manœuvres à travers un dialogue de gestion avait été lancée en 2017.

5. LE PERSONNEL

5.1. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ET LA GESTION DU PERSONNEL

Les emplois de la ville pourvus par des agents titulaires sont passés de 437 en fin 2011 à 350 en fin 2012. Cette forte baisse s'explique de la manière suivante :

- pour les filières administrative, technique, médico-sociale et sociale, soixante et onze postes ont été supprimés suite au transfert de la compétence « *éducation, enfance, jeunesse* » à la communauté d'agglomération de Saintes (CdA) ;
- la création du service commun informatique et télécommunications a aussi fait l'objet d'un transfert de quatre agents vers la CdA ;
- sept départs pour mutation ou pour retraite ont été constatés dans la filière administrative.

Par la suite, les effectifs pourvus ont à nouveau augmenté, passant de 350 en fin 2012 à 364 en fin 2013, à 382 en fin 2014 puis sont redescendus à 364 en fin 2015.

L'augmentation constatée en 2014 (+ 18 agents), suivie d'une nouvelle diminution en 2015 (- 18 agents) s'explique, d'une part, par de nouveaux recrutements intervenus en 2014 dans les filières administrative (+ 7), technique (+ 6) et culturelle (+ 8) et, d'autre part, en raison des départs en 2015 (départs en retraite, neuf transferts à la communauté d'agglomération de Saintes).

S'agissant des effectifs d'agents non-titulaires, en méconnaissance de l'instruction comptable M14, les annexes aux comptes administratifs ne détaillaient pas les emplois de l'article 3 (recrutements temporaires) et ne détaillaient plus, depuis 2013, les emplois de contractuels relevant des articles 3 à 3-3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 en fonction de « *la justification du contrat au regard des textes* » (les annexes se bornaient à indiquer, sans plus de précision, la mention « *article 3* »). Des améliorations sur ces points devraient donc être

⁷ « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* »

⁸ « *Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : / 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; / 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; / (...). / La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement. / (...) ».*

apportées à l'avenir. La chambre régionale des comptes prend acte de l'engagement pris sur ce point par le maire dans sa réponse aux observations provisoires.

Selon les données fournies, les effectifs en équivalents temps pleins (ETP) des agents non titulaires étaient passés de 58 en fin 2011 (dont 26 recrutements sur emplois permanents, 15 assistantes maternelles, et 9 apprentis) à 27 en fin 2015 (dont 7 recrutements sur emplois permanents, 2 emplois aidés et 6 apprentis). Ces évolutions résultent à la fois du transfert de compétences à la communauté d'agglomération du fonctionnement des écoles (cas des assistantes maternelles) et d'un processus de titularisation mené au cours de la période.

L'emploi de travailleurs handicapés est encouragé par diverses dispositions du code du travail applicables aux collectivités territoriales (articles L. 323-2 et suivants de l'ancienne partie législative dudit code). L'objectif fixé par l'article L. 5212-2 de ce code est l'emploi d'une proportion de 6 % de travailleurs handicapés et assimilés dans l'effectif total des salariés. La ville de Saintes respectait ce taux d'emploi en 2015 (6,78 %) alors qu'elle était sous ce seuil légal auparavant.

La réalisation tous les deux ans de bilans sociaux constitue une obligation pour la ville de Saintes en application des articles 32 et 33 de la loi du 26 janvier 1984, du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 et de l'arrêté du 24 juillet 2013. La ville a produit les bilans sociaux des années 2011, 2013 et 2015. Leur examen a montré qu'ils comportaient les éléments prévus par les textes susmentionnés et permettaient une bonne appréhension des moyens budgétaires et en personnels de la ville.

Les règles générales en matière d'avancement de grade des agents sont fixées par l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui dispose notamment qu'il appartient à l'organe délibérant de fixer un taux de promotion applicable à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions. Le conseil municipal de Saintes a délibéré le 16 décembre 2011 pour fixer les règles en la matière, sans opter pour l'application générale d'un taux maximum, ce qui traduit une volonté de gestion économe des avancements de grade. En réponse aux observations provisoires, le maire a produit une copie de la délibération du 12 avril 2017 fixant des taux d'avancement grade par grade, soit de manière bien plus précise qu'en 2011.

5.2. LE TEMPS DE TRAVAIL

5.2.1. L'aménagement et la réduction du temps de travail

Les règles en la matière sont fixées par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale, qui renvoie sur plusieurs aspects au décret n° 2000-815 du 25 août 2000 applicable en la matière à la fonction publique de l'Etat. En effet, les règles applicables aux agents des collectivités territoriales doivent être fixées dans les limites de celles applicables aux agents de l'Etat. Le décompte de leur temps de travail doit donc normalement être réalisé sur la base d'une durée de travail hebdomadaire de 35 heures et annuelle de 1 607 heures. Toutefois, l'article 7-1 susmentionné dispose, en son dernier alinéa et à titre dérogatoire, que « (...) / les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (...) peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

Le temps de travail des agents de la ville de Saintes a été adopté par la délibération du 19 décembre 2001 relative « à l'aménagement et réduction du temps de travail ». Cette délibération a décidé « de fixer à 1600 heures la durée annuelle du travail du personnel sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. (...) de maintenir à 37 heures la durée hebdomadaire de travail et d'attribuer 5 jours de « récupération RTT » à l'ensemble du personnel, au prorata pour les agents à temps non complet. ». Elle a prévu la signature d'un protocole d'accord pour préciser les modalités de ces nouvelles dispositions. Ledit protocole a été signé le 5 février 2002 par le maire alors en fonction et deux organisations syndicales, suite à un avis favorable du comité technique paritaire en date du 23 janvier 2002.

Par la suite, en application la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, le conseil municipal a décidé le 19 décembre 2008 « la diminution de 7 heures de congé de réduction du temps de travail pour un agent travaillant à temps plein ».

L'ensemble de ces documents pouvait donc laisser penser que les agents de la ville de Saintes travaillent normalement 1607 heures par an, soit un horaire conforme aux dispositions législatives et réglementaires susmentionnées.

Toutefois, il ressort de divers documents produits à la chambre régionale des comptes que les agents de la ville travaillent en réalité seulement environ 1555 heures par an soit 52 heures (ou 3,42 %) de moins que l'horaire annuel légal. Cette situation trouve son origine dans les quatre irrégularités suivantes :

a- Le protocole du 5 février 2002 a fixé l'horaire annuel du temps de travail à 1598,40 heures par an au lieu de 1600 heures et a, par ailleurs, maintenu 8 jours de congés supplémentaires par rapport aux congés légaux (soit 33 jours, hors fractionnement, au lieu de 25) ainsi qu'un jour supplémentaire pour le « pont de l'Ascension ». Ce protocole s'est donc écarté des dispositions délibérées par le conseil municipal le 19 décembre 2001. Il n'a été produit aucune autre délibération du conseil municipal validant ces avantages supplémentaires qui apparaissent donc avoir été accordés de manière irrégulière puisque c'est à l'organe délibérant qu'il appartient de fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail applicables aux agents, en application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

b- Une note interne du 13 juin 2002, signée par le maire alors en fonction et trois organisations syndicales, a octroyé à l'ensemble des agents deux jours annuels de sujétions particulières. Cette note n'a été validée par aucune délibération spécifique et motivée du conseil municipal, en contradiction avec l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Celui-ci réserve au demeurant l'octroi de telles sujétions à des situations particulières clairement identifiées⁹, lesquelles ne sauraient donc trouver à s'appliquer indifféremment à l'ensemble des agents.

c- Dans l'hypothèse où l'octroi de 33 jours de congés et du pont de l'Ascension (soit 8 jours de congés de plus que les 25 jours légaux) constituait effectivement un avantage acquis, celui-ci aurait pu être légalement maintenu, en application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Mais, dans ce cas, cet avantage ne pouvait se cumuler avec ceux résultant de la mise en place du nouveau régime de travail issu de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (soit, au cas d'espèce, l'octroi, en plus, de cinq jours de « récupérations RTT » et de deux jours de sujétions particulières venant en déduction supplémentaire du nombre de jours légalement travaillés). Cette impossibilité résulte clairement de la jurisprudence administrative¹⁰ en la matière. Or, le conseil municipal n'avait, par sa délibération du 19 décembre 2001, pas entendu se placer dans le simple maintien du régime antérieur, mais avait, au contraire, décidé d'appliquer le nouveau régime de l'ARTT. Dès lors, les agents de la ville ne pouvaient légalement conserver les jours de congés supplémentaires accordés antérieurement qu'à la condition que soit simultanément définie une organisation des cycles de travail excédant le cas échéant 35 heures par semaine et qui permette ainsi de concilier ce maintien avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures de travail.

⁹ « L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut (...) réduire la durée annuelle de travail (...) pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux ».

¹⁰ Cour administrative de Paris n°s 03PA03671, 00PA03672 du 31 décembre 2004 (classée en C+) : « Considérant que si les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 7-1 de la loi susvisée du 26 janvier 1984 permettent aux collectivités territoriales de maintenir les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-3 du 3 janvier 2001, il ressort des pièces du dossier que le Département (...) n'a pas entendu se placer dans ce cadre mais a décidé d'appliquer aux agents départementaux le nouveau régime de l'aménagement et de la réduction du temps de travail ; que, dans ces conditions, le Département (...) ne pouvait décider de conserver les jours de congés accordés antérieurement aux agents départementaux en plus des jours de congés légaux sans définir une organisation des cycles de travail, excédant le cas échéant 35 heures par semaine, qui concilie cette décision avec le respect de la durée annuelle de 1 600 heures du temps de travail ; (...) ; »

Voir aussi les arrêts CAA de Nantes n°03NT00614 du 28 mai 2004 et CAA de Marseille n°04MA02084 du 11 septembre 2006.

De manière plus factuelle, dans l'hypothèse où les agents de la ville de Saintes bénéficiaient avant le 3 janvier 2001 de 8 jours de congés de plus que les 25 jours légaux, ils effectuaient donc alors annuellement 220 jours de travail à 39 h par semaine soit $220 \times 7,8 \text{ h} = 1\,716$ heures de travail. Le passage au nouveau régime issu de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 leur aurait donc fait gagner en toute hypothèse 116 heures de travail par an ($= 1\,716 - 1\,600$). Cela rend d'autant plus incompréhensible le fait de leur en faire gagner encore davantage en raison du cumul irrégulier du régime de travail antérieur et des nouvelles dispositions.

d- Plusieurs notes de services, signées par le directeur général des services ou par le maire en 2015, donnent autorisation aux agents de partir plus tôt de leur poste les 24 et 31 décembre. Un tel avantage correspondant quasiment à deux demi-journées. Or, si le maire dispose certes d'un pouvoir propre pour organiser les services et, par conséquent, pour décider des horaires de fermeture à tel ou tel moment, il n'en demeure pas moins que les agents travaillant moins sur certaines périodes devraient récupérer ces heures afin d'effectuer le quota d'heures légal sur l'ensemble de l'année.

Les impacts financiers de l'octroi irrégulier aux agents d'un régime annuel de temps de travail d'environ 1 555 heures sont évalués dans le tableau suivant qui se base sur les données des charges de personnel du budget principal.

Donnée en €	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Charges de personnel interne	16 238 570	13 983 536	13 788 295	14 508 469	15 001 951	73 520 821
Coût de 55 heures non travaillées par rapport à l'horaire annuel légal de 1607 heures (soit l'application d'un pourcentage de 3,42 %)	525 455	452 485	446 168	469 471	485 440	2 379 018

Ce tableau montre qu'en 2015, le coût de la non-application de l'horaire annuel légal de travail peut être évalué à environ 0,485 M€. En cumul 2011-2015, il avoisine un montant de 2,38 M€.

La chambre régionale des comptes rappelle donc à la ville de Saintes la nécessité de respecter les dispositions législatives et réglementaires susmentionnées, telles que précisées par la jurisprudence administrative, et lui recommande de revoir le dispositif relatif aux horaires de travail des agents afin de mettre fin aux irrégularités constatées.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que « *des dispositions seront prises afin que (les agents) respectent le temps de travail fixé par la réglementation* » et que les autorisations données de quitter le travail plus tôt les 24 et 31 décembre donneront lieu à récupération du temps de travail non effectué.

5.2.2. L'octroi de congés exceptionnels

L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que: « des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels sont accordées : / (...) / 4° Aux fonctionnaires, à l'occasion de certains événements familiaux. / (...) ». En l'absence de dispositions réglementaires plus précises, il appartient aux collectivités territoriales de se baser sur les règles applicables à l'État quand elles existent¹¹.

Dans le cas de la ville de Saintes, les règles en la matière ont été fixées en dernier lieu par la délibération du conseil municipal en date du 28 septembre 2015. Leur comparaison avec les règles applicables aux agents de l'Etat a mis en évidence deux légers écarts qu'il appartiendrait à la ville de corriger, ce que le maire s'est engagé à faire dans sa réponse aux observations provisoires.

¹¹ Voir le site <http://www.fonction-publique.gouv.fr/autorisations-dabsence>

5.2.3. Les absences pour raisons de santé

De telles absences sont régies notamment par l'article 57 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. La ville de Saintes a transmis plusieurs documents et tableaux de synthèse d'absentéisme concernant les années de 2011 à 2015.

En 2015, le nombre de jours d'arrêts pour raison de santé était de 10 727, dont 6 280 jours de maladie ordinaire (soit 16,27 jours par agent), 2 899 jours d'arrêts longue maladie, 963 jours d'accidents du travail et 585 jours de maladie professionnelle. Au total le nombre de jours d'arrêts pour raison de santé représentait en 2015 environ 28 jours par agent, soit un taux d'absence de 7,6 %.

L'absentéisme, toutes causes confondues a baissé de 708 jours, soit de - 6 % par rapport à 2011. En revanche, le nombre d'agents a baissé de 15 %, ce qui engendre une augmentation du nombre total de jours de maladie / accident par agent de 10 % sur la période.

A titre de comparaison, il peut être fait référence aux statistiques éditées par le ministère de l'intérieur après l'analyse des bilans sociaux 2011 d'un échantillon de 3 200 collectivités¹². Selon cette étude, le nombre moyen annuel de jours d'absence par agent sur emploi permanent pour raison de santé s'établissait en 2011 à 21,5 jours par agent pour l'ensemble des collectivités et établissements étudiés (contre 19,4 en 2005) et à 22,3 pour seuls les communes et établissements communaux (contre 20,8 en 2005). S'agissant des seuls arrêts pour maladie ordinaires, ils s'établissaient en moyenne pour l'ensemble des collectivités et établissements étudiés à 12,6 jours par agent titulaire et à 7,2 jours par agent non-titulaire.

Selon une autre étude¹³ parue en novembre 2015 et intitulée « *Panorama des absences au travail pour raisons de santé dans les collectivités territoriales en 2014* », le nombre moyen de jours d'arrêt par agent employé était de 11 pour la maladie ordinaire, de 7 pour la longue maladie et de 4 pour les accidents de travail et de 24 tous risques confondus.

Ainsi, la ville de Saintes, se situe nettement au-dessus de la moyenne nationale, en particulier pour ce qui est du nombre de jours d'absence, par agent, pour maladie ordinaire. Ce point nécessite donc une attention et des actions particulières de la part de la ville. En effet, comme indiqué précédemment, le coût des remplaçants et des renforts est important et a légèrement augmenté entre 2014 et 2015, passant de 0,637 M€ à 658 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a expliqué que, pour les agents des services techniques et ceux des services d'aide à la personne, l'explication des absences plus nombreuses pouvait résider dans l'allongement de la durée d'activité (et donc de l'âge moyen des agents) pour ces travaux pouvant présenter des difficultés au plan physique. Il a aussi indiqué que la ville travaille avec un préventeur et un médecin professionnel pour dispenser des formations en hygiène et sécurité et qu'elle recherche toutes les solutions pour permettre le maintien dans leur emploi des agents confrontés à des situations de vieillissement ou de pathologie déclarée. La ville a aussi transmis deux bilans de 2014 et 2015 mentionnant les axes de prévention retenus.

5.3. LE CADRE INDEMNITAIRE

Les règles applicables en la matière sont fixées par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par les articles 1 et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991. Il en ressort notamment que, pour les communes, c'est le conseil municipal qui fixe, dans le respect du principe de parité avec les agents de l'Etat, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires, ainsi que la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux

¹² Résultats parus dans le bulletin d'information statistique de la DGCL n°93 de janvier 2013 : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/BIS_93.pdf

¹³ Etude de SOFAXIS : voir https://www.sofaxis.com/sites/default/files/publications/pdfs/panorama_2015_r2533.pdf

indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Le maire détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire.

Le conseil municipal de Saintes a délibéré le 20 décembre 2006, le 25 juin 2012, le 21 décembre 2012 et le 27 juin 2014 pour fixer le cadre général des régimes indemnitaires des agents.

Les délibérations du 21 décembre 2012 (applicable à la plupart des agents) et du 27 juin 2014 (relative à l'instauration de la prime de fonctions et de résultats pour certaines catégories d'agents) sont applicables à ce jour. Par ailleurs, d'autres délibérations ont été prises pour certaines filières particulières : enseignement, police municipale.

Les observations qui suivent se focalisent sur le régime indemnitaire mis en place par la délibération du 21 décembre 2012. Par cette délibération (et ses deux annexes), qui faisait suite à celle du 25 juin 2012 (laquelle n'était valable, selon son annexe, que « pour l'année 2012 »), le conseil municipal de Saintes a décidé de mettre en œuvre les « nouvelles modalités (du) dispositif mis en place dès janvier 2013 ».

Il s'agit d'un régime indemnitaire original qui ne se contente pas de renvoyer à la simple application des dispositifs prévus par les textes réglementaires de référence. En effet, la délibération classe les emplois de la ville en six niveaux, en fonction des grades et des fonctions¹⁴. Les modalités de reclassement des grades et emplois de la collectivité dans chacune de ces catégories est précisé dans l'annexe 2 jointe à la délibération.

Sur ces bases, les indemnités sont versées selon les modalités suivantes : une part fixe mensuelle et un versement au mois de juin dit « prime d'été » (qui inclut une part fixe « plancher » et deux axes variables en fonction de l'atteinte des objectifs et de la participation au collectif). Les montants des parts fixes ainsi que les montants des parts « plancher » et des parts modulables de la « prime d'été », applicables à compter du 1^{er} janvier 2013 sont fixés par l'annexe 1 à la délibération.

L'examen de ce cadre indemnitaire original appelle les observations suivantes :

a- Sur l'application du principe de parité avec les agents de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes

Le principe de parité doit s'appliquer sur la base des équivalences des différents grades des cadres d'emplois des fonctions publiques de l'Etat et des collectivités territoriales figurant en annexe au décret du 6 septembre 1991¹⁵. Par ailleurs, le Conseil d'Etat fait une application vigilante de ce principe de parité qui doit ressortir de manière claire des dispositions des délibérations de l'organe délibérant¹⁶. Dans ces conditions, et sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, il peut être considéré qu'une collectivité peut certes déterminer un régime indemnitaire original, qui ne reprend pas les intitulés exacts des indemnités de l'Etat, mais sous réserve que le rapprochement entre les indemnités de référence de l'Etat et celles adoptées par la collectivité soit explicite et permette le contrôle du respect du principe de parité.

Or, au cas d'espèce, la délibération du conseil municipal de Saintes en date du 21 décembre 2012 pose certes en principe « le respect des limites financières posées par la loi ou la réglementation dans le respect du principe de parité avec les agents de l'Etat ». Mais elle ne vise qu'une indemnité de référence applicable aux services de l'Etat (l'indemnité d'exercice des missions de préfecture), sans pour autant mentionner, dans le dispositif décisionnel validé par le conseil municipal, si cette indemnité est incluse ou pas dans l'assise réglementaire du régime indemnitaire ainsi mis en place.

¹⁴ 1. Direction générale Elargie / 2. Chefs de services et adjoints de direction, experts ou chef de projet / 3. Adjoints des chefs de services, responsables de secteurs importants, experts ou chefs de projet / 4. Chefs de service de proximité, postes à responsabilité / 5. Postes qualifiés / 6. Emplois de premier niveau.

¹⁵ Cette méthode d'équivalence ayant été validée par le Conseil d'Etat dans sa décision en A du 27 novembre 1992 (Fédération Intercro CFDT et autres, n° 129600)

¹⁶ Voir sa décision en B n°164942 du 4 mai 1998

Au-delà du seul visa des textes de référence, lequel ne saurait en toute hypothèse pas valoir, en soi, intégration dans le cadre indemnitaire, c'est donc bien le dispositif décisionnel retenu par le conseil municipal le 21 décembre 2012 qui pose le problème le plus important car il n'indique pas de manière précise et détaillée quelles sont les indemnités de référence ayant servi à constituer le régime indemnitaire original mis en place par la ville. Cette délibération ne permet donc pas d'établir qu'elle était précisément l'intention du conseil municipal quant à l'assiette réglementaire du cadre indemnitaire de référence qu'il a entendu reprendre et intégrer dans le cadre indemnitaire versé aux agents de la ville.

Pour l'exercice 2012, la situation n'était au demeurant que très légèrement différente. Certes, la délibération du 25 juin 2012, valable uniquement pour « le dispositif mis en place pour l'année 2012 », visait, contrairement à celle du 21 décembre 2012, de nombreux décrets indemnitaires applicables aux fonctionnaires de l'Etat. Mais cette délibération ne précisait pas non plus de manière explicite, dans son dispositif décisionnel, quelles étaient précisément les indemnités réglementaires de référence que le conseil municipal avait entendues réellement intégrer dans le cadre indemnitaire applicable aux agents de la ville de Saintes.

b- Sur les emplois non couverts par la délibération

La délibération du 25 juin 2012 et son annexe 1 relative au « dispositif mis en place pour l'année 2012 » mentionnait, parmi les emplois exclus, « les emplois de police municipale qui bénéficient d'une indemnité spéciale mensuelle des agents de police ; les emplois d'enseignants au conservatoire de musique et de danse et les emplois du service informatique qui bénéficient d'une indemnisation pour le travail réalisé pour la communauté de communes du pays santon ». Effectivement, s'agissant en particulier des policiers, leur régime indemnitaire a été fixé par la délibération du 30 octobre 2002, qui a été modifiée par délibération du 17 avril 2015. Quant aux enseignants du conservatoire, leur régime indemnitaire a été établi par la délibération du 27 juin 2011.

Or, la délibération du 21 décembre 2012 et son annexe 1 relative au « dispositif mis en place dès le 1^{er} janvier 2013 » ne mentionnent plus ces exceptions. De fait, ces emplois ne figurent pas non plus dans l'annexe 2 de cette même délibération, qui classe les emplois de la ville par fonction. Pour éviter toute ambiguïté, puisque cette délibération indique s'appliquer de manière générale « aux agents titulaires, stagiaires et non titulaires permanents », il aurait donc été souhaitable que ces exceptions y soient à nouveau explicitement mentionnées. Par ailleurs, l'annexe 2 à la délibération du 21 décembre 2012 ne mentionne pas les emplois fonctionnels de directeur général et de directeur général adjoint. Il y a donc lieu de considérer que cette délibération ne fixe pas le régime indemnitaire pour ces emplois fonctionnels.

De fait, deux directrices générales adjointes ont perçu jusqu'en juin 2014 (avant le passage à la prime de fonctions et de résultats suite à la délibération susmentionnée du 27 juin 2014) des indemnités qui avaient été prévues par des délibérations plus anciennes.

Quant au directeur général des services techniques, il a perçu un régime indemnitaire incluant la prime de service et de rendement et l'indemnité spécifique de service. Ces deux indemnités reposent certes sur des textes réglementaires. Mais, pour leur attribution, la ville n'a pas été en mesure de produire une délibération du conseil municipal les ayant intégrées dans le cadre indemnitaire. Leur attribution à l'agent concerné ne se fondait que sur un arrêté du maire en fonction en date du 13 juin 2006, dont, de plus, les montants alors fixés étaient nettement inférieurs à ceux réellement versés en 2014. Cette situation était dès lors irrégulière, y compris au stade du paiement, en l'absence de l'une des deux pièces justificatives requises en matière d'indemnités¹⁷. Le maire a indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle qu'il sera mis un terme à cette situation au 31 décembre 2016, l'agent concerné quittant les services de la ville à cette date.

¹⁷ Le point 210223 de l'annexe 1 du code général des collectivités territoriales prévoit, pour la mise en paiement des primes et indemnités, à la fois une décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités et une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent.

c- Sur le contrôle des versements des indemnités en 2014

Un contrôle a été effectué sur le versement du régime indemnitaire prévu par la délibération du 21 décembre 2012 aux agents de catégorie A au cours de l'année 2014, à partir de leurs fiches de paie. Il appelle les observations suivantes :

- trois agents, dont deux agents contractuels, se sont vus attribuer des indemnités alors que les fonctions qu'ils exerçaient (« *directrice patrimoine et culture* », « *référént secteur protégé* » et « *directrice eau et assainissement* ») ne figuraient pas sur l'annexe 2 à la délibération du 21 décembre 2012 et que, par ailleurs, les délibérations qui avaient créé les deux emplois de contractuels concernés ne comportaient pas non plus de précisions suffisantes quant au régime indemnitaire alloué.
- en plus de leurs parts fixes mensuelles, sept agents se sont vus attribuer, en lieu et place de la « *prime d'été* », des « *parts plus* » versées mensuellement, dont les totaux annuels excédaient de 40 € à 6 054 €, selon les agents, le montant maximal des « *primes d'été* » susceptibles de leur être versées en application de l'annexe 1 de la délibération du 21 décembre 2012. Pour expliquer cette situation, la ville a indiqué que « *la délibération du 25 juin 2012 (...) prévoit la possibilité de conserver le régime indemnitaire antérieur si plus favorable. (...) Nous versons aux agents dits « moratoires » le régime indemnitaire du métier dont ils relèvent, complété d'une part dite « part+ »* ». Or, si de telles dispositions existaient effectivement dans la délibération du 25 juin 2012, celle-ci ne concernait que « *le dispositif mis en place pour l'année 2012* » et elles n'ont pas été reprises dans la délibération du 21 décembre 2012 et son annexe, applicables à partir de 2013.

Eu égard aux irrégularités et fragilités susmentionnées du dispositif indemnitaire institué par la ville le 21 décembre 2012, la chambre régionale des comptes recommande donc au conseil municipal de délibérer à nouveau pour mieux assurer juridiquement ce cadre indemnitaire.

A l'appui de sa réponse aux observations provisoires, le maire a produit la copie d'une délibération prise par le conseil municipal le 12 avril 2017 pour apporter diverses précisions sur le cadre indemnitaire.

Parmi les points positifs de cette délibération figurent les faits :

- qu'elle mentionne clairement que les emplois de la police municipale et ceux du conservatoire de musique sont exclus du dispositif de la délibération du 21 décembre 2012 ;
- qu'elle fixe le niveau indemnitaire des fonctions de directeur du patrimoine et de la culture et de directeur de l'eau et de l'assainissement.

En revanche, cette délibération, pourtant censée remédier aux imperfections de celle du 21 décembre 2012, comporte toujours plusieurs insuffisances et imprécisions :

- elle ne précise toujours pas quelles sont les indemnités réglementaires de référence que le conseil municipal a entendu intégrer dans le cadre indemnitaire, condition pourtant indispensable pour pouvoir apprécier le respect du principe de parité ;
- elle prévoit « *la possibilité de verser un régime indemnitaire supérieur au niveau du métier dont relève le bénéficiaire par le versement d'un supplément mensuel dit "part plus"* » sans en préciser les conditions et limites, alors qu'il avait été indiqué en cours d'instruction que ces versements, limités à certains agents, étaient justifiés par le maintien du régime indemnitaire antérieur plus favorable qu'ils percevaient avant la fusion de la part de la communauté de communes du pays santonnais ;
- elle continue à faire référence à la délibération indemnitaire du 25 juin 2012 qui n'était pourtant applicable que pour le seul exercice 2012.

La chambre régionale des comptes prend toutefois acte du fait que, selon le maire, une délibération réactualisant l'ensemble du régime indemnitaire sera présentée au conseil municipal au cours de l'année 2017.

5.4. L'EXAMEN DE QUELQUES SITUATIONS PARTICULIERES

5.4.1. Les emplois de direction

La situation particulière des emplois de direction est régie par les articles 47 (recrutement de contractuels) et 53 (recrutement de titulaires) et 53-1 de la loi n° 84-53, par les décrets n° 87-1101 et 87-1102 du 30 décembre 1987 (pour les emplois administratifs de direction) et par le décret n° 90-128 du 9 février 1990 (pour les emplois de directeurs des services techniques).

La ville n'a pas été en mesure de produire une copie des délibérations du conseil municipal ayant créé l'emploi fonctionnel de directeur général des services (pourtant occupé successivement par divers agents du 1^{er} juillet 1981 au 28 février 2015) et l'emploi fonctionnel de directeur général des services techniques (pourtant occupé successivement par divers agents depuis le 1^{er} octobre 1972).

En effet, sur les actes de nomination des titulaires successifs de ces emplois fonctionnels, la ville ne vise que « le tableau des effectifs » mais pas « la référence à la délibération créant l'emploi ». Or, il peut aussi être observé qu'une telle précision est pourtant obligatoire pour pouvoir procéder en toute régularité aux premières mises en paiement des rémunérations¹⁸.

Certes, le conseil municipal avait très vraisemblablement connaissance de ces deux emplois fonctionnels. De plus, par délibération du 27 avril 1998, il avait institué le versement de la « prime de responsabilité au secrétaire général », cette même délibération indiquant par ailleurs qu'« au 1^{er} mai 1998 sera nommé le nouveau secrétaire général de la ville de Saintes », ce qui démontre là aussi l'accord au moins implicite du conseil municipal quant à cet emploi fonctionnel. Par ailleurs, une délibération du conseil municipal en date du 24 octobre 2001 traitait de la fin du détachement de l'ancienne directrice général des services sur cet emploi.

Même si l'actuelle directrice des services n'a pas été recrutée sur un emploi fonctionnel et que le directeur général des services techniques qui était en fonction depuis le 26 juin 2006 a quitté la collectivité au 31 décembre 2016, la Chambre régionale des comptes recommande à la ville de faire preuve de vigilance à l'avenir sur ces situations et de veiller, en tant que de besoin, à créer en bonne et due forme les emplois fonctionnels. Elle prend acte de l'engagement pris sur ce point par le maire dans sa réponse aux observations provisoires.

5.4.2. Les agents contractuels de catégorie A

L'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dispose que « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et sous réserve de l'article 34 de la présente loi, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : / (...) / 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ; / (...) ». Par ailleurs, l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 dispose en son premier alinéa que « Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. / La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés. / (...) ». Quant à l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, il dispose que « l'agent non titulaire est recruté, soit par contrat, soit par décision administrative. L'acte d'engagement est écrit. (...) Il (...) définit le poste occupé et ses conditions d'emploi. Il indique les droits et obligations de l'agent ».

¹⁸ En application du point 2101 de l'annexe 1 au code général des collectivités territoriales.

De 2011 à 2016, vingt-deux agents contractuels de catégorie A faisaient partie des effectifs de la ville. Le contrôle s'est focalisé sur les quinze agents qui étaient encore en fonction en 2014. Il appelle plusieurs observations.

a- La création des emplois pourvus par des agents contractuels :

Pour sept des emplois de contractuels vérifiés par la chambre régionale des comptes, il ressort des pièces produites que la ville avait préalablement déclaré une vacance de poste d'un emploi de titulaire (attaché ou ingénieur) puis, devant l'absence de candidatures adéquates, avait décidé de créer des emplois spécifiques de contractuels.

Or, ce processus n'est pas conforme à celui prévu par l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précité. En effet, en l'absence de candidature d'un agent titulaire sur un emploi créé, il est possible de pourvoir celui-ci par un agent contractuel sans avoir à créer un nouvel emploi, à condition toutefois que cela ait été prévu dans la délibération initiale.

Le processus retenu par Saintes consiste donc à créer, en plus des emplois permanents vacants, des emplois spécifiquement destinés à des contractuels, et ce dans des conditions qui n'ont été admises le 12 juin 1996 par le Conseil d'Etat (dans sa décision en A n°168350) que par le biais d'une requalification juridique, consistant à « *interpréter les délibérations créant des "emplois contractuels" comme des créations d'emplois pouvant le cas échéant, être pourvus par des contractuels et en précisant alors les conditions* ». Mais le Conseil d'Etat a bien rappelé également à cette occasion qu'« *aucun emploi ne peut être réservé à un contractuel* ». De plus, et contrairement au cas ainsi jugé par le Conseil d'Etat, dans le cas de Saintes la plupart de ces délibérations de création d'emplois destinés à des contractuels ne mentionnaient même pas la catégorie de l'emploi créé.

b- La déclaration préalable des vacances d'emploi

En application de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 « *Lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance (...)* ». Le recrutement comme le renouvellement de contrat d'un agent non titulaire doit être précédé d'un avis de vacance de l'emploi au centre de gestion compétent, ce qui constitue une formalité substantielle selon la jurisprudence administrative¹⁹.

Or, pour deux cas (le recrutement le 9 août 2010 du chargé de mission « *projet culturels* » et le recrutement à compter du 3 décembre d'un architecte conseil), la ville n'a pas été en mesure de produire les documents attestant de la publication préalable de la vacance de l'emploi.

c- La forme des actes de recrutement

Des agents peuvent être recrutés ponctuellement sur le fondement des articles 3 (besoin temporaire ou saisonnier), 3-1 (remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels) et 3-2 (vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Tous ces articles de loi prévoient la signature de contrats.

Or, deux agents contractuels de catégorie A ont été recrutés sur le fondement de ces dispositions sur la seule base d'arrêtés unilatéraux du maire.

d- L'absence de mention du versement d'indemnités sur les contrats

Dans plusieurs cas, ni les délibérations créant les emplois concernés, ni les contrats de recrutement ne prévoient les modalités précises et les limites du versement aux agents concernés des primes et indemnités

¹⁹ Voir les décisions suivantes : Conseil d'Etat du 14 mars 1997 n° 143800 (classée en A) ; CAA de Bordeaux du 10 juin 1996 n° 95BX00570 ; CAA de Paris du 3 mars 1998 n° 95PA02186

en vigueur au sein de la ville. Seule l'annexe 2 à la délibération indemnitaire susmentionnée du 21 décembre 2012 listait leurs emplois parmi ceux éligibles aux versement d'indemnités. Cette situation, sans être irrégulière, était malgré tout susceptible de susciter des ambiguïtés et des interrogations, entre autres de la part du comptable, au stade du paiement des indemnités.

Cette situation a été observée pour les emplois suivants :

- celui de « *responsable santé et sécurité au travail* » créé par délibération du 16 avril 2012 ;
- celui de chargé de mission « *projets culturels* » créé par délibération du 27 juin 2007 ;
- celui de chargé de mission sur le volet social du programme de rénovation urbaine créé par délibération du 13 février 2012 ;
- celui de chargé de mission à la gestion urbaine de proximité créé par délibération du 30 septembre 2013 ;
- celui de chargé d'études au service eau et assainissement ;
- celui de directeur de la communication créé par délibération du 17 octobre 2011.

Il serait donc préférable, à l'avenir, que la ville veille à prévoir également les modalités et les limites des indemnités dans les délibérations créant les emplois et, le cas échéant, dans les contrats.

e- Des intitulés d'emplois non identiques à ceux de la délibération indemnitaire du 21 décembre 2012

Cette situation a été observée pour deux cas :

- un agent recruté en qualité de chargé de mission « *projets culturels* » a perçu en 2014 des indemnités mensuelles correspondant à un niveau 3 (198 € bruts) alors que l'annexe à la délibération indemnitaire du 21 décembre 2012 mentionnait l'emploi de chargé de mission « *développement et projets culturels* » en niveau 4+ (soit un versement mensuel de 153 € bruts) ;
- un agent recruté sur l'emploi de « *chargé de mission à la gestion urbaine de proximité* » a perçu des indemnités de niveau 2 ; cependant l'annexe à la délibération indemnitaire du 21 décembre 2012 répertoriait, pour ce niveau, la fonction « *conducteur d'opération PRU – ingénieur NT, direction aménagement urbanisme* » ;

Outre les difficultés et risques juridiques qu'ils suscitent au niveau du paiement de ces indemnités par le comptable, ces cas illustrent aussi la difficulté d'assurer de manière durable l'adéquation entre, d'une part, des emplois créés à tort de manière spécifique pour des agents contractuels et, d'autre part, un cadre indemnitaire original défini non pas en référence aux cadres d'emplois et grades mais à des fonctions spécifiques au sein de la collectivité.

f- Un cas de recrutement contractuel non conforme aux modalités prévues par la délibération créant l'emploi

Par délibération du 27 juin 2007, le conseil municipal de Saintes a décidé de « *procéder à un recrutement d'un agent titulaire pour des projets culturels de la ville. Si le recrutement s'avère infructueux, il sera nécessaire de créer un poste à un agent contractuel / la durée du contrat est fixée à trois ans / la rémunération se fera sur l'indice brut 459 (...)* ». Par contrat en date du 9 août 2010, qui vise bien la délibération précitée, un agent a été recruté en qualité de chargé de mission « *projets culturels* » à compter du 9 août 2010 pour une durée indéterminée, moyennant rémunération sur la base de l'indice brut 500.

Tant la durée que le niveau de rémunération du contrat passé en 2010 sont donc en contradiction avec les décisions prises en 2007 par le conseil municipal, qui n'avaient pas été préalablement modifiées.

Cette situation est donc juridiquement risquée, puisque la contradiction existant entre ces différents actes aurait dû empêcher le paiement de la rémunération principale de cet agent dès 2010. La chambre régionale des comptes recommande donc à la ville de régulariser cette situation au plus vite.

Dans sa réponse aux observations provisoires concernant les recrutements d'agents contractuels, le maire s'est engagé à régulariser les situations observées, ce dont la chambre régionale des comptes prend acte.

5.4.3. Les cumuls d'emplois et de rémunérations

Les règles en ce domaine sont fixées par l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et par le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007, dont l'article 4 dispose que « *le cumul d'une activité exercée à titre accessoire (...) avec une activité exercée à titre principal est subordonné à la délivrance d'une autorisation par l'autorité dont relève l'agent intéressé. / (...)* », ces dispositions étant précisées par les articles 5 à 8 du même décret.

Le contrôle effectué sur ce point a montré que la quasi-totalité des agents de la ville de Saintes concernés par l'exercice d'activités accessoires avaient sollicité et obtenu une autorisation, à l'exception toutefois d'un agent, qui, selon les informations produites, réaliserait une activité accessoire au sein d'une association mais n'aurait pas déposé de demande d'autorisation à cet effet (en dépit d'une lettre du 12 octobre 2011 émanant de l'adjointe au maire déléguée aux ressources humaines qui l'avait invité à le faire).

5.5. LES LOGEMENTS DE SERVICE ET DE FONCTION

Les attributions de logements à des agents des collectivités territoriales sont régies actuellement par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990²⁰ et par les articles L. 2124-32 et R. 2124-71 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Le conseil municipal de Saintes, par délibération du 6 juillet 1992 a listé l'ensemble des logements pouvant être attribués au personnel communal, soit par nécessité absolue de service, soit par utilité de service. Cette délibération ne précise pas si les personnels ont des avantages accessoires liés à l'usage du logement. Par ailleurs, elle mentionne près de quinze logements alors qu'il n'y avait plus que huit agents logés depuis 2011, selon les données produites à la chambre régionale des comptes. De plus, les adresses de certains logements actuellement occupés ne correspondent pas aux adresses figurant sur la délibération.

La ville a par ailleurs transmis à la chambre régionale des comptes les conventions et arrêtés de concession des sept logements concédés par utilité de service ainsi que l'arrêté de concession du logement concédé par nécessité absolue de service actuellement encore en vigueur. L'examen de ces documents appelle les observations suivantes :

- certains des arrêtés de concession avaient été pris tardivement, après l'entrée effective dans les lieux ;
- aucun des sept arrêtés de concession par utilité de service antérieurs à 2012 n'a été mis à jour de la nouvelle réglementation, en méconnaissance de l'article 9 du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, lequel prévoit, dans sa version modifiée le 6 décembre 2015, une mise à jour au plus tard le 1^{er} mai 2016 ;
- aucun de ces arrêtés ne prévoit le paiement d'une redevance de 50 % de la valeur locative du logement comme cela est pourtant prévu par les dispositions précitées de l'article R. 2124-68 du CG3P pour les agents bénéficiant d'une convention de logement par utilité de service (terme remplacé depuis 2012 par celui « *convention d'occupation précaire avec astreinte* » ; de plus, les conventions continuent à prévoir la gratuité de l'eau, ce qui est contraire à l'article R. 2124-71 du CG3P et ne prévoient pas l'obligation pour l'occupant de s'assurer pour les risques locatifs ;

²⁰ « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. / (...) / La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. / Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination. (...)* ».

- pour le logement accordé par nécessité absolue de service à compter du 1^{er} mai 2013, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions applicables à compter du 11 mai 2012, l'arrêté prévoit la gratuité de l'eau jusqu' à 140 m³ ce qui est contraire à l'article R. 2124-71 du CG3P.

La chambre régionale des comptes recommande donc à la ville de Saintes de faire à nouveau délibérer son conseil municipal sur les logements de fonction, et de procéder à la révision de l'ensemble des concessions en vigueur afin de les rendre conformes aux dispositions législatives et réglementaires actuellement applicables. Elle prend acte de l'engagement pris en ce sens par le maire dans sa réponse aux observations provisoires.

5.6. L'ACTION SOCIALE ET L'AIDE A LA PROTECTION SOCIALE COMPLEMENTAIRE DES AGENTS

Aux termes de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 « (...) / L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. / Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéficiaire de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. (...) / Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir. / (...) » ; aux termes de l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : « L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'(elle) entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre ».

Par délibération du 4 octobre 2010, le conseil municipal a voté pour l'attribution de chèques déjeuner aux agents, sur la participation à la cotisation des agents à un contrat de garantie de maintien de salaire et sur l'octroi de subventions à l'association du Comité des œuvres sociales (COS), organisme à qui il a confié la mise en œuvre d'un ensemble de prestations sociales, culturelles, sportives, et de loisirs.

5.6.1. L'attribution des chèques-déjeuner

La valeur faciale d'un chèque-déjeuner attribué aux agents est actuellement de 5 euros soit 2 € pour la part agent et 3 € pour la part employeur. Pour justifier le montant pris en charge par la ville, ont été produits :

- une copie de la délibération n° 15 du 12 mai 1997 concernant l'« attribution (de) titres restaurant » avec une valeur faciale de 25 F (3,81 €) et une participation de la ville à hauteur de 12,50 F (1,91 €) ;
- un extrait du comité technique paritaire du 15 décembre 2008 donnant un avis favorable à une répartition différents (part patronale 3 € et part salariale 2 €), toujours en vigueur.

Cependant, il n'a été produit aucune délibération avalisant cette nouvelle répartition, ce qui aurait été nécessaire, le maire n'ayant pas délégation de pouvoir du conseil municipal en ce domaine.

Selon les données produites, le coût total pour la ville des parts patronales des chèques déjeuner s'est élevé pour l'ensemble de la période 2012-2015 à 0,85 M€, soit en moyenne un peu plus de 0,21 M€ par an. Quant aux coûts de gestion de l'entreprise prestataire, ils s'élèvent actuellement à environ 181 € par an.

Selon l'instruction comptable M14 (tome 1 – commentaires du compte 64) dans sa version issue de l'arrêté du 9 décembre 2014 (NOR: INTB1426315A), les titres restaurant que la collectivité octroie à ses agents sont enregistrés au vu d'un mandat au compte 6478 « Autres charges sociales » pour le montant de leur valeur faciale lors de leur émission. La commission perçue par l'entreprise émettrice des titres restaurant est enregistrée au compte 6228 « Rémunérations d'intermédiaires et d'honoraires – Divers ». La part laissée à la charge de l'agent constitue une atténuation de charges constatée au crédit du compte 6479 « Remboursements

sur autres charges sociales ». L'instruction M4 ne comporte quant à elle ni explications spécifiques sur le traitement des titres restaurant, ni compte 6479.

Dans le cas de la ville de Saintes, il a été indiqué par la ville que « la part « salarié » pour l'attribution des chèques déjeuner est imputée sur les comptes / 64111 / 64131 / 64168 / selon la catégorie d'agent et la part « employeur », est imputée au compte /6474/ du tiers concerné ». La chambre régionale des comptes observe donc que ces modalités de comptabilisation ne sont pas conformes à celles prévues par l'instruction M14. Elle prend toutefois acte de l'engagement de régulariser cette situation, pris par le maire dans sa réponse aux observations provisoires.

5.6.2. Les actions menées par une association du personnel

En application de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 « (...) / L'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. / Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes ».

Par délibération du 17 décembre 2010, le conseil municipal de Saintes a autorisé la signature d'une convention avec le comité des œuvres sociales (COS) de Saintes, association de loi 1901.

Cette convention a été signée pour une durée d'un an à compter du 1^{er} janvier 2011, renouvelable par tacite reconduction pour une période totale ne pouvant excéder cinq ans. Elle prévoit le versement par la ville de subventions annuelles décomposées pour l'essentiel en trois parties : la première correspond à 80 % du montant de l'adhésion par agent actif et retraité à un organisme national d'action sociale ; la deuxième correspond au fonctionnement de l'association ; la troisième concerne l'organisation par l'association de l'arbre de Noël.

La convention prévoit aussi que la ville met à la disposition du COS un local (cette mise à disposition ayant par ailleurs fait l'objet d'une convention spécifique pour fixer les droits et obligations), ainsi que divers moyens matériels.

La convention signée en 2011 pour une durée ne pouvant excéder cinq ans a été renouvelée en 2016, après délibération du conseil municipal en date du 6 juin 2016. Elle comprend des dispositions similaires à la précédente.

En moyenne sur la période 2011 à 2015, la ville a ainsi attribué au COS des subventions d'un montant total de 0,560 M€, soit une moyenne annuelle d'un peu plus de 0,110 M€, dont 0,073 M€ par an, en moyenne, pour la cotisation au centre national de l'action sociale, 0,004 M€ pour l'organisation de l'arbre de Noël, le reste (soit en moyenne 0,034 M€ par an) ayant servi à financer les autres activités de l'association. Ces modalités de subvention n'appellent pas d'observation critique.

5.6.3. La contribution au financement des garanties de protection sociale complémentaire

De telles contributions sont prévues par les dispositions de l'article 22 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, par l'article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011.

La ville de Saintes intervient à ce titre depuis une délibération en date du 6 mai 1996. Par délibération du 19 septembre 2014, le conseil municipal a voté à nouveau sur ce dispositif mais en décidant de recourir à une nouvelle mutuelle de prévoyance. Le 23 octobre 2014, la ville, l'agglomération et le CCAS de Saintes ont conclu une convention pour une durée de 6 ans avec la mutuelle concernée, à compter du 1^{er} janvier 2015.

La ville a produit un état récapitulatif de 2011 à 2015 de ses participations à ce titre, dont le montant total s'élève à 0,126 M€, soit une moyenne annuelle d'un peu plus de 0,025 M€. Ces modalités de financement n'appellent pas d'observation critique.

6. LES MARCHES PUBLICS

6.1. LES ENJEUX FINANCIERS DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Sur ce thème, le contrôle effectué par la chambre régionale des comptes, qui n'a pu être exhaustif, s'est concentré sur les vérifications suivantes : l'organisation interne et les modalités de répartition du pouvoir adjudicateur ; l'existence de stratégies d'achat visant à obtenir des gains et à prendre en compte divers enjeux actuels de l'achat public ; les modalités de définition des besoins et la sécurisation du suivi de la computation de seuils ; l'organisation de la fonction achat et la répartition des missions des différents acteurs pour ce qui est des marchés à procédure adaptée (MAPA). Ce contrôle a été complété par des vérifications faites sur une dizaine de marchés publics particuliers.

Pour la ville de Saintes, les enjeux financiers de la fonction achats-marchés sont importants puisque, pour la seule période 2013-2015 inclus, le montant cumulé des dépenses du budget principal et des budgets annexes imputées sur les comptes « *achats, services extérieurs et autres services extérieurs* » (hors personnel extérieur au service) s'est élevé à 17,426 M€ et le montant cumulé des dépenses réelles d'équipement s'est élevé à 25,176 M€. L'enjeu financier total des diverses procédures de marchés publics était donc supérieur à 42 M€ au cours de cette période.

6.2. L'ORGANISATION ET LA POLITIQUE SUIVIE EN MATIERE DE MARCHES PUBLICS

6.2.1. L'organisation du pouvoir adjudicateur

Les vérifications effectuées en ce domaine appellent six observations.

a- Depuis 2006, le code des marchés publics ne comportait plus de développement sur l'autorité en charge des marchés, désignée dans les versions antérieures sous le nom de « *personne responsable du marché* ». Il ne mentionne plus que le « *pouvoir adjudicateur* », à savoir la personne publique qui passe le marché. Pour l'article 10 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1er avril 2016, « *les pouvoirs adjudicateurs sont : / (...) / 1° Les personnes morales de droit public ; / (...)* ».

Dans le cas des communes, c'est donc le code général des collectivités territoriales qui définit, en la matière, les compétences respectives des différents organes chargés de leur administration. En l'absence de toute délégation, c'est le conseil municipal qui représente le pouvoir adjudicateur car, aux termes de l'article L. 2121-29 dudit code, c'est lui qui « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (le maire n'ayant alors dans ce cas qu'un simple pouvoir d'exécution pour « *souscrire les marchés* » en application de l'article L. 2122-21 du même code). Mais l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales dispose également que : « *Le maire peut (...) par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : / (...) / 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ; / (...)* ». Lorsqu'elle existe, une telle délégation du conseil municipal constitue une délégation de pouvoir qui a pour effet de dessaisir l'organe délibérant de sa compétence en la matière, tant qu'il n'a pas rapporté sa délégation.

Le pouvoir adjudicateur de la ville de Saintes est donc son conseil municipal, le maire n'étant, en l'absence de délégation de pouvoir, que l'organe exécutif des décisions du conseil municipal. Mais, en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales précité, le conseil municipal a donné à son maire des délégations de pouvoir très larges en matière de commande publique, en reprenant intégralement la formulation

du point 4° susmentionné : tel a été le cas pour la mandature 2008-2014, par délibération du conseil municipal du 5 octobre 2009, puis, pour la mandature engagée en mars 2014, par délibération du 17 avril 2015. Même si cette situation n'est pas irrégulière, le conseil municipal s'est totalement dessaisi depuis octobre 2009 de son pouvoir adjudicateur au bénéfice des maires successifs.

b- L'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales dispose en son deuxième alinéa que « (...) / Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation (au maire sur le fondement de l'article L. 2122-22), les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 (...) ». En application de ces dispositions, les maires successifs de Saintes ont donné délégation de fonction à des adjoints et à des conseillers municipaux en ce domaine. Ces délégations n'appellent pas d'observation, étant rappelé qu'il s'agit dans ce cas de simples délégations de signature, qui n'ont pas eu pour effet de dessaisir le maire de ses compétences.

c- Dans le cas de Saintes, les maires successifs ont également donné délégation de signature à de nombreux responsables administratifs :

- au cours de la mandature 2008-2014, cette situation a concerné au total plus de soixante-dix agents qui ont reçu à des titres divers des délégations pour signer des bons de commande (sous certains seuils) ainsi que pour signer d'autres actes relevant du pouvoir adjudicateur ;
- pour la mandature engagée en mars 2014, cette situation concerne au total une cinquantaine d'agents.

Ces délégations de signature données à des agents ont par ailleurs été prévues par le règlement intérieur de la commande publique adopté par le conseil municipal le 15 décembre 2015. Il y est en effet indiqué que tous les achats sont validés au niveau de la commande par le chef de service en dessous de 5 000 € et par le directeur de service de 5 000 à 25 000 €. Le précédent guide de procédure de l'achat public dont disposait la ville comportait également un système de validation de certaines commandes publiques par des agents.

Toutefois, sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, la possibilité juridique pour un maire de donner des délégations de signature à des responsables administratifs de la commune pour l'exercice du pouvoir adjudicateur apparaît actuellement dépourvue de base légale.

Certes, aux termes de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales : « Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature : / 1° Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ; / 2° Au directeur général et au directeur des services techniques ; / 3° Aux responsables de services communaux ». Mais aucune disposition législative n'autorise explicitement le maire à accorder des délégations de signature à des responsables administratifs pour les matières dont il a lui-même reçu préalablement délégation d'attribution de la part du conseil municipal. En effet, l'article L. 2122-23 précité du code général des collectivités territoriales ne mentionne la possibilité de telles délégations que pour les adjoints et les conseillers municipaux. Quant à l'article L. 2122-19 précité, il n'élargit pas explicitement cette possibilité pour les agents, et ce contrairement à ce qui est prévu pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)²¹ pour les départements²² ou pour les régions²³. Or, il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat qu'une délégation de signature, comme toute délégation de compétence, doit être prévue par un texte législatif ou réglementaire²⁴.

Cette situation juridique, particulière aux communes, provient de la modification apportée au deuxième alinéa précité de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales par la loi n° 2004-809 du 13 août

²¹ Par combinaison des articles L.5211-9 et -10 du code général des collectivités territoriales.

²² Par combinaison des articles L.3221-3, -11 et -13 du code général des collectivités territoriales.

²³ Par combinaison des articles L.4231-3, -8 et -9 du code général des collectivités territoriales.

²⁴ Voir à cet égard notamment les arrêts du Conseil d'Etat n° 37820 du 22 juin 1962 « Houillères du bassin d'Aquitaine » (recueil Lebon page 413) ou n° 88344 du 9 janvier 1974 « Dame Viala », (recueil Lebon page 12).

2004 (publiée le 17 août 2004). En effet, dans sa version antérieure à cette loi, cet article disposait que « (...) / Sauf disposition contraire dans la délibération du conseil municipal portant délégation (au maire sur le fondement de l'article L. 2122-22), les décisions prises en application de celle-ci doivent être signées personnellement par le maire notwithstanding les dispositions des articles L. 2122-17 à L. 2122-19. (...) ». Sur le fondement de ces dispositions antérieures au 17 août 2004, la cour administrative d'appel de Nancy avait jugé, dans son arrêt n° 98NC01059 du 7 août 2003, « qu'il (en) résulte (...) que les pouvoirs délégués au maire par le conseil municipal en vertu de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales peuvent faire l'objet d'une subdélégation lorsque cette dernière est prévue dans la délibération du conseil municipal portant délégation ». Mais cette jurisprudence n'apparaît plus applicable depuis le changement législatif intervenu le 17 août 2004.

Il est indéniable que la difficulté juridique suscitée par la modification en 2004 de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales pose de nombreux problèmes en termes d'administration, en particulier dans les grandes villes et/ou dans des situations (telles que constatées à Saintes) dans lesquelles des mutualisations de services sont instituées en matière d'achats et marchés publics entre, d'une part, des communes (pour lesquelles les délégations aux responsables administratifs ne sont pas possibles) et, d'autre part, des EPCI (pour lesquelles de telles délégations sont possibles).

Mais la clarification de cette situation ne semble toutefois pouvoir être envisagée que par une modification législative qui n'est pas encore intervenue à ce jour.

La chambre régionale des comptes attire donc l'attention de la ville sur les risques juridiques actuels de la pratique consistant, pour le maire, à donner délégation de signature à des agents en matière de pouvoir adjudicateur, les actes ainsi signés étant susceptibles d'être fragilisés au regard de la compétence juridique de leurs auteurs.

Sur ce point, à l'appui de sa réponse aux observations provisoires, le maire a mentionné la réponse ministérielle à la question écrite n° 12656 publiée dans le journal officiel du Sénat du 31 juillet 2014. Par ailleurs, en se référant à cette réponse, le conseil municipal de Sainte a, par délibération du 9 novembre 2016, autorisé le maire à subdéléguer sa signature aux fonctionnaires conformément à l'article L.2122-19 du code général des collectivités territoriales dans les domaines et pour les actes dont il a lui-même préalablement reçu délégation de la part du conseil municipal en application de l'article L.2122-22 du même code.

La chambre régionale des comptes prend acte de cette réponse mais maintient sa position quant à la fragilité juridique de telles subdélégations, sous réserve de l'analyse des juridictions administratives, en raison de l'absence de dispositions législatives ou réglementaires autorisant de telles subdélégations.

d- Par ailleurs, la ville a transmis le plan de formation sur la thématique de la commande publique pour les années 2012 à 2015. Si la dispense de formation semble régulière pour les premières années, tel n'a pas été le cas en 2015 (un seul agent concerné par une formation d'une durée de deux jours).

La chambre régionale des comptes rappelle donc l'importance des formations en matière d'achats et de marchés publics. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a précisé que quarante agents ont été formés en 2012 et qu'un plan de formation assez complet a été prévu pour 2017. Il a aussi indiqué que le partage de l'information sur ces aspects au sein des services se double d'une veille juridique à travers diverses revues.

e- S'agissant de la veille juridique en matière d'achats et de marchés publics, la ville a indiqué qu'il s'agit d'une des missions du responsable du service des marchés publics, qui diffuse les évolutions réglementaires relatives aux achats lors de formations en interne ou de réunions de services.

f- Pour ce qui est des modalités de sensibilisation à la déontologie et aux divers risques juridiques afférents à la commande publique (conflit d'intérêt, favoritisme,...) et des mesures prises pour éviter la survenance de ce type de situation, la ville de Saintes a indiqué disposer des outils suivants :

- un « *guide des élus* » réalisé par les cadres de la ville à l'attention des nouveaux élus en 2014, comportant notamment une fiche sur le statut de l'élu local qui mentionne l'existence du délit de favoritisme et de la prise illégale d'intérêt ; mais cette fiche n'apparaît pas de nature à informer suffisamment sur ces aspects ;
- la « *charte de l'élu local* » adoptée par le conseil municipal le 15 décembre 2015 qui mentionne explicitement les risques d'atteinte à la probité et les conflits d'intérêts mais sans en détailler les modalités pratiques de détection et de d'évitement ;
- une note interne sur la prise illégale d'intérêts rédigée à l'attention du directeur général des services. Cependant, cette note interne n'est pas signée et elle ne semble pas avoir été diffusée largement à l'ensemble des personnes susceptibles de prendre part au processus de la commande publique au sein de la ville.

La chambre régionale des comptes prend acte de l'existence de ces documents et observe que si une information sur les risques en matière de marchés publics a été donnée aux élus, elle gagnerait à être donnée également de manière précise aux agents concernés. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'une information relative à la déontologie sera diffusée largement au sein de la collectivité, au-delà des seuls élus.

6.2.2. Les groupements de commandes

Les groupements de commandes et les centrales d'achats étaient régis par les articles 8 et 9 du code des marchés publics 2006. Depuis l'intervention de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1^{er} avril 2016, ils sont régis par l'article 28 de ladite ordonnance et par l'article L. 1414-3 du code général des collectivités territoriales. Les groupements de commandes permettent normalement aux acheteurs publics de coordonner et de regrouper leurs achats pour réaliser des économies d'échelle.

La ville a indiqué avoir constitué des groupements de commande avec plusieurs collectivités, pour ce qui est de la maintenance informatique, des télécommunications fixes et mobiles, des fournitures de bureau, de l'achat de gaz et d'électricité, de la prévoyance des agents et de l'accompagnement des mutualisations. La plupart des achats sont pilotés par la ville ou la communauté d'agglomération de Saintes.

La ville a toutefois indiqué rencontrer quelques difficultés lors de ses achats via les groupements (risque de réduction du panel des fournisseurs et allongement des délais de procédure).

La chambre régionale des comptes observe que la ville aurait intérêt à évaluer les gains obtenus grâce à ces groupements existants et, le cas échéant, par la création ou l'adhésion à d'autres groupements dans d'autres domaines.

6.2.3. La prise en compte des dimensions économiques, sociales et environnementales

Pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la commande publique, la ville de Saintes a indiqué mener les actions suivantes : allotissement systématique, recours aux marchés à procédure adaptée (MAPA) pour les petits lots, simplification des procédures (limitation des pièces administratives demandées), proposition d'avances systématiques.

En revanche, la ville a indiqué n'avoir pas pour politique de prévoir des clauses contractuelles à caractère social ou environnemental ou de faire figurer dans les spécifications techniques des caractéristiques environnementales.

La chambre régionale des comptes en prend acte. Elle rappelle cependant qu'aux termes de l'article 5 du code des marchés publics 2006 applicable jusqu'au 30 mars 2016, puis de l'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899

du 23 juillet 2015 applicable à compter du 1er avril 2016, il appartient au pouvoir adjudicateur de déterminer la nature et l'étendue des besoins à satisfaire en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale²⁵. Par ailleurs, les articles 31 et 38 de ladite ordonnance ainsi que les articles 6, 10, 62 et 63 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 également en vigueur depuis le 1er avril 2016 proposent diverses modalités de prise en compte de ces aspects inhérents au développement durable à différents stades du processus de la commande publique.

6.3. LES PROCEDURES GENERALES ETABLIES POUR LA COMMANDE PUBLIQUE

6.3.1. La formalisation des procédures internes

Comme indiqué précédemment, la ville s'était dotée depuis plusieurs années d'un guide de procédure de l'achat public, dont la dernière mise à jour datait du 26 juin 2014. Ce guide avait vocation à « s'applique(r) à l'ensemble des services de la collectivité » et avait « pour triple objectif : de protéger la collectivité de tout recours contentieux, d'harmoniser et simplifier les différentes pratiques d'achat et de rationaliser la dépense publique ». Il comportait des règles très précises quant au recensement des besoins, aux procédures et au choix des offres. Il comportait également, en annexes, divers documents type et d'autres éléments très utiles. Mais, il n'a pas été possible de déterminer quelle instance communale avait arrêté ce guide, comment il avait été diffusé auprès des services concernés et quelles modalités de contrôle avaient été mises en place pour en garantir l'effectivité. D'ailleurs, les réponses à la chambre régionale des comptes et les vérifications faites par cette dernière ont suscité de grands doutes quant au fait que ce guide aurait réellement été mis en œuvre de manière généralisée.

Par la suite, le conseil municipal a adopté le 15 décembre 2015 un règlement intérieur de la commande publique. Mais il est beaucoup moins complet que le guide susmentionné et comporte de nombreuses lacunes quant au processus de la commande publique.

Néanmoins, la ville a aussi indiqué s'être engagée dans un processus de refonte de sa politique d'achat basée sur des changements organisationnels (mutualisation de la fonction achat, recrutement d'un acheteur public) et sur la mise en place de nouveaux outils et procédures (nomenclature, plan annuel de performance des achats).

6.3.2. La définition des besoins et leur répartition par opérations ou catégories homogènes

Les enjeux d'une bonne programmation de la commande publique sont de permettre de déterminer en amont les besoins de l'organisme, de garantir le respect des seuils et donc des procédures et de permettre la réalisation d'économies.

Les articles 5 et 27 du code des marchés publics 2006 applicable jusqu'au 30 mars 2016 disposaient que la nature et l'étendue des besoins à satisfaire doivent être déterminées avec précision. L'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et les articles 20 à 23 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1er avril 2016 comportent des dispositions similaires. En ce qui concerne les travaux, leur valeur globale se rapportant à une opération doit être prise en compte, ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation. En ce qui concerne les fournitures et les services, il doit être procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La délimitation d'une catégorie homogène de fournitures ou de services ne doit pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du code en vigueur.

²⁵ Le Conseil d'Etat, dans sa décision en B n° 351570 du 23 novembre 2011 en a d'ailleurs fait une lecture un peu plus large : « Le pouvoir adjudicateur doit (...) concilier, pour la détermination de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire, des objectifs de protection et de mise en valeur de l'environnement, de développement économique et de progrès social »

Comme l'indique le vade-mecum des marchés publics publié par le ministère de l'économie et des finances²⁶, pour apprécier l'homogénéité de leurs besoins en fonction des caractéristiques propres de la prestation, les acheteurs peuvent élaborer une classification propre de leurs achats, selon une typologie cohérente avec leur activité. Cette classification leur permettra également, en fin d'exercice budgétaire N-1, de déterminer, par rapport au montant total des dépenses récurrentes enregistrées, la procédure à utiliser pour conclure les marchés correspondants à ce besoin récurrent, au cours de l'année budgétaire N.

Une telle classification passe donc par l'élaboration d'une nomenclature interne identifiant des familles d'achats et permettant d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en fournitures et services.

La ville de Saintes a indiqué ne disposer actuellement ni de nomenclature, ni d'outil de programmation de ses achats ventilés par opération et par code de nomenclature. Or, l'ancien guide susmentionné mis à jour en 2014 comportait bien une telle nomenclature pour les fournitures et les services. Au vu des réponses faites à la chambre régionale des comptes, il y a donc un doute sur son utilisation réelle par les services avant 2015. Quant au règlement adopté par le conseil municipal le 15 décembre 2015, il ne comporte aucune nomenclature.

Il a été demandé également à la ville de préciser quelles étaient les instances qui élaboraient puis validaient les documents de programmation annuelle et/ou les montants à ne pas dépasser par opérations ou catégories homogènes. La ville a indiqué que les achats d'un même type sont généralement effectués par un même service²⁷, qui évalue la quantité nécessaire et estime le prix avant de solliciter le service des marchés qui met en œuvre la procédure de consultation. Une « *fiche opération* » transmise assure la liaison entre les services. Il n'est donc pas procédé à un recensement en amont des besoins et à leur consolidation au niveau de l'ensemble des services de la ville.

Le règlement intérieur adopté le 15 décembre 2015 par le conseil municipal pérennise cette situation puisqu'il permet aux services opérationnels acheteurs d'intervenir pour passer commande de toutes les prestations d'un montant inférieur à 25 000 € HT tandis que le service transversal de la commande publique n'intervient qu'au-delà. Ce processus ne permet donc pas de procéder à un groupement des achats de la ville par catégories homogènes de fournitures pour toutes les commandes se situant sous ce seuil.

6.3.3. La computation des seuils et son utilisation

Outre le fait de permettre une anticipation des besoins et une planification des marchés publics à passer, la programmation et la répartition par opération ou catégorie homogène sont fondamentales pour assurer une computation des seuils fiable. Parmi ces seuils, il convient de distinguer ceux qui déclenchent l'application des procédures formalisées²⁸ et ceux qui concernent les marchés à procédure adaptée, en particulier pour ce qui est de leurs règles de mise en concurrence et de publicité (voir ci-après). Le pouvoir adjudicateur doit impérativement vérifier le respect de ces seuils, étant rappelé qu'aucun besoin ne doit être scindé ou abusivement fractionné et échapper ainsi aux règles de la commande publique.

Dans le cas de la ville de Saintes, aucun outil de programmation et de suivi de la computation des seuils n'a été mis en œuvre. La ville a indiqué que le respect des enveloppes budgétaires votées peut être effectué par le système comptable. Ce dernier permet en effet de contrôler la consommation de crédits votés par niveau de vote (chapitre en fonctionnement / opération en investissement) et d'éviter ainsi tout dépassement.

²⁶ Source : <http://www.economie.gouv.fr/daj/vade-mecum-des-marches-publics-ed2015>

²⁷ Exemples : les fournitures administratives, mobilier sont achetées par le service moyens généraux, le carburant, la quincaillerie et les matériaux par le centre technique municipal, le matériel informatique et la téléphonie par le service informatique ;

²⁸ Ancien article 26 du code des marchés publics 2006, article 42 n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1er avril 2016 et avis paru au JORF n°0074 du 27 mars 2016

Mais le seul contrôle du non-dépassement des enveloppes budgétaires votées est insuffisant pour garantir un suivi des seuils fixés en matière de marchés publics par les textes législatifs et réglementaires ainsi que par les procédures internes relatives à la commande publique.

Cette absence de suivi des seuils par opération ou catégorie homogène ne permet pas non plus à la ville de réaliser en fin d'exercice budgétaire N-1, une cartographie des dépenses récurrentes, afin d'anticiper les marchés à passer pour ces besoins récurrents au cours de l'année budgétaire N.

Il est donc nécessaire que la ville se dote d'un outil de gestion lui permettant d'assurer la computation des seuils et leur suivi.

6.3.4. L'organisation pour le respect des délais de paiement dans la commande publique

Le respect de ces délais de paiement est régi par les dispositions du titre IV de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et par son décret d'application n° 2013-269 du 29 mars 2013, qui définissent notamment les modalités de calculs des délais et les modalités d'application automatique des intérêts moratoires. Dans le cas des collectivités territoriales, le délai maximal de paiement est fixé à 30 jours (20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable) et tout retard de paiement fait courir de plein droit des intérêts moratoires.

Les comptes de la ville de Saintes n'ont quasiment pas enregistré de paiements d'intérêts moratoires (1 271 € en 2011, 573 € en 2012, 8 € en 2013 et aucun en 2014 et 2015). La ville a indiqué que les services peuvent calculer le délai entre la date de réception de la facture et le mandatement mais ne disposent pas de moyen de contrôle des délais de paiement. La ville envisage toutefois de mettre en œuvre le retour d'information sur les paiements (OCRE) afin de pouvoir calculer les éventuels intérêts moratoires.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces intentions et rappelle la nécessité de respecter les obligations issues des dispositions législatives et réglementaires susmentionnées.

6.4. LES PROCEDURES PARTICULIERES AUX MARCHES A PROCEDURE ADAPTEE (MAPA)

6.4.1. La définition des spécifications techniques

Pour les marchés dont les montants sont inférieurs aux seuils des procédures formalisées, le recours à la procédure adaptée est une possibilité (mais pas une obligation) ouverte par l'article 28 du code des marchés publics 2006 (puis par l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1er avril 2016).

Pour les spécifications techniques applicables à ces marchés (article 6 du code des marchés publics 2006, article 6 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016), la ville de Saintes a indiqué procéder le plus souvent par référence à des normes publiques (AFNOR, Documents techniques unifiés –DTU-, Cahier de clauses techniques générales –CCTG-...). De fait, le recours à des normes préétablies par des organismes reconnus permet de contribuer à assurer l'égalité entre les candidats.

6.4.2. Le respect des obligations de publicité pour les MAPA

Les règles applicables résultaient jusqu'au 31 mars 2016 des articles 28 et 40 du code des marchés publics 2006 et sont désormais fixées par les articles 30 et 34 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. Lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure à 90 000 euros HT, l'acheteur choisit librement les modalités de publicité, adaptées en fonction des caractéristiques du marché public. Lorsque la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure à 90 000 euros HT et inférieure aux seuils de procédure formalisée, l'acheteur publie un avis de marché soit dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales. Pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est

inférieure à 25 000 euros HT²⁹, les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables ; mais, dans ce cas, ils doivent veiller « à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ».

L'examen des procédures instituées sur ce point par l'ancien guide de procédure de l'achat public susmentionné, puis par le règlement intérieur adopté par le conseil municipal le 15 décembre 2015, appelle les observations suivantes :

- pour les achats d'un montant inférieur à 5 000 € HT, l'ancien guide systématisait la « consultation téléphonique d'au moins trois fournisseurs ». Cependant, le règlement de décembre 2015 pose pour principe l'« absence de publicité et de mise en concurrence » et ne prévoit « une mise en concurrence simplifiée qu'en l'absence de référence, ou en cas de doute par la demande de 3 devis par téléphone ». Le fait de poser, depuis décembre 2015, comme règle générale l'absence de mise en concurrence peut amener la ville à contracter systématiquement avec un même prestataire, ce qui contrevient aux dispositions précitées du code des marchés publics 2006 puis du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 ; la faculté de ne procéder à aucune mise en concurrence ne devrait être utilisée que lorsqu'il n'existe manifestement pas de pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ;

- pour les achats d'un montant compris entre 20 000 à 90 000 € HT, l'ancien guide systématisait la « publicité sur le site internet de la ville et sur le Moniteur BOAMP / internet ». Le règlement de décembre 2015 est en retrait par rapport à ces règles puisqu'il prévoit, entre 25 000 et 90 000 € HT, une publicité « assurée, au minimum, par une publication sur la plateforme de dématérialisation des procédures. Elle peut être complétée, selon la nature du besoin à satisfaire, par une publication dans les journaux locaux et/ou le Moniteur des Travaux Publics et/ou le BOAMP et/ou toute autre publication adaptée à l'objet du marché ». Or, comme l'indique le vade-mecum des marchés publics publié par le ministère de l'économie et des finances³⁰, la diffusion d'informations sur le profil d'acheteur du pouvoir adjudicateur ne peut être un moyen unique suffisant que si ce profil d'acheteur dispose d'une audience en rapport avec l'enjeu et le montant financier du marché. Pour des sites à audience réduite, ce mode d'information ne doit être utilisé que comme un moyen de publicité complémentaire, venant appuyer une publication par voie de presse ;

- l'ancien guide précisait, selon les montants des achats, les durées minimales pour la réception des offres (durées allant de 10 jours pour les marchés inférieurs à 5 000 € HT à 30 ou 35 jours au-delà de 90 000 € HT). Le règlement de décembre 2015 ne mentionne aucune précision à cet égard.

La chambre régionale des comptes rappelle par ailleurs la nécessité d'assurer la traçabilité des procédures suivies pour les achats effectués en conservant des documents permettant d'établir la réalité de la mise en concurrence (listes des prestataires contactés par téléphone, date de l'entretien et noms de l'agent l'ayant mené, comparaisons de prix et des conditions d'exécution, copies de courriels ou fax échangés ou des devis éventuellement sollicités), ces éléments devant être accompagnés d'explications, notamment pour les achats les plus complexes ...).

6.4.3. La sélection des candidats, la négociation, le choix des offres et l'attribution des MAPA

Les modalités de sélection des candidats puis de choix des offres étaient régies par les articles 52 et 53 du code des marchés publics 2006 et le sont désormais par les articles 51 et 52 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1er avril 2016.

²⁹ Ce seuil était fixé à 4 000 euros du 1er janvier 2010 au 11 décembre 2011 ; puis du 12 décembre 2011 au 30 septembre 2015, il était fixé à 15 000 € HT.

³⁰ Source : <http://www.economie.gouv.fr/daj/vade-mecum-des-marches-publics-ed2015>

Lorsque le pouvoir adjudicateur décide de fixer des niveaux minimums d'aptitude et de capacités, ils doivent être liés et proportionnés à l'objet du marché. Le pouvoir adjudicateur doit veiller à ne pas demander aux entreprises, et notamment aux PME, des pièces excessives qui s'avèrent superflues.

Par ailleurs, le pouvoir adjudicateur doit, dès l'engagement de la procédure, dans l'avis de publicité ou dans les documents de la consultation, informer les candidats des critères et sous-critères de sélection des offres, ainsi que de leurs conditions de mise en œuvre, selon des modalités appropriées à l'objet, aux caractéristiques et au montant du marché concerné. La pondération des critères de choix, obligatoire en procédure formalisée, ne l'est pas en procédure adaptée. Son usage est cependant recommandé car cette méthode facilite le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse et garantit le respect de l'égalité des candidats.

Dans le cas de la ville de Saintes :

- pour les marchés d'un montant supérieur à 20 000 € HT, les fiches de l'ancien guide de procédure mis à jour le 26 juin 2014 distinguaient bien les deux phases de sélection des candidatures puis de sélection des offres, ce que ne fait pas le règlement adopté en décembre 2015 pour les achats supérieurs à 25 000 € HT ;
- pour l'analyse des offres, ni l'ancien guide de procédure ni le règlement intérieur adopté en décembre 2015 ne comportaient de précisions quant aux analyses des offres des marchés inférieurs à 5 000 € HT. Pour les MAPA de montants supérieurs, ils prévoient tous les deux la rédaction de rapports d'analyses des offres. Les modèles de rapports joints à l'ancien guide sont assez complets pour ce qui est notamment du rappel des critères de choix et de leur évaluation.

La ville de Saintes a précisé que les critères servant à déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse sont portés à la connaissance des entreprises soumissionnaires, soit dans la lettre de consultation pour les achats d'un montant inférieur à 25 000 € HT, soit dans l'avis de publicité et le règlement de consultation. Toutefois, si cette obligation était bien rappelée dans l'ancien guide de procédure, tel n'était pas le cas dans le règlement intérieur adopté en 15 décembre 2015.

Le recours à la négociation avec les candidats ayant présenté une offre était une possibilité ouverte par l'article 28 du code des marchés publics 2006 et est reprise par l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1er avril 2016. Il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation ; mais son usage permet en principe de favoriser la concurrence et de retenir l'offre la plus compétitive et la mieux adaptée aux besoins.

Toutefois, le recours à la négociation a été encadré par le Conseil d'Etat, dans sa décision n° 380821 du 18 septembre 2015 : « *Si le pouvoir adjudicateur a décidé de faire usage de sa faculté de négocier dans le cadre d'une procédure adaptée, il doit en informer les candidats dès le lancement de la procédure et ne peut alors renoncer à négocier en cours de procédure. Il peut aussi se borner à informer les candidats, lors du lancement de la procédure, qu'il se réserve la possibilité de négocier, sans être tenu, s'il décide effectivement de négocier après la remise des offres, d'en informer l'ensemble des candidats. / La décision du pouvoir adjudicateur de recourir à la négociation dans le cadre d'une procédure adaptée ne saurait être utilement critiquée devant le juge. En revanche, s'il choisit, comme il lui est loisible de le faire, de ne négocier qu'avec certains des candidats qui ont présenté une offre, il appartient au juge, saisi d'un moyen sur ce point, de s'assurer qu'il n'a méconnu aucune des règles qui s'imposent à lui, notamment le principe d'égalité de traitement entre les candidats* ».

Dans le cas de la ville de Saintes, pour les marchés d'un montant supérieur à 20 000 € HT, les fiches de procédure de l'ancien guide de procédure prévoyaient bien une phase de négociation associant un agent du service acheteur et un agent du service des marchés publics. Le règlement adopté en décembre 2015 ne prévoit plus cette phase de négociation.

Dans les faits, la ville a indiqué que la négociation n'était pas systématique (de fait, sur neuf rapports d'analyses transmis à la chambre régionale des comptes, un seul mentionne l'existence d'une négociation). Quand elle a lieu, elle porte sur le prix, la qualité des produits ; les méthodes de travail, les délais ; la maintenance et de service après-vente. La ville n'a pas évalué les gains globaux générés par ces négociations.

La négociation est un levier inégalement utilisé par la ville de Saintes, alors qu'elle est susceptible, si elle est bien menée et en toute transparence, d'entraîner aussi bien des gains d'achat que des améliorations des offres des candidats. Toutefois, pour éviter tout risque juridique de contestation, une telle négociation doit respecter les critères susmentionnés définis par le Conseil d'Etat. La ville devrait donc mieux définir et encadrer les cas de recours à la négociation dans son règlement interne et l'accompagner d'une obligation de traçabilité (rédaction de rapports mentionnant les agents ayant négocié, la procédure suivie, les entreprises appelées à la négociation et les motifs des choix qui en ont résulté).

6.4.4. L'achèvement de la procédure d'attribution

En application de l'article 11 du code des marchés publics 2006 puis de l'article 15 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1er avril 2016, les marchés publics dont la valeur est égale ou supérieure à 25 000 € HT sont conclus par écrit.

La ville de Saintes a transmis un type d'acte d'engagement pour les MAPA. Ce document apparaît satisfaisant car il permet de bien formaliser l'engagement du futur titulaire, notamment sur le prix et la prestation, tout en garantissant la souplesse de la procédure adaptée.

Par ailleurs :

- les obligations de notification aux attributaires des marchés et aux candidats écartés étaient régies par les articles 81 et 83 du code des marchés publics 2006 et le sont depuis le 1er avril 2016 par l'article 55 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et par l'article 99 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.
- il résulte de l'article 57 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et de l'article 108 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur depuis le 1er avril 2016 que l'acheteur public doit conserver les pièces constitutives du marché public pendant une durée minimale de cinq ans pour les marchés publics de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés publics de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin de l'exécution du marché public. L'acheteur doit également conserver les candidatures et les offres, ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du marché public.

Pour ce qui concerne la traçabilité du processus de décision, la ville de Saintes a transmis neuf rapports de passation de MAPA :

- huit d'entre eux mentionnaient bien la procédure de mise en concurrence suivie, les critères d'attribution ainsi que leur pondération, les offres reçues avec leurs montants, et le détail du classement des offres qui avait conduit à désigner l'offre retenue ;
- mais aucun des rapports ne mentionnait les agents ayant procédé à la procédure de passation et la date de notification du marché ;
- un rapport « réfection de l'arc de triomphe » ne mentionnait ni l'offre retenue, ni les critères d'attribution, ni le motif du choix de l'attributaire.

Pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions susmentionnées en vigueur depuis le 1er avril 2016, qui s'appliquent également à tous les MAPA, la chambre régionale des comptes recommande à la ville de Saintes d'harmoniser la forme de ses rapports de passation et d'y faire figurer systématiquement le nom des agents ayant suivi la passation, ainsi que tous les documents permettant de retracer le détail de la procédure de sélection des candidatures, de choix des offres, de notifications aux attributaires et aux candidats écartés ; les dossiers à archiver devraient aussi comporter toutes les pièces justificatives y afférentes ainsi que, le cas échéant, les pièces relatives aux modifications intervenues en cours d'exécution des marchés (avenants, ...).

6.5. LES CONTROLES PARTICULIERS EFFECTUES SUR CERTAINS MARCHES

Plusieurs marchés ont fait l'objet de contrôles plus précis, portant sur la définition et la formalisation du besoin et sur la régularité aux règles de la procédure de passation. Dix des treize marchés vérifiés appellent des observations.

6.5.1. *L'achat d'un véhicule BMW en 2015*

Le maire de Saintes a signé le 14 avril 2015 un bon de commande pour l'acquisition auprès d'une société d'un véhicule d'occasion BMW pour un montant de 24 949 € TTC.

Cependant, pour l'acquisition de ce véhicule, la ville de Saintes n'a pu produire aucun document attestant qu'elle avait préalablement défini ses besoins, puis qu'elle avait sollicité plusieurs devis ou effectué d'autres mesures de mise en concurrence et/ou de publicité. La procédure suivie est donc irrégulière au regard des règles suivantes alors applicables :

- dans sa version alors en vigueur, l'article 40 du code des marchés publics 2006 disposait que « (...) tout marché (...) d'un montant égal ou supérieur à 15 000 euros HT est précédé d'une publicité (...). / II. - Pour les achats de fournitures, (...) d'un montant compris entre 15 000 euros HT et 90 000 euros HT, (...) le pouvoir adjudicateur choisit librement les modalités de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché, notamment le montant et la nature des travaux, des fournitures ou des services en cause » ;
- l'ancien guide interne de l'achat public, qui était alors normalement applicable, prévoyait pour les MAPA de fournitures et de services d'un montant situé entre 5 001 € HT et 20 000 € HT, la consultation écrite d'au moins trois fournisseurs et pour ceux d'un montant situé entre 20 001 € HT et 90 000 € HT, une publicité sur le site internet de la ville et sur le « *Moniteur /BOA* ».

De plus, ces processus obligatoires, s'ils avaient été respectés, auraient sans doute également permis d'établir la valeur réelle de ce véhicule d'occasion. En effet, bien que la ville ait produit à la chambre régionale des comptes une estimation d'une valeur de 24 562 € émanant d'un site de véhicules d'occasion, les garages qui ont soumissionné par la suite pour la reprise de ce véhicule en fin 2015 (voir ci-après) ont estimés sa valeur à des montants inférieurs de 3 000 à 8000 €.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que, selon lui, la valeur de ce véhicule était bien de 24 562 € et que, par ailleurs, le seuil de 15 000 € HT prévu par le code des marchés publics 2006 pour l'obligation d'une publicité préalable avait été remonté quelques mois plus tard à 25 000 € HT. Pour autant, la chambre régionale des comptes rappelle que c'est bien le seuil applicable au moment des faits qui aurait dû être pris en compte pour la procédure de publicité préalable.

6.5.2. *L'achat de deux berlines et la reprise du véhicule BMW en 2015*

Ce marché de fournitures à options a été passé selon la procédure adaptée. Il fait suite à la délibération du conseil municipal en date du 19 juin 2015 décidant de procéder à la cession de la BMW susmentionnée acquise le 14 avril 2015. L'objet du marché est l'achat de deux véhicules neufs (une petite et une grande berline) mais le règlement du marché impose « *l'obligation pour l'attributaire de reprendre le véhicule BMW (...) au prix ferme de 25 410 €* ».

Un appel public à concurrence a été envoyé à la publication le 25 août 2015 avec une date limite de réception des offres le 15 septembre 2015, ce qui était conforme à l'ancien guide interne de l'achat public. A l'issue de la procédure, par décision en date du 29 octobre 2015 signée par un adjoint au maire ayant délégation de compétence, le garage attributaire du marché l'a été pour un montant global forfaitaire de 45 523 €. Par ailleurs, la reprise de la BMW par ce même garage a donné lieu à l'émission à son encontre d'un titre d'un montant de 25 410 € le 8 février 2016.

Il peut cependant être relevé que si la reprise de la BMW a bien été faite officiellement au tarif de 25 410 €, le garage attributaire du marché avait précisé, dans son courrier susmentionné du 17 septembre 2015 joint à son offre que « *concernant la reprise du BMW (...) au tarif de 25 410 €, nous vous confirmons que ce montant est possible. Cependant, il faut être conscient que ce véhicule cote à l'Argus un peu plus de 16 373 € et a des frais de carrosserie/pneumatiques à réaliser pour un montant de 3 150 €. De ce fait, pour arriver à reprendre ce véhicule (à) un tel montant, nous vous informons que nous avons eu recours à un transfert de marge sur les deux berlines. Ceci signifie qu'une partie de la remise est passée sur la reprise. Les deux berlines sont donc plus chères que dans le cas d'un achat sans reprise.* ».

Le premier rapport d'analyse des offres confirme ce point puisqu'il indique que ledit garage a proposé une remise d'environ 10 % sur les deux véhicules. Il mentionne que « *pour mémoire, sur le précédent marché, nous étions avec (ce garage) à 30 % de remise sur des véhicules classiques et 44 % sur des utilitaires* ».

A la suite de ces premières offres, la ville de Saintes a engagé une négociation avec trois garages, dont les résultats figurent dans le tableau ci-après :

Analyse des offres après négociation	Acquisition de deux berlines (un monospace et une autre berline plus petite)	Reprise BMW	Coût net pour la ville
Garage 1 (non retenu)	38 514	23 000	15 514
Garage 2 (retenu)	45 523	25 410	20 113
Garage 3 (non retenu)	48 110	25 410	22 700

Le garage 1, qui proposait pourtant une solution dont le coût net global pour la ville (acquisition des berlines - reprise de la BMW) était pourtant inférieur d'environ 4 600 € à celui de l'offre du garage retenu, a vu son offre écartée comme irrecevable pour deux raisons : d'une part, il proposait une reprise de la BMW à 23 000 € au lieu de 25 410 € ; d'autre part, il proposait une livraison le 21 décembre 2015, soit au-delà du délai fixé au 30 novembre 2015.

Cette situation appelle deux observations :

- le fait d'écarter l'offre du garage moins disant reposait sur une application mécanique du règlement de consultation. Pour autant, ce règlement s'est avéré inadapté puisqu'il imposait la reprise de la BMW au prix de 25 410 € afin de pouvoir afficher une reprise du véhicule à un montant quasiment identique au prix d'achat initial. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indiqua que l'objectif de la revente imposée à ce prix était de ne pas porter de préjudice à la ville en garantissant la reprise du véhicule pour un montant identique à son acquisition. Toutefois, ce choix imposait donc aux garages consultés, qui jugeaient ce prix de reprise surévalué, de proposer une offre biaisée, le surcoût imposé par le règlement venant s'imputer sur la remise consentie sur l'achat des autres véhicules, ce que le garage moins-disant n'a pas totalement accepté de faire ;
- lors de la « *mise au point du marché* » avec le garage retenu, la ville a accepté que la date limite de livraison des véhicules fixée initialement au 30 novembre 2015 soit reportée au 30 décembre 2015. Or dans son offre rejetée, le garage 1, qui indiquait certes ne pas pouvoir livrer au 30 novembre 2015, prévoyait une livraison au 21 décembre 2015. Au final, le second argument ayant amené à rejeter l'offre de ce garage s'avère donc également sujet à caution.

6.5.3. Le marché de travaux Programme de rénovation urbaine Boiffiers et Bellevue en 2013

Il s'agit d'un marché de travaux en trois lots dont l'objet est l'aménagement des espaces publics et de résidentialisation des quartiers Boiffiers et Bellevue (création de parvis autour d'immeubles, création de voiries, aménagement de parcs publics, aménagement de cheminements piétons). La procédure utilisée était un appel d'offre ouvert. Les décisions de signer les marchés ont été prises le 3 juin et le 30 août 2013.

L'analyse de ce marché appelle l'observation suivante : la notification du lot n° 3 du marché a été signée par un agent de la ville ; par ailleurs, la plupart des formulaires relatifs aux déclarations de sous-traitance ont été signés par des agents. Ces agents avaient certes bien reçu des délégations de signature de la part du maire alors en fonction. Mais, en signant les documents susmentionnés, ils sont intervenus dans des domaines relevant du pouvoir adjudicateur. Or, comme indiqué précédemment (voir point 3° du point 6.2.1.), la possibilité pour un maire de déléguer à des responsables administratifs de telles décisions est, depuis le 17 août 2004, dépourvue de base légale.

6.5.4. Le marché de services relatifs aux publications municipales 2013

Ce marché de services relatif aux publications municipales a pour objet l'impression, la régie publicitaire, le façonnage du magazine et la distribution ciblée de documents. Il a été passé pour une durée de trois ans, en quatre lots, selon une procédure adaptée. La décision de signer les marchés a été prise le 27 décembre 2012. Son analyse appelle les observations suivantes.

a- Le choix de la procédure adaptée de passation du marché

Le montant total prévisionnel défini dans la fiche « opération » qui avait été réalisée en amont s'élevait à 66 050 € HT annuel pour les 4 lots de l'opération, soit 187 143 € HT pour la durée prévue du marché (2 ans et 10 mois soit 34 mois). Sur la base de ce montant, la ville a décidé de suivre la procédure adaptée.

Cependant, ce montant avait été très largement sous-évalué si l'on se réfère aux bordereaux des prix des offres finalement retenues pour les seuls lots numéros 1, 3 et 4.

En effet, pour le lot n°1 (concernant le magazine « Saintes trimestriel », sur la base de 106 000 exemplaires (soit 4 n° par an + un hors-série, édités chacun à 21 200 exemplaires), le montant annuel s'élève, avec les options de livraison, à 69 679 € HT, soit pour la durée totale (34 mois) 197 425 € HT.

Pour le lot n°3 (concernant le façonnage du magazine mois en Saintes (11 numéros par an édités chacun à 24 000 exemplaires) le montant annuel s'élève, avec les options de livraison, à 11 549 € HT, soit pour la durée totale (34 mois) 29 889 € HT.

Pour le lot n°4 (concernant la distribution ciblée de documents non adressés, pour une quantité maximum annuelle à distribuer de 350 000 exemplaires, le montant s'élève à 20 431 € HT, soit pour la durée totale (34 mois) 57 887 € HT.

Les montants cumulés des seuls lots 1, 3 et 4 pour la durée maximum du marché s'élèvent donc à 288 035 € HT. Un tel montant, qui ne prend pas en compte le lot 2³¹, dépasse donc nettement le seuil de 200 000 € HT mentionné par l'article 26 du code des marchés publics 2006, dans sa version alors applicable au-delà duquel le marché aurait dû être passé en procédure formalisée.

b- Les critères de choix des candidats pour le lot n°1

L'article 53 du code des marchés publics 2006, applicable jusqu'au 31 mars 2016, précisait les modalités de choix des offres tandis que l'article 83 du même code disposait que le pouvoir adjudicateur doit pouvoir communiquer à tout candidat écarté les motifs du rejet de son offre.

Comme l'indique le vade-mecum des marchés publics déjà mentionné précédemment, « afin de permettre aux candidats d'être « raisonnablement informés » et d'interpréter les critères d'attribution de la même manière, le caractère assez subjectif de critères tels que « la valeur technique de l'offre » ou son « caractère esthétique »,

³¹ Le lot n°2 relatif à la régie publicitaire n'a pas été intégré dans le calcul.

impose à l'acheteur public de définir, avec précision, ce qu'il entend par ce critère, en ayant recours à des sous-critères³². Ces sous-critères doivent alors, également, être objectifs, opérationnels et non-discriminatoires. (...) L'acheteur public est donc tenu d'informer les candidats des critères de sélection des offres, ainsi que de leur pondération ou de leur hiérarchisation, dès le lancement de la consultation, dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents le règlement de la consultation. De même, si le pouvoir adjudicateur décide de faire usage de sous-critères, il doit porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation de ces sous-critères, dès lors qu'ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres, ainsi que sur leur sélection³³. Pour les marchés passés selon une procédure adaptée, les principes fondamentaux de la commande publique impliquent l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution du marché, ainsi que, lorsque le prix n'est pas l'unique critère de choix, sur leurs conditions de mise en œuvre³⁴. (...). Après le dépôt des offres des candidats, l'acheteur ne peut pas modifier les critères de sélection des offres³⁵. (...) ».

Au cas d'espèce, l'avis d'appel public à concurrence mentionnait, pour le lot n°1, les critères suivants : « valeur technique 45 % ; qualité et respect de l'environnement : 20 % ; coût des publications : 25 % ; délais d'exécution : 10 % ».

La fiche opération détaillée émanant du service marché de la ville de Saintes détaille les sous critères suivants concernant la valeur technique : « *équipement technique utilisé et moyens humains mis à disposition / désignation d'un référent technique pour la ville et disponibilité de celui-ci / coût horaire d'intervention pour corrections et/ou retouches chromatiques / qualité des échantillons remis* ».

Cependant, la pondération de ces sous-critères n'y est pas indiquée et n'a pas davantage été portée publiquement à la connaissance des entreprises, en méconnaissance des règles précitées, telles que précisées par la jurisprudence administrative.

Par ailleurs, les deux premiers et le dernier des sous critères précités n'ont pas été clairement distingués dans le tableau d'analyse et de notation des offres. En effet, dans ce tableau de notation, seul le sous critère « *coût horaire* » est distingué. Ces éléments soulèvent des interrogations et constituent un obstacle à la transparence de la méthode de notation. Il est en particulier difficile de comprendre les différences de notations (allant de 15 à 45) à la lecture des commentaires figurant dans la colonne d'analyse des valeurs techniques.

De plus, il aurait été plus pertinent d'inclure le coût horaire d'intervention pour les corrections et retouches dans le critère du coût de la publication. Au demeurant, le choix d'avoir placé ce sous critère de coût dans le critère de la valeur technique a eu des conséquences importantes sur le classement des offres. En effet, l'entreprise retenue, a remis une offre avec un coût horaire égal à 0 (« *gratuit* »), ce qui lui a permis d'obtenir la note maximale (45/45) pour le critère valeur technique (qui était affecté de la pondération la plus importante). Or, cette entreprise avait vraisemblablement intégré le coût des corrections dans le coût global de publication, critère pour lequel elle n'est arrivée que troisième mais qui ne représente qu'un quart de la note totale.

S'agissant par ailleurs de l'entreprise la moins bien notée sur le critère de la valeur technique, l'analyse cite les éléments suivants : « *imprim'vert, certifié chaîne de contrôle FSC et PEFC, certifiée ISO 14 001* ». Or, ces éléments auraient en réalité dû figurer, comme pour les analyses des offres des trois autres entreprises soumissionnaires, dans l'analyse du critère de qualité et de respect de l'environnement, pour lequel cette entreprise n'a obtenu qu'une note de 10/20 (contre 20/20 pour les trois autres) ; cette notation apparaît donc également difficilement compréhensible.

³² Les critères d'attribution doivent être formulés de manière à permettre à tous les soumissionnaires, raisonnablement informés et normalement diligents, de les interpréter de la même manière : CJUE, 18 octobre 2001, SIAC Construction Ltd c/ County Council of the County of Mayo, aff. C-19/00 (cons. 42 et 44) ; CJUE, 24 janvier 2008, Emm. G. Lianakis AE c/ Dimos Alexandroupolis, aff. C-532/06.

³³ CE, 18 juin 2010, Commune de Saint Pal de Mons, n° 337377

³⁴ CE, 30 janvier 2009, ANPE, n° 290236;

³⁵ CE, 1er avril 2009, Sté des autoroutes du sud de la France, n° 315586 ; CE, 27 avril 2011, Président du Sénat, n° 344244

6.5.5. Le marché de services relatifs aux publications municipales 2014

Ce marché de services relatif aux publications municipales a également pour objet l'impression, la régie publicitaire, le façonnage du magazine et la distribution ciblée de documents. Il a été passé pour une durée de deux ans, en quatre lots, selon une procédure adaptée. La décision de signer les marchés a été prise le 30 décembre 2014. Son analyse appelle les observations suivantes :

a- Le choix de la procédure adaptée de passation du marché

Le montant total prévisionnel défini dans la fiche « opération » qui avait été réalisée en amont s'élevait à 66 050,50 € HT, soit un montant total de 132 101 € HT pour les 2 ans. Sur la base de ce montant, la ville a décidé de suivre la procédure adaptée.

Cependant, ce montant a été sous-évalué si l'on se réfère aux bordereaux des prix des offres finalement retenues pour les lots n°s 1, 3 et 4.

En effet, pour le lot n°1, sur la base de 300 000 exemplaires, le montant annuel s'élève à 104 034 € HT, soit, pour la durée totale (2 ans) 208 068 € HT.

Pour le lot n°4, pour le même nombre d'exemplaires, le montant annuel s'élève à 12 622 € HT, soit, pour la durée totale (2 ans) 25 244 € HT

Ainsi, le montant cumulé des seuls lots 1 et 4 s'élève, pour la durée maximum du marché, à 233 312 € HT.

Un tel montant, qui ne prend pas en compte les lots 2 et 3, dépasse donc nettement le seuil de 207 000 € HT mentionné par l'article 26 du code des marchés publics 2006 dans sa version alors applicable au-delà duquel le marché aurait dû être passé en procédure formalisée.

b- Les critères de choix des candidats pour le lot n° 1

L'avis d'appel public à concurrence mentionnait, pour le lot n°1, les critères suivants : « valeur technique : 40 % ; qualité et respect de l'environnement : 30 % ; coût des publications : 20 % ; délais d'exécution : 10 % ».

Le règlement de la consultation détaillait les sous critères suivants :

- concernant la valeur technique (40 points) : « équipement technique utilisé et moyens humains mis à disposition 10 points / désignation d'un référent technique pour la ville et disponibilité de celui-ci 20 points / coût horaire d'intervention pour corrections et/ou retouches chromatiques 10 points/ » ;
- concernant la qualité et le respect de l'environnement (30 points) : « démarche environnementale (...) et outils mis en œuvre (...) afin d'assurer une réalisation de qualité et respectueuse de l'environnement (éco label, type de papier recyclé : 15 points. / label du papier 100 % recyclé retenu : 5 points / Emission de gaz à effet de serre pour la livraison du magazine (bilan carbone) : 10 points ».

Cependant, la pondération de ces sous-critères n'était pas mentionnée sur l'avis d'appel à concurrence, en méconnaissance des règles précitées, telle que précisées par la jurisprudence administrative (voir 2° du point 6.5.4.).

Par ailleurs, et comme indiqué pour le marché précédent, il aurait été plus pertinent d'inclure le coût horaire d'intervention pour les corrections et retouches dans le critère du coût de la publication.

Pour l'analyse des offres : le service des marchés de la ville a détaillé au sein d'un tableau des critères et sous-critères et les notes attribuées pour chaque candidat. Cependant, les lignes ont été très succinctement détaillées pour l'attribution des notes. Aucun rapport autre que ce tableau ne permet d'expliquer le choix final de l'entreprise.

Enfin, il apparaît que le sous-critère déterminant pour départager les trois offres les mieux classées a été celui du bilan carbone : l'entreprise retenue (située à Saintes) s'est vu attribuer une note de 10 contre une note de 0,19 pour une entreprise située à 70 km et une note de 0,18 pour une entreprise située à 71 km. Or l'entreprise retenue était par ailleurs moins bien classée que les deux autres pour tous les autres critères (coût : note de 15,94 contre 16,94 et 20 ; valeur technique : note de 38 contre 40 aux deux autres entreprises) et sous critères (démarche environnementale : note de 13 contre 14 et 15 ; label papier : note de 0 contre 0 et 2).

Or, l'importance (10 points) donnée au critère « *empreinte carbone* » pour douze livraisons par an ainsi que sa méthode de notation peu claire³⁶ amènent à s'interroger sur le point de savoir si ce sous-critère n'a pas fait l'objet d'un usage détourné, destiné à privilégier la candidature d'une entreprise locale, ce qui serait irrégulier car un tel critère de sélection ne peut être retenu.

6.5.6. Le confortement du transept sud de la cathédrale Saint Pierre en 2013

Ce marché de travaux relatif au confortement du transept sud de la cathédrale Saint-Pierre a été passé selon une procédure adaptée, pour un montant de 169 928 € HT. La décision de signer les marchés a été prise le 4 avril 2013. Son analyse appelle les observations suivantes.

La ville de Saintes a utilisé plusieurs supports de publication avec une date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence le 18 janvier 2013 et une date limite de réception des offres fixée au 8 février 2013. Si on considère que l'avis d'appel public à la concurrence a été publié le jour de son envoi, la ville de Saintes n'a donc laissé qu'un délai de 21 jours aux candidats pour déposer leurs offres. Il s'agit là d'un délai trop réduit pour que les entreprises puissent préparer au mieux leur dossier.

Or, si la détermination des délais de remise des candidatures et des offres est laissée à la libre appréciation du pouvoir adjudicateur, elle doit tenir compte du montant du marché, de la nature des prestations, de la facilité d'accès aux documents de la consultation, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces exigées des candidats³⁷. De plus, au cas d'espèce, ce délai de 20 jours était inférieur à celui de 35 jours prévu par l'ancien guide interne de l'achat public pour les MAPA de travaux de 90 000 € HT à 5 000 000 € HT.

Par ailleurs, la lettre de notification d'acceptation de l'offre du 27 mars 2013 ainsi que des acceptations de sous-traitance ont été signées par une responsable administrative. Cet agent, qui avait certes bien reçu une délégation de signature de la part du maire alors en fonction, est donc intervenu, en signant les documents susmentionnés, dans des domaines relevant du pouvoir adjudicateur. Or, comme indiqué précédemment (voir point 3° du point 6.2.1.), la possibilité pour un maire de déléguer à des responsables administratifs de telles décisions est, depuis le 17 août 2004, dépourvue de base légale.

6.5.7. La définition et la mise en œuvre d'une stratégie de communication en 2014

Ce marché de prestations intellectuelles a été passé selon la procédure adaptée. La décision de signer les marchés a été prise le 9 septembre 2014. Son analyse appelle les observations suivantes :

a- Le choix de la procédure

Ce marché public concerne des prestations de service relevant de l'article 29 du code des marchés publics 2006 applicable jusqu'au 31 mars 2016 puisqu'il est de nature à rentrer dans la catégorie 11 de cet article (« *services*

³⁶ Une quatrième entreprise, située à 191 km s'est vu attribuer une note de 0,07, ce qui amène à s'interroger sur les modalités d'étalonnage des notations de 0 à 10.

³⁷ TA de Lille, le 16 mars 2011 n°1101226 : « *Un délai de remise des offres de 16 jours est insuffisant pour un marché s'élevant à 60 000 € HT et pour lequel la visite des lieux s'imposait* ».

de conseil en gestion et services connexes »). Il n'entraîne donc pas dans les exceptions prévues par l'article 30 du même code et était donc bien soumis, en ce qui concerne sa passation, aux règles prévues pour l'ensemble des marchés publics.

Le choix de la procédure doit être fixé en fonction de l'étendue du besoin à satisfaire. Dans le cas de Saintes, l'acte d'engagement indique que le marché de prestations est valable un an avec une possibilité de reconduction de deux fois pour une durée identique et l'évaluation des prestations se fixe avec une partie « *prix forfaitaire* » et une autre « *prix unitaire* » pour des services d'assistance et de conseil.

Il s'agit donc d'un marché à bons de commandes qui était régi par l'article 77 du code des marchés publics 2006. En effet, comme l'indique le vade-mecum des marchés publics déjà cité : « *ordinairement conclus à prix unitaires, aucun principe ne fait obstacle à ce que les marchés à bons de commande comportent, outre une part de prestations non programmable conclue à prix unitaire, une part de prestations prévisibles conclue à prix forfaitaire. (...) Le Conseil d'Etat a d'ailleurs jugé « qu'aucune disposition du code des marchés publics ni aucun principe n'interdisent d'inclure dans un unique marché des prestations donnant lieu à l'émission de bons de commande et d'autres prestations », qui peuvent être rémunérées par un prix forfaitaire. Si ces « marchés mixtes » ne sont pas interdits, leur passation est néanmoins soumise au respect de trois conditions : les deux types de prestations doivent être clairement distingués ; les stipulations du contrat relatives aux prestations donnant lieu à l'émission de bons de commande doivent respecter les dispositions de l'article 77 du code des marchés publics ; la conclusion d'un marché global doit être permise par les dispositions de l'article 10 du code des marchés publics ».*

Au cas d'espèce, le montant pris en compte pour l'évaluation du « critère prix » en ce qui concerne le candidat retenu se décompose de la façon suivante : prix forfaitaire de l'audit (41 280 € TTC) + prix d'une journée d'assistance « président » (1 200 € TTC) + prix d'une journée d'assistance « directeur » (960 € TTC) + prix d'une journée d'assistance « consultant » (480 €).

Mais l'acte d'engagement ne fait référence ni à un minimum, ni à un maximum au niveau du montant du prix du marché. Or, comme l'indiquait l'article 27 du code des marchés publics 2006 concernant la « méthode de calcul de la valeur estimée des marchés publics » : « (...) / VI.- Pour les marchés à bons de commande comportant un maximum, la valeur à prendre en compte correspond à ce maximum. Si le marché ne fixe pas de maximum, sa valeur estimée est réputée excéder les seuils de procédure formalisée définis à l'article 26. ».

La ville de Saintes aurait donc dû passer ce marché selon une procédure formalisée et pas selon une procédure adaptée.

b- Le délai de réception des offres

La ville de Saintes a utilisé plusieurs supports de publication avec une date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence le 9 juillet 2014 et une date limite de réception des offres fixée au 29 juillet 2014. Le délai de réception des offres était donc de 20 jours si on considère que l'avis d'appel public à la concurrence a été publié le jour de son envoi.

Ce délai apparaît court pour que les entreprises puissent préparer au mieux leur dossier sachant que si le marché avait respecté les délais des procédures formalisées, le délai minimal aurait été de 40 jours ³⁸.

³⁸ En application de l'article 57 II du code des marchés publics 2006 dans le cas de procédures ouvertes : délai de 52 jours pouvant être réduit de sept jours lorsque l'avis d'appel public à la concurrence est envoyé par voie électronique et de cinq jours lorsque le pouvoir adjudicateur offre, par voie électronique et à compter de la publication de l'avis d'appel public à la concurrence, un accès libre, direct et complet aux documents de la consultation.

6.5.8. La remise en état du bardage du théâtre Le Gallia en 2014

Ce marché de travaux d'un montant de 109 880 € HT a été passé selon une procédure adaptée et a été signé le 7 novembre 2014. Son analyse appelle l'observation suivante.

La ville de Saintes a utilisé plusieurs supports de publication avec une date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence le 2 octobre 2014 et une date limite de réception des offres fixée au 15 octobre 2014. Le délai de réception des offres était donc de 13 jours si l'on considère que l'avis d'appel public à la concurrence a été publié le jour de son envoi. Il s'agit d'un délai trop court pour que les entreprises puissent préparer au mieux leur dossier dont le montant est proche des procédures formalisées.

De plus, ce délai était inférieur à celui de 35 jours alors prévu par l'ancien guide de procédure interne pour les MAPA de travaux de 90 000 € HT à 5 000 000 € HT.

6.5.9. Le marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation de la passerelle en 2015

Ce marché a été passé selon la procédure adaptée, pour un montant de 24 525 € HT et a été signé le 20 avril 2015. Son analyse appelle l'observation suivante.

La ville a produit un tableau mentionnant les critères et sous-critères ainsi que les notes attribuées aux cabinets d'architectes et/ou d'urbanisme. Mais certaines lignes de ce tableau ont été très succinctement détaillées pour l'attribution des notes. Ainsi, les lignes portant notamment sur la méthodologie (pour laquelle le cabinet retenu a obtenu la note maximale de 12) ne mentionnent aucune explication. Par ailleurs, le deuxième rapport effectué après la négociation est peu développé et le choix des notes attribuées y était peu explicite.

Les documents d'analyse des offres sont donc trop succincts et insuffisamment motivés, alors que le pouvoir adjudicateur doit être en mesure d'expliquer et de justifier ses choix, notamment en cas de contestation d'un candidat écarté.

6.5.10. Le marché de fourniture et de maintenance d'un système de vidéo protection en 2015

Pour ce marché de fournitures à bons de commande, un montant maximum de 180 000 € HT avait été fixé dans le cahier de clauses administratives particulières. Il a été passé selon une procédure adaptée pour un montant d'environ 140 000 € HT. La décision de le signer a été prise le 27 avril 2015.

Son analyse appelle les observations suivantes :

a- Le délai de réception des offres

La ville de Saintes a utilisé plusieurs supports de publication avec une date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence le 24 février 2015 et une date limite de réception des offres fixée au 17 mars 2015. Le délai de réception des offres est donc de 26 jours si l'on considère que l'avis d'appel public à la concurrence a été publié le jour de son envoi.

Or, il s'agissait d'un délai trop court pour que les entreprises puissent préparer leurs offres. De plus, ce délai était inférieur à celui de 30 jours alors prévu par l'ancien guide de procédure interne pour les MAPA de fournitures et services de 90 000 € HT à 5 000 000 € HT.

b- L'analyse des offres

La ville a produit un tableau détaillant les critères et sous-critères et les notes attribuées aux six entreprises soumissionnaires. La pondération des critères de choix, obligatoire en procédure formalisée, ne l'est pas en procédure adaptée. Son usage est cependant recommandé car cette méthode facilite le choix de l'offre

économiquement la plus avantageuse et garantit le respect de l'égalité des candidats. Or, au cas d'espèce, le rapport d'analyse n'était pas détaillé par sous-critères. Par conséquent, aucune des notes attribuées n'est réellement expliquée, notamment en ce qui concerne les aspects techniques.

Le document d'analyse des offres est donc trop succinct et insuffisamment motivé, alors que le pouvoir adjudicateur doit être en mesure d'expliquer et de justifier ses choix, notamment en cas de contestation d'un candidat écarté.

6.6. CONCLUSION GENERALE SUR LES MARCHES PUBLICS

L'ensemble des observations susmentionnées concernant les marchés publics de la ville de Saintes appelle donc une remise en ordre générale des procédures, à mener dans le cadre des nouvelles dispositions issues de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

La chambre régionale des comptes recommande donc au pouvoir adjudicateur de la ville d'élaborer et de mettre en œuvre des procédures internes qui précisent les rôles respectifs des différents acteurs chargés de la commande publique (élus, agents) ainsi que les points suivants :

- s'agissant des processus applicables à l'ensemble des marchés (qu'ils soient à procédure adaptée ou formalisée) : les modalités de recensement des besoins ; l'élaboration d'une nomenclature pour leur regroupement par opération et catégorie homogène ; les modalités de computation et de suivi des différents seuils applicables aux marchés ; la traçabilité des processus de publicité et/ou de mise en concurrence ; la traçabilité des décisions prises et de leurs auteurs ; les modalités d'engagement financier et juridique ; les modalités de réception et de suivi des prestations et fournitures ; les modalités d'attestation du service fait ; l'organisation mise en place pour le respect des délais de paiement ; les modalités d'archivage des dossiers... ;
- s'agissant en particulier des marchés à procédure adaptée : la définition des règles de publicité et de mise en concurrence ainsi que des règles relatives aux délais de remises des offres ; l'encadrement des critères de sélection des candidatures et de choix des offres ; l'encadrement du recours à la négociation ; les modalités d'information des candidats retenus et écartés : les documents types à utiliser (actes d'engagement, rapports d'analyse des offres, courriers aux candidats retenus ou écartés, ...) ; les pièces à conserver et à archiver ;

Par ailleurs, et pour garantir la mise en œuvre effective de ces procédures et pour en évaluer les gains, il serait également nécessaire que la ville mette en place un contrôle interne du processus de la commande publique, lequel devrait également rendre compte régulièrement de ses investigations au conseil municipal.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que le règlement intérieur du 15 décembre 2015 sera complété par un guide des procédures plus précis, que le service des marchés publics de la ville allait travailler à l'élaboration d'une nomenclature et que divers documents type utilisés par les services ont déjà été actualisés.
