

REÇU

28 NOV. 2017

Sous-Préfecture
de SAINTES

**2017-158. RAPPORT D'OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES
COMPTES (CRC) DE NOUVELLE AQUITAINE RELATIF A LA CDA 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 DESRENTÉ, 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 des Juridictions financières, et notamment l'article L. 243-8, précisant que : « le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse au président d'un établissement public de coopération intercommunale est également transmis par la chambre régionale des comptes aux maires des communes membres de cet établissement public, immédiatement après la présentation qui en est faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce rapport est présenté par le Maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat. »

Vu la délibération n°2017-150 du Conseil Communautaire en date du 14 septembre 2017 de la CDA de Saintes portant communication du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) Nouvelle-Aquitaine,

Vu la notification le 31 août 2017 du rapport d'observations définitives concernant la CDA de Saintes par la CRC Nouvelle- Aquitaine,

Considérant que suite au débat intervenu lors du Conseil Communautaire de la CDA de Saintes du 14 septembre 2017 après la communication et la présentation du rapport d'observations définitives de la CRC Nouvelle-Aquitaine, celle-ci transmet également le rapport d'observations définitives à chaque maire des communes membres de l'établissement qui est chargé de le présenter au plus proche conseil municipal, ce rapport devant donner lieu à débat,

Considérant qu'un contrôle des comptes et de la gestion de la CDA de Saintes a été effectué concernant les exercices 2013 et suivants dans le cadre du programme 2016 de la CRC de Nouvelle-Aquitaine,

Considérant que le rapport ci-joint résultant de ce contrôle de gestion se structure autour de 6 thématiques :

- Les modalités d'exercice des compétences
- Les modalités d'administration
- La tenue des comptes et des régies
- La situation financière
- Le personnel
- Les marchés publics.

Concernant la présentation faite par Monsieur le Maire et le débat qui s'ensuit,

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

Il est proposé au Conseil Municipal de :

- Prendre acte de la communication du rapport d'observations de la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle Aquitaine, ci-joint relative au contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté d'Agglomération de Saintes concernant les exercices 2013 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

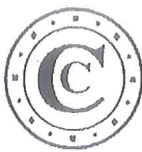
Ne prend pas part au vote : 0

REÇU
28 NOV. 2017
Sous-Préfecture
de SAINTES

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.



REÇU

28 NOV. 2017

Sous-Préfecture
de SAINTES

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE SAINTES

Années 2013 et suivantes

LA SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU RAPPORT

1. LES MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

La communauté d'agglomération de Saintes -CdA- est issue de la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2013 entre la communauté de communes du Pays Santon et la communauté de communes du Pays Buriaud, ainsi que de l'extension à plusieurs communes. Toutefois, le périmètre de la CdA n'est en phase ni avec celui de son aire urbaine, ni avec la cartographie actuellement retenue pour l'élaboration du SCOT. Pour autant, le Schéma départemental de coopération intercommunale n'a pas prévu de modification sur ce point, la fusion avec deux autres communautés de communes n'ayant pas été retenue à ce jour.

Les statuts de la CdA fixés par arrêté préfectoral du 14 janvier 2015 sont actuellement en voie de clarification, tout comme sa compétence en matière d'action sociale. La compétence « éducation, enfance, jeunesse » 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 ; elle représentait en 2015 entre le tiers et les deux cinquièmes des dépenses totales de la CdA. Le transfert éventuel à la CdA, en 2017, de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme reste suspendu aux décisions que prendront les communes-membres. Les modalités juridiques et financières du transfert, en 2018, de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations GEMAPI sont en cours d'examen. Le transfert de la gestion de l'eau et de l'assainissement interviendra quant à lui de manière obligatoire à compter de 2020.

La CdA de Saintes a versé ou a prévu de verser des subventions d'investissement d'un montant total de 2,115 M€ pour la ligne à grande vitesse Tours Bordeaux. Or, le financement de ce type d'infrastructures ne figure pas dans ses statuts et le trajet de cette ligne ne dessert pas son territoire. Cette dépense apparaît donc dépourvue de base juridique et méconnaît le principe de spécialité qui régit l'intercommunalité.

Un projet de schéma de mutualisation des services a été adressé fin 2015 par la CdA aux communes-membres mais vingt-quatre d'entre elles ont émis un avis défavorable et la ville 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 de Saintes avaient également été créées mais il y a été mis un terme suite au changement de président à la CdA en mars 2016.

La CdA gère en régie directe la collecte des déchets ménagers et déchets assimilés et la gestion des déchetteries. Ce service n'a toutefois 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'a pas été doté d'un compte autonome au Trésor.

La CdA a institué tardivement la commission consultative des services publics locaux ; celle-ci ne s'était réunie qu'une seule fois en 2015 et ses travaux n'ont pas été présentés au conseil communautaire, en méconnaissance de l'article L.1413-1 du code général des collectivités territoriales. Elle s'est toutefois réunie fin 2016 et ses travaux ont été soumis au conseil communautaire.

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

2. LES MODALITÉS D'ADMINISTRATION

De janvier 2013 à mars 2014 puis de mai 2014 à août 2016, les délégations de pouvoir données par le conseil communautaire au bureau étaient très larges mais le conseil communautaire a continué, à tort, à délibérer en divers domaines dont il s'était pourtant juridiquement dessaisi.

Des améliorations sont à apporter pour les modalités de convocation des élus, la tenue des registres des délibérations et des actes de l'exécutif ainsi que la mise à jour du recueil des actes administratifs.

Pour la prévention des conflits d'intérêts, le conseil communautaire a adopté le 23 mars 2016 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 REGIES

La vérification au 31 décembre 2014 de la concordance entre, d'une part, les états de la dette figurant aux comptes administratifs et, d'autre part, les soldes de sortie des c/16 des comptes de gestion a mis en évidence quelques écarts pour le budget principal et les budgets annexes. Par ailleurs, les mentions et pièces à joindre aux mandats d'annulation de titres devraient faire l'objet d'une plus grande rigueur.

La CdA disposait en 2015 de quatre régies de recettes ayant encaissé cette année-là au total 0,748 M€. Les actes institutifs de certaines d'entre elles devraient être revus. La CdA devrait instituer des contrôles réguliers de ces régies, ce qui se justifie d'autant plus que certaines manient des montants très importants.

4. LA SITUATION FINANCIERE

Pour le budget principal de 2013 à 2015, les produits de gestion ont progressé de 17,5 %. La principale ressource est constituée des ressources fiscales ; les produits des taxes d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises ont augmenté de 6,1 % depuis 2013, cette évolution étant due uniquement à celle des bases, les taux étant restés inchangés. Les charges de gestion ont augmenté de 17,1 % ; parmi ces charges, celles afférentes au personnel se sont accrues de 22,1 %.

L'excédent brut de fonctionnement a augmenté de 19,5 % entre 2013 et 2015. La capacité d'autofinancement (CAF) brute a progressé de 23,5 % et représentait, en 2015, 14,2 % des produits de gestion contre 13,5 % en 2013.

Les dépenses d'équipement cumulées 2013-2015 se sont élevées à 2,581 M€ et les subventions d'équipement versés à 3,038 M€. Le financement propre disponible était suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses d'investissement. La communauté d'agglomération a malgré tout recouru à un nouvel emprunt d'un montant de 0,9 M€ en 2014.

L'encours de la dette a augmenté au cours de la période, passant de 3,652 M€ au 31 décembre 2013 à 3,993 M€ au 31 décembre 2015. Malgré cette hausse, la CAF nette de l'annuité des emprunts est restée positive et a augmenté en 2015. Le ratio de désendettement (qui rapporte l'encours de la dette au 31 décembre à la CAF brute de l'exercice) ne représentait qu'une année en 2015.

Cette situation ne présente donc pas de signes de tensions particuliers sur la période 2013-2015.

Le budget annexe des transports urbains est financé en grande partie par les produits des services mais aussi grâce aux subventions du département et aux subventions exceptionnelles accordée par le budget principal de la CdA. Pour ces dernières, la CdA devra à l'avenir prendre des délibérations spécifiques et motivées en application des articles L.1221-5 et-12 du code des transports.

La situation du budget annexe de la politique des déchets ne présente pas de tension sur la période.

5. LE PERSONNEL

L'effectif en agents titulaires de la CdA était de 515 agents en 2015 contre 471 en 2013. Les emplois de contractuels sont passés de 73 en 2013 à 40 en 2015. Pour l'emploi de personnes handicapées, avec un taux de 4,65 % de l'effectif, la CdA se situait en 2015 en-dessous 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), puisqu'en 2015, 395 d'entre eux travaillaient seulement 1546,6 heures par an et 187 d'entre eux

seulement 1561,40 heures par an. La plupart des avantages horaires qui en sont à l'origine ont été attribués irrégulièrement. Leur coût annuel pour la CdA peut être évalué en moyenne à 0,597 M€ par an, dont 0,545 M€ pour le budget principal et 0,052 M€ pour le budget annexe déchets, soit un coût total cumulé 2013-2015 de 1,635 M€ pour le budget principal et de 0,156 M€ pour le budget annexe déchets.

L'absentéisme pour raisons de santé nécessite une attention particulière de la part de la CdA pour y remédier.

Le régime indemnitaire appliqué aux agents de la CdA résulte, pour l'essentiel, de la délibération du 20 juin 2013, qui reprend le régime indemnitaire auparavant attribué par la communauté de communes du Pays Santon. La régularité de ce régime n'appelle qu'une observation concernant les agents de la filière sanitaire. Par ailleurs, cinq agents de catégorie A se sont vu maintenir à titre individuel des régimes indemnitaires antérieurs plus favorables, en application de l'article L.5211-41-3 du code général des collectivités territoriales. Il aurait toutefois été nécessaire que le président de la CdA prenne des arrêtés individuels pour leur maintien.

Le contrat du collaborateur de cabinet en fonction du 1^{er} février 2013 à mars 2014 avait été établi à tort en référence à l'emploi fonctionnel de directeur des services alors que cet emploi n'était pas occupé ; par ailleurs, les modalités de calcul de son traitement étaient incorrectes. Pour les renouvellements de contrats de certains agents contractuels de catégorie A, les preuves de publication des emplois n'ont pas toutes été produites. L'examen des situations de mises à disposition d'agents par la CdA a montré plusieurs cas dans lesquels les délibérations, les conventions et les arrêtés individuels y afférents étaient tardifs ou n'ont pu être produits.

La délibération et l'arrêté individuel d'attribution du logement de fonction attribué par la CdA devraient être mis à jour au regard des nouvelles 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 CdA 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, pour la CdA de Saintes, l'enjeu financier global de la commande publique s'élève à 25,175 M€.

Le conseil communautaire s'est totalement dessaisi depuis janvier 2013 de son pouvoir adjudicateur au bénéfice de ses présidents successifs, par le biais des délégations de pouvoir qui leur ont été accordées. Depuis juillet 2014 la CdA ne dispose plus d'un service propre chargé des commandes publiques puisqu'elle recourt désormais au service des marchés de la ville de Saintes. La CdA est membre de plusieurs groupements de commandes. Il serait utile qu'elle évalue précisément les gains ainsi obtenus.

La CdA prend diverses mesures pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises mais n'a pas pour politique de prévoir des clauses contractuelles à caractère social ou environnemental ou de faire figurer des caractéristiques environnementales dans les spécifications techniques. Il est rappelé que le pouvoir adjudicateur doit déterminer la nature et l'étendue de ses besoins en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale. A cette fin, il peut recourir 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.

La CdA devrait se doter d'une nomenclature et d'outils de gestion pour regrouper ses 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.

Pour ce qui concerne en particulier les marchés à procédure adaptée (MAPA), la CdA 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 arrêté le 12 janvier 2016 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.

La CdA 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.

Des contrôles particuliers ont été effectués sur certains marchés et appellent les remarques suivantes :

- pour le marché d'acquisition et de maintenance de photocopieurs numériques multifonctions passé en septembre 2014, le tableau d'analyse des critères et sous-critères a été très succinctement détaillé pour l'attribution des notes. Or, le pouvoir adjudicateur doit être en mesure de justifier précisément ses choix ;
- pour le marché de travaux de décapage archéologique dans le cadre de la réalisation d'une zone d'activité économique passé en mars 2014, la CdA n'a laissé qu'un délai très court aux candidats pour déposer leurs offres. De plus, la CdA n'a pas publié d'appel à candidatures via son profil d'acheteur, en méconnaissance du III de l'article 40 du code des marchés publics 2006 ;
- pour le marché de fourniture et livraison de denrées alimentaires passé en janvier 2015, le lot 9C d'un montant total de 160 000 € HT dépasse le seuil de 80 000€ HT prévu par l'article 27 III du code des marchés publics 2006. Ce lot aurait donc dû être passé selon la procédure d'appel d'offre d'ouvert comme onze autres lots du marché.

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 20 juin 2013 pour y intégrer également, si telle est la volonté de l'organe délibérant compétent, les indemnités réglementaires de référence concernant les agents de la filière sanitaire et sociale.

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

2. 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 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 ;

- 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 communautaire.

Rappel d'obligation juridique fait au cours du présent contrôle et totalement mis en œuvre :

3. Veiller à ce que les conseillers communautaires 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 (qui est applicable à la CdA par renvoi de l'article L. 5211-3 du même code).

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

4. 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.
5. Mettre en conformité l'attribution de logements de fonctions 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 :

6. Veiller à ce que le conseil communautaire s'abstienne de prendre des décisions dans des domaines d'attributions qu'il a délégués au bureau ou au président en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, de telles délégations ayant pour effet juridique de dessaisir l'organe déléguant des pouvoirs délégués.
7. 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.
8. 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.
9. 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.....	6
SOMMAIRE.....	8
LA PROCÉDURE.....	10
LES OBSERVATIONS DÉFINITIVES RETENUES.....	11
1. LES MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES	11
1.1. Le périmètre et les compétences de la communauté d'agglomération	11
1.1.1. Le périmètre de la communauté d'agglomération.....	11
1.1.2. Les transferts de compétences opérés et leur mise en œuvre.....	12
1.1.3. Le respect du principe de spécialité	15
1.1.4. Les mutualisations de services.....	16
1.2. Les activités suivies sur des budgets annexes.....	17
1.3. La commission consultative des services publics locaux	18
1.4. Le soutien financier à des associations.....	18
2. LES MODALITÉS D'ADMINISTRATION	19
3. LA TENUE DES COMPTES ET DES RÉGIES.....	20
3.1. L'ouverture d'un compte au Trésor pour certains budgets annexes.....	20
3.2. L'examen des états de l'actif.....	21
3.3. La concordance des états de la dette avec les soldes des comptes de gestion	21
3.4. Les annulations de titres du c/673.....	22
3.5. Les régies de recettes et d'avances.....	23
4. LA SITUATION FINANCIÈRE	24
4.1. L'analyse du budget principal.....	24
4.1.1. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement	24
4.1.2. Les investissements et leur financement.....	25
4.1.3. L'endettement et la capacité de désendettement	25
4.1.4. Analyses particulières sur la fiscalité directe perçue	25
4.1.5. Analyses particulières sur d'autres ressources de fonctionnement	26
4.1.6. Analyses particulières sur les charges de personnel.....	26
4.1.7. Analyses particulières d'autres charges de fonctionnement.....	27
4.1.8. Conclusion sur le budget principal.....	28
4.2. L'analyse des budgets annexes	28
4.2.1. Le budget annexe des transports urbains	28
4.2.2. Le budget annexe de la politique déchets	30
5. LE PERSONNEL	31
5.1. L'évolution des effectifs et gestion du personnel.....	31
5.2. L'organisation du temps de travail, les congés et les absences.....	32
5.2.1. L'aménagement et la réduction du temps de travail	32
5.2.2. L'octroi de congés exceptionnels	37
5.2.3. Les absences pour raisons de santé.....	37
5.3. Le cadre indemnitaire.....	38
5.4. L'examen de quelques situations particulières.....	40

5.4.1.	Les emplois de cabinet.....	40
5.4.2.	Les agents contractuels de catégorie A.....	40
5.4.3.	Les agents mis à disposition par la collectivité	41
5.5.	Logements et véhicules attribués aux agents	42
5.5.1.	Les logements.....	42
5.5.2.	Les véhicules de service	42
5.6.	L'action sociale et l'aide à la protection sociale complémentaire des agents	43
5.6.1.	L'attribution des chèques-déjeuner	43
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.....	44
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	45
6.2.1.	L'organisation du pouvoir adjudicateur.....	45
6.2.2.	Les groupements de commande	46
6.2.3.	La prise en compte des dimensions économiques, sociales et environnementales.....	46
6.3.	Les procédures générales établies pour la commande publique	47
6.3.1.	La formalisation des procédures internes.....	47
6.3.2.	La définition des besoins et leur répartition par opérations ou catégories homogènes	47
6.3.3.	La computation des seuils et son utilisation	48
6.3.4.	L'organisation pour le respect des délais de paiement dans la commande publique	48
6.4.	Les procédures particulières aux marchés à procédure adaptée (MAPA)	49
6.4.1.	La définition des spécifications techniques.....	49
6.4.2.	Le respect des obligations de publicité pour les MAPA	49
6.4.3.	La sélection des candidats, la négociation, le choix des offres et l'attribution des MAPA	50
6.4.4.	L'achèvement de la procédure d'attribution.....	52
6.5.	Les contrôles particuliers effectués	52
6.5.1.	Le marché d'acquisition et de maintenance de photocopieurs numériques multifonctions.....	53
6.5.2.	Le marché de travaux de décapage archéologique sur une zone d'activité	53
6.5.3.	Le marché de fourniture et livraison de denrées alimentaires	54

LA PROCEDURE

Le contrôle de la gestion de la communauté d'agglomération de Saintes (CdA 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-Claude CLASSIQUE, président depuis le 23 mars 2016, par lettre du 1^{er} avril 2016. Elle a par ailleurs été notifiée à M Jean-Philippe MACHON, ancien président du 25 avril 2014 au 14 mars 2016, et à M. Jean ROUGER, ancien président du 1^{er} janvier 2013 au 24 avril 2014, par lettres du 15 janvier 2016.

Les entretiens préalables prévus par l'article L.243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu le 15 décembre 2016 avec M. CLASSIQUE, 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 au président de la CdA. Des extraits concernant leur gestion ont été adressés à M. MACHON et à M. ROUGER. Des extraits les concernant ont également envoyés au président de la communauté de communes de Gémovac et de la Saintonge viticole ainsi qu'au président de la communauté de communes Charente-Arnoult, Cœur de Saintonge et à un agent. Des communications administratives ont par ailleurs été adressées au préfet de la Charente-Maritime et au comptable public actuellement en fonctions.

L'actuel ordonnateur a répondu par courrier du 10 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

1.1. LE PERIMETRE ET LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

1.1.1. *Le périmètre de la communauté d'agglomération.*

La communauté d'agglomération (CdA) de Saintes (36 communes – 59 256 habitants) est issue de la fusion intervenue le 1er janvier 2013 entre la communauté de communes du Pays Santon et la communauté de communes du Pays Buriaud, ainsi que de son extension à sept autres communes.

Cependant, et comme l'indiquent les cartes figurant au schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) arrêté par le préfet de la Charente-Maritime le 29 mars 2016¹, le périmètre de l'intercommunalité autour de Saintes n'est en phase ni avec le périmètre des aires urbaines, ni avec la cartographie actuellement retenue pour l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Pour autant, le SDCI susmentionné n'a pas prévu de nouvelle modification du périmètre de la CdA de Saintes. En effet, la seule modification proposée pour le Département concernait la fusion de la communauté de communes de Gémovac et de la Saintonge viticole et de la communauté de communes Charente-Arnoult, Cœur de Saintonge étendue à une autre commune pour assurer la continuité territoriale.

Ce schéma indique toutefois qu'il ne s'agit là que « (d') une première étape dans la perspective d'une fusion avec la CdA de Saintes, également membre de ce syndicat mixte du Pays de la Saintonge Romane, actuellement composé des 3 EPCI à fiscalité propre. / Cette option permet ainsi de maintenir le périmètre du SCOT et d'envisager à terme, la constitution d'un seul EPCI sur ce territoire. »

Un autre choix aurait été possible, qui aurait pu consister à fusionner immédiatement la communauté de communes de Gémovac et de la Saintonge viticole avec la CdA de Saintes ; mais cette option n'a pu être retenue en raison de l'opposition de plusieurs communes, non membres actuellement de la CdA, qui s'est cristallisée autour de la question des compétences ; en particulier sur le fait que la CdA de Saintes est dotée d'une compétence « *éducation enfance jeunesse* » jugée par elles trop coûteuse. Ce projet se serait également heurté à des résistances politiques.

Le préfet a donc, par arrêté n° 16-1721-DRCTE-BCL du 20 septembre 2016, procédé à la fusion susmentionnée qui avait été proposée dans le cadre du SDCI. Mais, par ordonnance du 9 novembre 2016, le juge des référés tribunal administratif de Poitiers a prononcé la suspension de cet arrêté en retenant, tout d'abord l'urgence, puis en estimant « *qu'il ressort des pièces du dossier que la fusion envisagée par le préfet de la Charente-Maritime a pour but principal de rattacher, dans un premier temps, la communauté de communes de Gémovac, qui ne peut subsister en l'état en raison de son trop faible nombre d'habitants, à la communauté de communes de Charente-Arnoult Cœur de Saintonge, dans l'attente de l'extension de la communauté d'agglomération de Saintes ; que le préfet ne fait pas état de liens particuliers passés ou présents entre les deux communautés de communes, de projet ou de synergie qui légitimeraient, indépendamment du problème posé par la population insuffisante de la communauté de communes de Gémovac, l'union de ces deux établissements publics ; qu'enfin, l'inclusion de la commune de (...) dans la nouvelle structure n'est justifiée que par la nécessité d'assurer, dans une configuration insolite, une continuité territoriale entre ces deux communautés de façon à permettre leur fusion ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le périmètre de la fusion méconnaît les*

¹ Voir le site : <http://www.charente-maritime.gouv.fr/Politiques-publiques/Relations-avec-les-collectivites-locales/Developpement-local/Politiques-territoriales/Le-Schema-departemental-de-cooperation-Intercommunale-SDCI-de-la-Charente-Maritime>

prescriptions du 2° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales relatives à la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée ».

La situation apparaît donc actuellement bloquée.

1.1.2. Les transferts de compétences opérés et leur mise en œuvre

Lors des entretiens de fin de contrôle, son président et ses anciens présidents ont insisté sur le fait que, contrairement à d'autres communautés d'agglomération, la CdA de Saintes a surtout des compétences centrées sur la mise en commun du fonctionnement de divers services, et beaucoup moins sur la réalisation d'équipements structurants. Le président en fonctions lors de la création de la CdA a précisé que les principaux objectifs alors poursuivis étaient la constitution autour de la ville de Saintes d'une agglomération cohérente et structurée, en privilégiant la mise en commun de l'accueil des enfants, en vue de son amélioration.

L'analyse des statuts de la CdA appelle plusieurs observations.

La nécessité d'une actualisation formelle

Les statuts de la CdA en vigueur lors du contrôle avaient été réalisés sous l'empire de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dans sa version applicable au 14 janvier 2015. Mais ils ne correspondent plus, dans leurs distinctions entre compétences obligatoires, optionnelles et facultatives, à celles actuellement en vigueur, puisque la compétence en matière de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés, qui était alors optionnelle, est désormais obligatoire ; de même les compétences en matière de tourisme et d'accueil des gens du voyage, qui étaient auparavant facultatives, sont désormais obligatoires.

Par ailleurs, s'agissant en particulier des déchets ménagers et assimilés, les statuts de la CdA de Saintes comportent une formulation qui reprend celle de l'article L.5216-5 dans sa version antérieure au 9 août 2015 (« *collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13* ») ; cette formulation est donc ambiguë puisqu'elle ne permet pas, à sa lecture, de préciser quelle est précisément le champ des compétences transférées en ce domaine (la totalité ou seulement une partie).

Ce point nécessite donc une clarification qui a été enclenchée par le conseil communautaire lors de sa délibération du 15 septembre 2016. Il ressort des documents produits par le président de la CdA à l'appui de sa réponse aux observations provisoires que les clarifications nécessaires ont été définitivement entérinées par l'arrêté préfectoral du 23 décembre 2016 qui a modifié les statuts de la communauté d'agglomération.

Les compétences obligatoires :

La compétence concernant l'élaboration du plan local d'urbanisme a été introduite dans les compétences obligatoires des communautés d'agglomération par l'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014. En principe, la CdA de Saintes deviendra compétente en ce domaine le 27 mars 2017 sauf « *si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent* ». A la fin 2016, les communes-membres de la CdA ne s'étaient pas encore exprimées sur ce sujet mais une conférence des maires prévue en décembre 2016 devait être l'occasion d'un échange sur ce point.

La compétence concernant la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)² a été introduite dans les compétences obligatoires des communautés d'agglomération par l'article 56 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et entrera en vigueur légalement qu'à compter du 1er janvier 2018. La CdA de Saintes dispose déjà actuellement d'une compétence en matière de « *protection et valorisation des milieux aquatiques – entretien et gestion des cours d'eau* », dont le contenu concerne surtout des études, le recueil et la diffusion de données, des actions de communication et « *la réalisation ou le soutien aux travaux d'aménagement et d'entretien hydrauliques concernant les milieux aquatiques contribuant à la gestion des eaux et à l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques du territoire* ». Mais cette compétence n'est actuellement pas explicitement étendue à la prévention des inondations. La CdA a indiqué que les modalités juridiques et financières liées à cette prise de compétence seront examinées au cours de l'année 2017. Un travail partenarial avec les syndicats compétents a d'ores et déjà été engagé : la CdA participe aux réunions d'information organisées par l'Etat sur le périmètre des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) ainsi qu'à la définition du périmètre et des missions de l'établissement public territorial de bassin (EPTB) de la Charente.

Au 1er janvier 2020, la CdA de Saintes devra également assurer obligatoirement la compétence en matière d'eau et d'assainissement. Elle a indiqué que les modalités juridiques et financières liées à cette prise de compétences seraient examinées à partir de 2017.

Enfin, conformément au III de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, l'intérêt communautaire a été défini par une délibération du conseil communautaire du 21 novembre 2013 en matière d'équilibre social de l'habitat et par une délibération en date du 13 mars 2014 pour ce qui est des compétences en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace communautaire.

Les compétences optionnelles :

La CdA de Saintes dispose bien dans ses statuts de trois compétences optionnelles parmi les sept possibles, à savoir : la protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, la construction et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et l'action sociale d'intérêt communautaire.

L'intérêt communautaire a été défini par une délibération du conseil communautaire du 21 novembre 2013 en matière d'équipements culturels et sportifs.

S'agissant de l'intérêt communautaire pour l'action sociale, le site internet de la CdA de Saintes mentionne pour cette politique qu'elle « *est l'un des plus importants financeurs de la Mission Locale de Saintes et de la Saintonge, dont l'objectif est d'accueillir, d'informer et d'orienter les demandeurs d'emploi âgés de 16 à 25 ans. Elle participe également à la réinsertion sociale et professionnelle en soutenant financièrement [l'association] le SAS qui propose une aide vers le retour à l'emploi et à la vie sociale par la mise en place de chantiers d'insertion* ».

La CdA de Saintes a indiqué que, dans ses statuts initiaux en vigueur en 2013 et 2014, les compétences en matière d'action sociale reprenaient les compétences précédemment assurées par les communautés de communes du Pays Santon et du Pays Buriaud. L'intérêt communautaire en la matière a été étendu le 5 avril 2016 à l'action sociale « *santé* » afin de permettre la signature du contrat local de santé. La CdA a indiqué que

² Cette compétence est définie par les 4 alinéas suivants de l'article L.211-7 du code de l'environnement : « *I.- Les collectivités territoriales et leurs groupements (...) sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant : / 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; / 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; / (...) / 5° La défense contre les inondations et contre la mer ; / (...) / 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ; / (...)* ».

le conseil communautaire aura à se positionner en ce domaine « *sur des sujets qui n'avaient pu être soumis à délibération jusqu'à ce jour compte tenu du contexte politique* ».

Les compétences facultatives :

La CdA de Saintes s'est aussi dotée dans ses statuts de plusieurs compétences facultatives « pompes funèbres », « refuge pour animaux » ; « protection et valorisation des milieux naturels et de la biodiversité ».

Mais sa compétence facultative la plus importante est la compétence « *éducation, enfance, jeunesse* » définie de manière très large puisqu'elle englobe les sous-compétences suivantes :

- la petite enfance (enfants de 0 à 3 ans) avec la création d'un schéma d'accueil, la construction, l'extension, la gestion et le fonctionnement des établissements affectés à l'accueil des enfants ainsi que la gestion et le financement des services d'accueil ;
- le fonctionnement des écoles primaires, avec la gestion de l'affectation des enfants scolarisés et l'organisation du service ;
- l'organisation et la gestion des activités périscolaires avant et après la classe, avec l'accueil, la restauration scolaire et les activités sportives et culturelles dispensées dans la continuité du temps scolaire ;
- l'organisation et la gestion des activités extra-scolaires, avec l'élaboration et la mise en œuvre du projet éducatif de territoire et l'organisation des activités qui s'exercent le mercredi et pendant les vacances scolaires (hors centres sociaux, maisons de quartiers et foyers ruraux) ;

Pour les trois dernières sous-compétences, les statuts précisent qu'elles comprennent « l'ensemble des charges (y compris le personnel) liées à ces activités hors dépenses de fonctionnement (eau, électricité, chauffage, entretien courant) et dépenses d'investissement liées aux bâtiments ». Ce dernier point a suscité une interrogation juridique. Normalement, en application des articles L. 1321-1 et -2 du code général des collectivités territoriales, la division des compétences transférées ne doit en principe pas conduire à une scission des opérations d'investissement et de fonctionnement au sein d'une même compétence. Cependant, pour cette compétence particulière en matière scolaire, il ressort de l'article L. 212-8 du code de l'éducation et de son interprétation³ qu'il est possible de distinguer la compétence relative aux bâtiments scolaires (charges immobilières telles que construction, réparations, entretien, chauffage, éclairage) de celle relative au service des écoles (acquisition du mobilier et des fournitures, recrutement et gestion des personnels de service et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles).

L'importance que représente cette compétence facultative pour la CdA a été analysée sur la base de la présentation croisée par fonction du compte administratif 2015 du budget principal, auquel ont été rajoutées les données financières des budgets annexes⁴. Il en ressort que :

- en 2015, sur un total pour la CdA de 38,876 millions d'euros (M€) de dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement tous budgets confondus, 25,8 % ont été consacrées à la fonction enseignement formation, 16,9 % à la politique des déchets, 12,7 % aux services généraux, 11,2 % à la fonction famille, 8,3 % à la fonction sport et jeunesse, 7,2 % aux transports urbains, 3,9 % à la fonction aménagement et services urbains, environnement, 3,4 % aux budgets annexes ZAC, 2,4 % à la fonction interventions sociales et santé et 2,2 % à la fonction action économique (le reste étant réparti entre des dépenses non ventilées - 5,3 %-, la fonction culture - 0,5 %- et le budget annexe Hôtel d'entreprises - 0,1 %-).

³ Réponse ministérielle à la question n°21478 publiée le 4 mai 2006 au JO du Sénat

⁴ Les tableaux croisés par fonction « au niveau le plus fin de la nomenclature par fonction » ne figuraient pas, par erreur, à l'appui des comptes administratifs 2014 et 2015, en méconnaissance des articles L.2312-3, R.5211-14 et R.2311-1 du code général des collectivités territoriales. Mais ils ont été produit en fin d'instruction.

- les charges de personnel, qui représentent plus de la moitié (55 %) des dépenses réelles de fonctionnement, sont ventilées à proportion de 37 % dans la fonction enseignement, de 19 % dans la fonction famille, de 15 % dans la fonction services généraux, de 14 % dans le budget annexe déchets et de 9 % dans la fonction sport et jeunesse. Ces cinq domaines représentent la quasi-totalité (94 %) des charges de personnel.

Ainsi la compétence « éducation, enfance, jeunesse » de la CdA de Saintes représente à elle seule entre le tiers et les deux cinquièmes de ses dépenses totales de l'exercice 2015 et entre les trois cinquièmes et les deux tiers de ses dépenses de personnel.

Par ailleurs, la CdA s'est bien dotée d'une comptabilité analytique précise pour ce qui est du service « *éducation enfance jeunesse* », qui lui permet notamment de suivre de manière détaillée les coûts de chacun des accueils périscolaire et extrascolaire ainsi que de chacune des structures destinées à l'accueil de la petite enfance.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président en fonctions lors de la création de la CdA a tenu à rappeler que la prise de cette compétence facultative résultait des échanges qui avaient eu lieu notamment avec les petites communes et qui avaient montré l'intérêt de cette mise en commun. L'actuel président a, quant à lui, indiqué que la CdA travaillait actuellement sur un projet de révision de cette compétence assez coûteuse. L'idée serait notamment, dans le cadre d'une convention de ruralité en lien avec le Département et l'Inspection académique, de créer des pôles éducatifs, c'est-à-dire des regroupements pédagogiques intercommunaux d'au moins quatre classes.

1.1.3. Le respect du principe de spécialité

La CdA de Saintes a versé en 2013 et 2014 des subventions d'investissement d'un montant total de 1,654 M€ pour la ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, cette dépense représentant près des trois dixièmes de l'ensemble de ses dépenses réelles d'équipement cumulées de la période 2013-2015.

Ces paiements se fondent sur deux délibérations du conseil communautaire en dates du 15 janvier 2013 puis du 19 décembre 2013, la première ayant prévu le versement d'une subvention totale de 2,115 M€ (dont 1,247 M€ en 2013 et 0,868 M€ en 2014) et la seconde ayant porté le montant total à 2,158 M€ (dont 1,291 M€ en 2013, 0,372 M€ en 2014, 0,287 M€ en 2015, 0,091 M€ en 2016 et en 2017 et 0,028 M€ en 2018).

La CdA a aussi produit la délibération du bureau communautaire en date du 20 juin 2013 autorisant la signature de la convention de financement de la LGV, ainsi que ladite convention, qui a été signée avec l'Etat, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, Réseau ferré de France et de nombreuses collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Cette situation appelle une observation concernant la possibilité juridique pour la CdA de Saintes de participer à un tel financement au regard de ses compétences, régies par le principe de spécialité applicable aux EPCI. La manière dont il y a lieu d'interpréter ce principe de spécialité est précisée sur le site internet du ministère de l'intérieur⁵. Il se décline de manière fonctionnelle et territoriale :

- un EPCI n'a pas, contrairement à ses communes membres, de compétence générale. Il ne peut donc exercer que les compétences qui lui ont été explicitement transférées par la loi et/ou par ses communes membres et qui, de ce fait, figurent dans les statuts ;
- le champ de compétences d'un EPCI est limité au territoire des seules collectivités qu'il associe. Par conséquent, le juge administratif sanctionne un groupement qui intervient en dehors de son périmètre en l'absence de toute habilitation statutaire. Toutefois, il peut réaliser des équipements hors de son territoire

⁵ Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/transferts-competences>

à la double condition qu'il agisse dans le cadre de son champ de compétences et qu'il ne puisse pas réaliser l'équipement considéré dans les mêmes conditions sur son territoire.

Dans le cas de la CdA de Saintes, le financement de lignes ferroviaires ne figure pas dans ses statuts et le trajet de la LGV ne dessert pas son territoire.

Selon les explications produites par la CdA, la subvention versée pour le financement de ce projet entrerait dans sa compétence obligatoire en matière d'« *aménagement de l'espace communautaire* ». La chambre régionale des comptes observe toutefois que cette compétence, telle que définie par les statuts de la CdA, ne concerne que trois domaines : le schéma de cohérence territoriale et le schéma de secteur, la création de ZAC d'intérêt communautaire et l'organisation de la mobilité « *au sens du titre III du livre II de la 1^{ère} partie du code des transports* », à savoir l'organisation générale des services de transports urbains.

Sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, l'attribution par la CdA d'une subvention pour le financement de la LGV semble donc dépourvue de base juridique dans ses statuts et par là même, contrevient au principe de spécialité susmentionné.

Lors des entretiens de fin de contrôle, l'actuel président et les anciens présidents de la CdA ont indiqué que ce financement avait été versé à la demande de l'Etat.

L'actuel président a rappelé par ailleurs que la CdA souhaiterait que trois autres lignes ferroviaires, qui passent, quant à elles, par Saintes, soit modernisées : le tronçon ferroviaire Angoulême – Saintes – Royan (qui devrait être électrifié et voir sa signalétique modernisée pour un coût total estimé à 160 M€ afin que des TGV puissent y circuler en vitesse lente jusqu'à Royan) ; la ligne Bordeaux – La Rochelle-Nantes, qui passe à Saintes ; la ligne Niort-Saintes (qui devrait être remise en état pour un montant évalué à 0,635 M€).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué que l'engagement de la CdA de participer au financement de la rénovation des infrastructures dédiées aux TER est contractualisé dans le cadre du contrat de plan Etat région 2014-2020. Selon lui, la SNCF : « réseau » conditionne la réalisation des travaux à une participation financière des EPCI des territoires concernés. Il estime par ailleurs que cet engagement financier s'inscrit bien dans le cadre de la compétence « *aménagement du territoire* » de la CdA.

La chambre régionale des comptes observe toutefois que cette réponse concerne le financement des TER et pas de la LGV. Elle n'est dès lors pas de nature à infirmer l'analyse susmentionnée sur le caractère potentiellement irrégulier du financement de la LGV par la CdA de Saintes.

1.1.4. Les mutualisations de services

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 vingt-quatre d'entre elles ont émis un avis défavorable et 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.

1.2. LES ACTIVITES SUIVIES SUR DES BUDGETS ANNEXES

La CdA de Saintes s'est dotée de cinq budgets annexes (BA) au budget principal. Deux d'entre eux (BA Site Centre Atlantique – ZAC communautaire et BA Hôtel d'entreprise) présentent un caractère administratif tandis que les trois autres concernent des services publics à caractère industriel ou commercial (BA Politique des déchets, BA Transports urbains, et BA Chantier d'insertion de Burie). La création de ces budgets annexes entre bien dans les cas autorisés.

Le contrôle s'est focalisé sur l'organisation mise en place pour les budgets annexes « *déchets* » et « *transports urbains* ».

La compétence en matière d'élimination des déchets est exercée de la manière suivante :

- exercice en régie directe par les agents de la CdA de la « *collecte des déchets ménagers et déchets assimilés et de la gestion des déchetteries* », et ce depuis le 1^{er} août 2015 sur l'ensemble du territoire de la CdA ; auparavant, ce service ne concernait que les communes de l'ancienne communauté de communes du Pays Santon ;
- exercice de la compétence « *traitement* » par le SMICTOM d'Aunis et Val de Saintonge devenu en juin 2015 le syndicat mixte à la carte « CYCLAD ». Ce syndicat exerce cette compétence sur l'ensemble du territoire de la CdA y compris, depuis le 1^{er} août 2015, pour ce qui est de la compétence « *sensibilisation à la réduction et prévention des déchets* »⁶.

Bien qu'il s'agisse d'un service financé par une redevance (REOM) et non par une taxe et que le service est à ce titre qualifié de service industriel et commercial, la mise en place d'une régie dotée de la seule autonomie financière ou régie autonome n'a pas été effectuée en raison de l'incertitude qui entoure l'exercice de la compétence.

En effet, depuis la création de la CdA et du fait d'un mode d'exercice de cette compétence distinct sur les territoires de la communauté de communes du Pays Santon, de la communauté de communes du Pays Buriaud et des sept autres communes entrantes, les élus se sont longuement interrogés sur les modalités d'exercice de cette compétence, cette réflexion n'étant sur ce sujet pas encore complètement achevée.

La CdA a toutefois indiqué que si la régie directe était maintenue sur l'exercice de la compétence collecte et déchetteries, une régie dotée de la seule autonomie financière serait mise en place 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.

Le président de la CdA a confirmé cet engagement dans sa réponse aux observations provisoires.

La compétence en matière de transports est exercée de la manière suivante :

- par le biais d'une délégation de service public pour le réseau de transport urbain de la CdA (la fin de la délégation est fixée au mois de juillet 2018) ;
- par le biais d'un marché public pour le transport à la demande (la fin du marché est fixée au mois de juillet 2018) ;
- par voie de convention avec le conseil départemental de la Charente-Maritime pour l'exécution du service de transport des scolaires ;

⁶ A cette date, la CdA de Saintes a aussi transféré à CYCLAD les moyens humains et matériels relatifs au transfert de cette compétence, soit trois agents et un véhicule.

- en régie directe pour l'exécution du service du regroupement pédagogique intercommunal Saint-Sauvant, Saint-Césaire et Saint-Bris des-Bois, avec mise en place d'une régie dotée de la seule autonomie financière (constitution d'un conseil d'exploitation, nomination d'un directeur, approbation des statuts de la régie) et création d'un budget annexe.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'il appartiendra à la CdA de revoir cette organisation, en particulier pour ce qui est de ses relations avec le Département, suite à l'intervention de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 aux termes de laquelle, les régions seront compétentes en lieu et place des départements à compter du 1er janvier 2017 s'agissant des services non urbains, réguliers ou à la demande, et à compter du 1er septembre 2017 s'agissant des transports scolaires.

1.3. LA COMMISSION CONSULTATIVE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

La CdA de Saintes a créé tardivement sa commission consultative des services publics locaux (régie par l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales), par délibération du conseil communautaire du 29 septembre 2015. De plus, cette commission ne s'était réunie qu'une seule fois en 2015 (le 11 décembre) et le compte rendu de cette réunion est très succinct. Il n'y a eu aucune présentation de ses travaux devant l'assemblée délibérante.

Cette situation traduit un fonctionnement encore très nettement insuffisant de cette instance pourtant censée éclairer l'organe délibérant sur la manière dont fonctionnent et sont perçus les services publics locaux, notamment du point de vue des associations représentatives d'usagers.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué que cette commission s'est réunie le 16 décembre 2016 et que ses travaux ont été présentés aux conseillers communautaires qui en ont pris acte par délibération du conseil communautaire du 16 février 2017. La chambre régionale des comptes prend acte de cette réponse, étayée par des documents, qui montrent que la commission a réellement émis des avis critiques sur les dossiers qui lui ont été soumis, ce qui démontre son intérêt.

1.4. LE SOUTIEN FINANCIER 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 2013 à 2015, la CdA de Saintes a subventionné de nombreuses associations pour un montant total cumulé de 5,684 M€. Le contrôle a porté sur les relations entre la CdA et les sept associations qui ont bénéficié des plus importantes subventions (représentant au total environ 4,450 M€ soit près des quatre cinquièmes 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 deux observations.

a- L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-36 du même code) impose de joindre à l'appui des comptes administratifs la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions.

Dans le cas de la CdA de Saintes, les subventions attribuées figuraient bien dans les annexes aux comptes administratifs. Cependant, en application des dispositions précitées de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, les avantages en nature accordés auraient également dû être valorisés et additionnés aux montants des subventions en espèces, pour une exacte appréciation du montant global des aides apportées. Or, tel n'a pas été le cas pour les aides indirectes apportées par la CdA à un centre de loisirs (coût du personnel fourni par la CdA pour le ménage et la restauration) ainsi qu'à une association de loisirs sans hébergement (coût des personnels et des denrées relatives à la restauration, coût des intervenants spécialisés mobilisés par la CdA en plus des animateurs de l'association). Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué que les annexes aux comptes administratifs 2016 feront apparaître les prestations en nature apportées aux associations concernées.

b- 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 ». Cet article est applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-3 du même code et est interprété de manière restrictive par le Conseil d'Etat⁷.

Dans le cas de la CdA de Saintes, des élus communautaires membres par ailleurs d'organes dirigeants d'associations ont pris part aux votes de subventions et/ou d'octroi de garanties d'emprunt au bénéfice de quatre organismes. La CdA devra donc à l'avenir faire preuve de vigilance sur ce point. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué que cette dernière a tenu compte de cette remarque comme l'attestent les délibérations adoptées par le conseil communautaire lors de sa séance du 13 avril 2017 sur le vote des subventions à ces structures, au cours desquelles les élus concernés n'ont pas pris part au vote.

2. LES MODALITES D'ADMINISTRATION

D'une manière générale, en application de l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales il incombe au conseil communautaire d'administrer la communauté d'agglomération. Toutefois, l'article L. 5211-10 du même code dispose que « le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant (...) ». Il ressort de la jurisprudence administrative que de telles délégations constituent des délégations de pouvoir, caractérisées par le transfert d'une autorité à une autre du pouvoir de prendre une décision, l'autorité délégante étant alors dessaisie des compétences déléguées.

Dans le cas de la CdA, les délégations de pouvoir données par le conseil communautaire au bureau, en vigueur de janvier 2013 à mars 2014 puis de mai 2014 à août 2016, étaient très larges. En effet, elles englobaient toutes les attributions hormis, d'une part, celles ne pouvant être légalement déléguées et, d'autre part, celles déléguées au président.

Toutefois, l'examen des ordres du jour des délibérations du conseil communautaire de septembre 2013 à décembre 2015 montre que celui-ci est intervenu à de nombreuses reprises dans des domaines dont il s'était pourtant dessaisi : fixation de tarifs ou redevances (dix délibérations) ; octroi de garanties d'emprunts (6 délibérations), approbation d'un avenant à un contrat de délégation de service public, accord pour des admissions en non-valeur, approbations de signatures de différents contrats.

⁷ CE en B n°248344 du 9 juillet 2003 « Caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Champagne-Bourgogne » : A la date des délibérations par lesquelles le conseil municipal a accordé la garantie de la commune à des emprunts souscrits par une association, le maire était directeur de l'association et trois conseillers municipaux étaient respectivement président et membres du conseil d'administration de l'association. Cette association, bien que dépourvue de but lucratif, poursuivait des intérêts qui ne se confondaient pas avec ceux de la généralité des habitants de la commune. Ainsi, ces divers conseillers municipaux doivent être regardés comme intéressés, au sens des dispositions de l'article L. 121-35 du code des communes alors en vigueur, à l'affaire ayant fait l'objet de ces délibérations, nonobstant la circonstance que les statuts de l'association prévoyaient la participation de cinq membres du conseil municipal au conseil d'administration de l'association. »

Cette situation confuse n'est pas exempte de risques quant à la validité juridique de ces actes pris par un organe délibérant qui n'avait plus de pouvoirs en ces domaines. Même si la délégation donnée au bureau a été considérablement réduite à partir du 1er septembre 2016, la chambre régionale des comptes rappelle donc à la CdA la nécessité d'une vigilance particulière sur ce point.

Pour l'application des articles L. 2121-10 et 12 du code général des collectivités territoriales relatifs aux modalités de convocation des élus membres de l'organe délibérant (applicables aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code), la CdA de Saintes a indiqué qu'elle adressait les convocations aux conseils communautaires par lettre simple, ce qui ne permet donc pas de conserver une preuve de la réception desdites convocations. Ce point est susceptible de constituer une fragilité en cas de contentieux. Il serait donc souhaitable que la CdA trouve un moyen, le moins onéreux et le plus pratique possible, pour pouvoir disposer d'attestations de réception. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la CdA allait rechercher le moyen le moins onéreux et le plus pratique possible sur ce point. Il a précisé, par ailleurs, qu'une réflexion est actuellement en cours à la CdA sur la dématérialisation des actes y compris l'envoi dématérialisé des convocations et des dossiers transmis aux élus.

Aux termes de l'article R. 2121-9 du code général des collectivités territoriales (applicable aux EPCI par renvoi de son article L. 5211-1) : « *Les délibérations du conseil municipal sont inscrites sur un registre (...)* ». Aux termes de l'article R. 2122-7 du même code (applicable aux EPCI par renvoi de son article L. 5211-2) : « (...) / *L'inscription par ordre de date des arrêtés (du maire), actes de publication et de notification a lieu sur le registre de la mairie ou sur un registre propre aux actes du maire, tenu dans les conditions prévues à l'article R. 2121-9.* Or, la CdA de Saintes avait indiqué qu'elle ne disposait ni d'un registre des délibérations, ni d'un registre des actes de l'exécutif mais que, selon elle, des registres étaient « *en cours de préparation* ». Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la CdA dispose à nouveau d'un recueil des actes administratifs (RAA) trimestriel, cette réponse ayant été étayée par la production du RAA du 1er trimestre 2017.

L'article L. 5211-47 du code général des collectivités territoriales impose que le dispositif des actes réglementaires pris par l'organe délibérant ou l'organe exécutif soit transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres ou qu'il soit publié dans un recueil des actes administratifs. La CdA a indiqué disposer d'un recueil des actes administratifs mais qu'il n'était à jour que jusqu'au 3ème trimestre 2014.

Pour la prévention des conflits d'intérêts, le conseil communautaire a adopté le 23 mars 2016 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 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. L'OUVERTURE D'UN COMPTE AU TRESOR POUR CERTAINS BUDGETS ANNEXES

En application des dispositions combinées des instructions comptables M14 et M4, le recours au compte de liaison 451 avec le budget principal 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 ou l'EPCI; à l'inverse, il n'appartient pas aux usagers de tels services de contribuer à la trésorerie du budget principal.

Dans le cas de la CdA, de 2013 à 2015, les budgets annexes de nature industrielle et commerciale politique des déchets et transports urbains, pourtant gérés en partie en régie directe, ne comportaient pas de comptes au Trésor distincts. Il ressort des explications produites que :

- pour les déchets, la CdA n'a pas encore décidé définitivement si elle conservera à l'avenir certaines activités en régie directe ou si elle les fera exécuter par des prestataires externes ;
- pour les transports, la seule activité gérée en régie directe est le service de transport d'un regroupement pédagogique intercommunal ; la CdA a créé à cet effet, en 2016, un budget annexe « *régie des transports* » qui, selon le comptable, a bien été doté d'un compte au Trésor.

La chambre régionale des comptes prend acte de ces explications et rappelle à la CdA que, si elle décide finalement de conserver l'activité collecte et déchetterie en régie directe, il lui appartiendra de veiller à ce que ce budget annexe soit doté d'un compte spécifique au Trésor.

3.2. L'EXAMEN DES ETATS DE L'ACTIF

L'instruction comptable M14⁸ 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 sont inscrites à l'état de l'actif par catégorie dans l'ordre du plan de comptes par nature, puis dans l'ordre croissant des numéros d'inventaire attribués par l'ordonnateur. Chaque immobilisation comporte diverses précisions (année d'acquisition, valeur d'origine, montant des amortissements, valeur nette comptable, ...). 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. Par ailleurs, l'état de l'actif doit être visé par l'ordonnateur.

Dans le cas de la CdA de Saintes, l'examen de l'état de l'actif du budget principal arrêté au 31 décembre 2014 a montré que certaines immobilisations très anciennes n'ont apparemment pas fait l'objet d'un suivi régulier et il est possible de se demander si certaines d'entre elles ne devraient pas en être sorties ; tel est notamment le cas de logiciels (c/2051) et de matériels de transports (c/2182).

Par ailleurs, la vérification de l'état de l'actif du budget annexe des déchets mentionne certains biens déjà totalement amortis (conteneurs, bacs roulants) alors que l'année de mise en service mentionnée est 2013 et que la durée d'amortissement prévue est de sept ans.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que ces observations seront prises en compte par la CdA.

3.3. LA CONCORDANCE DES ETATS DE LA DETTE AVEC LES SOLDES DES COMPTES 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 au 31 décembre 2014 :

- pour le budget principal, un écart de 6 239 € sur le c/1641 « *emprunts auprès d'établissements de crédits* » et de 1 668 € sur le c/165 « *dépôts et cautionnement reçus* » ;
- pour le budget annexe transports urbains, un écart de 202 340 € au c/1687 « *autres dettes* » ;
- pour le budget annexe ZAC Centre atlantique, un écart de 1 654 196 € au c/1687 ;
- pour le budget annexe Hôtel d'entreprises, un écart de 294 000 € au c/1687.

⁸ En son Tome 2 - Titre 4 « la tenue des comptabilités » chapitre 2 « la comptabilité du receveur municipal », point 7.3.2.3.

Il s'agirait dans les trois derniers cas d'avances consenties par le budget principal au budget annexe. Il n'en demeure pas moins qu'elles devraient figurer sur les états de la dette des budgets annexes concernés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que les annexes des comptes administratifs 2016 feront apparaître les mouvements relatifs aux avances consenties par le budget principal aux budgets annexes.

3.4. LES ANNULATIONS DE TITRES DU C/673

En application de l'instruction comptable M14 et de l'instruction codificatrice N° 11-022-MO du 16 décembre 2011, les réductions ou annulations de recettes ont exclusivement pour objet :

- d'une part, de rectifier des erreurs matérielles de liquidation (identité du débiteur, liquidation de la créance erronées) commises lors de l'émission du titre de recettes,
- d'autre part, de constater la décharge de l'obligation de payer prononcée, dans le cadre d'un contentieux relatif au bien-fondé de la créance, par décision de justice passée en force de chose jugée.

Elles sont constatées au vu d'un document rectificatif établi par l'ordonnateur et comportant les caractéristiques du titre de recettes rectifié (notamment date, numéro, montant, imputation) ainsi que les motifs de la rectification.

Les annulations de titres ne doivent en effet pas être confondues avec les remises gracieuses (partielles ou totales) ou avec les admissions en non-valeur, qui nécessitent toutes deux, quant à elles, une décision de l'organe délibérant ou, le cas échéant, de l'instance à laquelle celui-ci a explicitement délégué ce pouvoir.

Dans le cas de la CdA de Saintes, les annulations de titres sur exercices antérieurs figurant en 2013 et 2014 aux comptes 673 du budget principal et des budgets annexes politique des déchets et transports urbains ont été examinées. Ce contrôle appelle deux observations :

- les états renseignés par l'ordonnateur devraient dans certains cas être bien plus explicites sur les motifs des annulations. S'agissant ainsi du budget annexe des déchets, certains motifs, notamment « *décès, liquidation judiciaire...* », amenaient à s'interroger sur le fait de savoir s'ils entraient bien dans le cas des annulations de titres et non pas des remises gracieuses ou admissions en non-valeur. Cependant, les montants en cause étaient faibles et la CdA a produit en cours d'instruction des explications générales dont la Chambre prend acte, tout en rappelant qu'il sera nécessaire d'être vigilant sur ce point à l'avenir ;
- en 2014, deux mandats d'annulation de titres (pour des montants s'élevant respectivement à 6 430 € et à 2 500 €) ne comportaient pas de pièce jointes. Il ressort des explications produites que ces annulations concernaient des titres émis en 2013 à l'encontre de deux collectivités territoriales pour obtenir le remboursement de la valeur de comptes épargne-temps (CET) d'agents transférés à la CdA. Le motif des annulations était l'absence de conventions prévoyant ce remboursement. Ce type de situation est régi par les articles 9 et 11 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004. En l'absence de convention, il pouvait effectivement être considéré que la créance n'existait pas et ne pouvait donc être liquidée, ce qui pouvait, le cas échéant justifier pour motif d'annulation « *l'erreur de liquidation* ». La chambre régionale des comptes rappelle toutefois à la CdA que s'il est dans son intention de facturer à la collectivité d'origine d'un agent la valeur de son CET, il est nécessaire qu'elle se rapproche au préalable de ladite collectivité pour établir une convention en ce sens.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la CdA veillera à l'avenir à se rapprocher de la collectivité d'accueil pour obtenir son accord avant de lui facturer le remboursement du CET.

3.5. LES REGIES DE RECETTES ET D'AVANCES

La CdA de Saintes disposait de 2013 à 2015 de trois régies de recettes et d'une régie d'avance et recettes. En 2015, les régies ont manié au total 0,748 M€ de recettes, la plus importante était celle du centre nautique aquarelle (0,556 M€) et celle de la taxe de séjour / taxe locale d'équipement –TLE- (0,181M€).

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

- l'acte de création de la régie d'avance prévoit un montant d'avance de 4 700 €. En application de l'article R. 1617-12 du code général des collectivités territoriales, le montant maximum de l'avance susceptible d'être mis à la disposition du régisseur ne doit pas excéder le quart du montant prévisible des dépenses annuelles à payer. Or, en 2015, la régie d'avance a dépensé 599 €. Le montant de l'avance inscrit sur l'arrêté de création de cette régie devrait donc être revu afin de respecter la règle susmentionnée ;
- les actes institutifs des régies « *centre nautique Aquarelle* », et « *Taxe de séjour et TLE* » prévoient des montants maximum d'encaisse élevés (respectivement 25 000 € et 20 000 €) ce qui peut poser des problèmes de sécurité des fonds et de gestion de la trésorerie. Il serait opportun de revoir ces montants d'encaisse pour retenir le niveau le plus bas possible, compatible avec les besoins de la régie ;
- le dernier contrôle de la régie « *centre nautique Aquarelle* » réalisé par le comptable a montré notamment que le montant du cautionnement du régisseur est plus faible que la réglementation prévue. La CdA a toutefois indiqué en cours d'instruction avoir apporté les modifications nécessaires.

Par ailleurs, aux termes de l'article R1617-17 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 la CdA de Saintes, le comptable a contrôlé la régie du centre aquatique Aquarelle en fin 2014. Mais aucune des autres régies ne l'ont encore été (dont notamment la seconde en importance, qui devrait être contrôlée au moins tous les deux ans).

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 sur ses régies. 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 CdA de Saintes n'a pas fait état de contrôle de ce type. La Chambre régionale des comptes lui recommande donc d'y procéder.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a fait état de plusieurs régularisations sur les montants des avances et des encaisses ainsi que sur le cautionnement. Il s'est engagé par ailleurs à ce que la CdA programme à l'avenir des contrôles sur place des régies, avec l'appui méthodologique du trésorier.

4. LA SITUATION FINANCIERE

L'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 et des informations fournies par la collectivité.

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.

Au cours de la période, les produits de gestion ont progressé de 17,47 % pour s'établir à 29,133 M€ en 2015. La principale ressource de la communauté d'agglomération est constituée des ressources fiscales, qui représentent 47,47 % de l'ensemble des produits de gestion en 2015.

Les charges de gestion ont progressé de 17,08 %. Les augmentations les plus importantes ont été celle des subventions de fonctionnement versées (2,015 M€ en 2015 soit 11,6 % de plus qu'en 2013) et celle des charges de personnel (17,080 M€ en 2015 soit 22,07 % de plus qu'en 2013).

en €	2013	2014	2015	Evolution 2013-2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 203 748	12 738 628	13 829 288	13,32%
+ Ressources d'exploitation	3 079 244	3 104 375	3 962 084	28,67%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 544 679	9 051 980	9 027 673	5,65%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	973 832	2 730 885	2 314 401	137,66%
= Produits de gestion (A)	24 801 503	27 625 868	29 133 446	17,47%
Charges à caractère général	4 099 858	4 287 651	4 346 858	6,02%
+ Charges de personnel	13 992 018	16 806 036	17 079 766	22,07%
+ Subventions de fonctionnement	1 812 304	1 925 206	2 014 526	11,16%
+ Autres charges de gestion	853 112	699 203	860 573	0,87%
= Charges de gestion (B)	20 757 292	23 718 096	24 301 723	17,08%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 044 211	3 907 772	4 831 722	19,47%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,3%</i>	<i>14,1%</i>	<i>16,6%</i>	<i>1,71%</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-179 880	-160 801	-164 781	-8,39%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	471 729	415 000	500 000	5,99%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-47 034	1 456	-35 603	-24,30%
= CAF brute	3 345 567	3 333 427	4 131 338	23,49%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,5%</i>	<i>12,1%</i>	<i>14,2%</i>	<i>5,13%</i>
- Dotations nettes aux amortissements	988 426	951 275	1 024 646	3,66%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	2 088	2 088	2 088	0,00%
= Résultat section de fonctionnement	2 359 229	2 384 239	3 108 780	31,77%
CAF brute	3 345 567	3 333 427	4 131 338	23,49%
- Annuité en capital de la dette	251 044	251 804	307 749	22,59%
= CAF nette ou disponible (C)	3 094 523	3 081 623	3 823 590	23,56%

L'excédent brut de fonctionnement a enregistré une hausse de 19,5 % pour s'établir à 4,832 M€ en 2015. Après déduction du résultat financier net (- 0,164 M€ en 2015 soit 8,39 % de moins qu'en 2013), la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'établissait en 2015 à 4,131 M€, soit 14,2 % des produits de gestion (contre 13,5 % en 2013).

L'annuité en capital de la dette a continuellement progressé au cours de la période et s'établissait en 2015 à 0,307 M€, soit 22,59 % de plus qu'en 2013. Malgré cette hausse, la CAF nette de l'annuité des emprunts est restée positive et a même augmenté en 2015 (3,824 M€), alors qu'elle représentait 3,095 M€ en 2013).

Cette situation financière ne présentait donc pas de signes de tensions particuliers sur la période 2013-2015.

4.1.2. Les investissements et leur financement

Les dépenses réelles d'équipement se sont élevées à 2,587 M€ en cumul 2013-2015, dont 1,005 M€ pour les travaux sur bâtiments et mobiliers scolaires, 0,386 M€ de travaux sur le centre aquatique, 0,348 M€ de matériels informatiques, 0,254 M€ pour l'opération Guyarderie, 0,203 M€ pour des matériels et travaux sur le siège de la communauté et 0,110 M€ pour le centre de la petite enfance de Burie.

Les subventions d'équipement versées se sont élevées à 3,038 M€ en cumul 2013-2015, dont 1,654 M€ pour la ligne à grande vitesse Tours Bordeaux (LGV), 0,989 M€ pour le logement social, 0,259 M€ pour les aides au logement OPAH-PIG et 0,115 M€ pour des aides aux primo-accédants.

Ces dépenses ont été financées par la CAF nette cumulée 2013-2015 (10 M€), par le fonds de compensation de la TVA (0,341 M€) et par des subventions d'investissement reçues (0,999 M€).

Le financement propre disponible (11,297 M€) était largement suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses d'investissement. La CdA a malgré tout recouru à un nouvel emprunt en 2014 à hauteur de 0,9 M€. En conséquence, le fonds de roulement s'élevait en fin 2015 à 10,032 M€, soit près de 150 jours de charges courantes de fonctionnement (contre 70 jours fin 2013), et la trésorerie nette à 9,467 M€, soit 141 jours de charges courantes de fonctionnement (contre 83 jours fin 2013).

4.1.3. L'endettement et la capacité de désendettement

L'encours de la dette du budget principal de la CdA a augmenté au cours de la période, passant de 3,652 M€ au 31 décembre 2013 à 3,993 M€ au 31 décembre 2015. Le taux apparent de la dette (charges d'intérêts rapportées à l'encours en fin d'exercice) se situait au cours de la période entre 3,7 % et 4,9 %. Du fait de l'augmentation 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 légèrement amélioré, passant de 1,1 année en 2013 à 1 année en 2015. L'annuité totale de la dette (capital et intérêt) s'établissait à 0,473 M€ en 2015. En faisant abstraction d'éventuels nouveaux emprunts, elle diminuera jusqu'en 2028 (année d'extinction de la dette existante).

La CdA n'est donc pas très endettée et ses ratios sont largement en dessous des seuils d'alerte. L'annexe du compte administratif du budget principal relative à la ventilation des emprunts selon la structure de taux (charte Gissler) classait les dix emprunts restant alors à rembourser en catégorie A (c'est-à-dire sans risque de taux).

4.1.4. Analyses particulières sur la fiscalité directe perçue

Les produits des taxes foncières non bâtie, d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises ont augmenté de 6,1 % entre 2013 et 2015 (+ 7,5 % pour la taxe d'habitation et + 5,4 % pour la cotisation foncière des entreprises).

Cette évolution est due uniquement à celle des bases, puisque les taux sont restés inchangés au cours de la période. Les bases de la taxe d'habitation ont augmenté de 7,5 % (dont 1,8 % d'évolution forfaitaire résultant des coefficients annuels d'actualisation arrêtés par l'article 1518 bis du code général des impôts et 5,5 % d'augmentation réelle) et les bases de la cotisation foncière des entreprises ont augmenté de 4,2 % (dont 2,3 % d'augmentation réelle).

4.1.5. Analyses particulières sur d'autres ressources de fonctionnement

Les dotations d'intercommunalité et de compensation versées par l'Etat s'élevaient en 2015 à 5,733 M€, soit 6,51 % de moins qu'en 2013. Les participations diverses s'élevaient en 2015 à 2,627 M€, dont 0,304 M€ en provenance de l'Etat et 2,303 M€ en provenance d'autres organismes. Les dotations de l'Etat pour diverses compensations d'ordre fiscal se sont élevées en 2015 à 0,657 M€ contre 0,256 M€ en 2013.

S'agissant de la fiscalité reversée, le montant de l'attribution de compensation reversée à la CdA a fortement augmenté, passant à 1,899 M€ en 2015, ce qui est cohérent avec les transferts de compétences au cours de la période, en particulier ceux des personnels assurant la compétence « *éducation, enfance, jeunesse* » dans l'ancienne communauté de communes du Pays Buriaud et dans les autres communes qui n'étaient pas déjà membres de la communauté de communes du Pays Santon.

Les autres ressources d'exploitation s'élevaient à 3,962 M€ en 2015, soit 28,67 % de plus qu'en 2013. Il s'agissait alors principalement des redevances et droits des services périscolaires (2,153 M€) et sportifs (0,567 M€).

4.1.6. Analyses particulières sur les charges de personnel

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

Les charges nettes de personnel (déduction faite des remboursements de personnels mis à disposition) se sont élevées en 2015 à 16,514 M€, soit 21,1 % de plus qu'en 2013. Cette augmentation s'est produite en 2014.

Les rémunérations brutes du personnel titulaire se sont élevées en 2015 à 9,527 M€, soit 27,9 % de plus qu'en 2013. Cette augmentation a concerné notamment les rémunérations principales (+ 28,6 %) et le régime indemnitaire (+ 22,4 %). La hausse ne résulte pas de celle de la valeur du point d'indice (resté inchangé au cours de la période) ; quant aux effectifs pourvus d'agents titulaires, ils sont passés de 471 en fin 2013 à 515 en fin 2015, soit une augmentation de 9,3 %.

en €	2013	2014	2015	Evolution 2013-2015
Rémunération principale	6 438 543	7 704 919	8 281 256	28,6%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	893 482	1 040 101	1 094 066	22,4%
+ Autres indemnités	116 849	124 656	151 766	29,9%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	7 448 875	8 869 675	9 527 087	27,9%
en % des rémunérations du personnel*	75,1%	75,7%	79,6%	
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	2 339 923	2 815 430	2 390 319	2,2%
en % des rémunérations du personnel*	23,6%	24,0%	20,0%	
Autres rémunérations (c)	130 617	32 732	56 122	-57,0%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	9 919 415	11 717 837	11 973 528	20,7%
Atténuations de charges	297 262	233 567	204 836	-31,1%
= Rémunérations du personnel	9 622 153	11 484 270	11 768 692	22,3%
+ Charges sociales	4 053 144	4 938 116	4 931 767	21,7%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	286 389	321 756	335 752	17,2%
+ Autres charges de personnel	0	1 377	846	
= Charges de personnel interne	13 961 686	16 745 520	17 037 058	22,0%
+ Charges de personnel externe	30 332	60 516	42 709	40,8%
= Charges totales de personnel	13 992 018	16 806 036	17 079 766	22,1%
- Remboursement de personnel mis à disposition	351 175	240 707	565 755	61,1%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	13 640 843	16 565 329	16 514 012	21,1%
en % des produits de gestion	55,0%	60,0%	56,7%	

* Hors atténuations de charges

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les explications suivantes ont été apportées par la CdA pour ce qui est de la forte augmentation constatée entre 2013 et 2014 : les personnels assurant la compétence « *éducation, enfance, jeunesse* » dans l'ancienne communauté de communes du Pays Buriaud et dans les autres communes qui n'étaient pas déjà membres de la communauté de communes du Pays Santon n'ont été intégrés et pris en charge par la CdA qu'au cours de l'exercice 2013 ; 2014 était donc la première année « *pleine* » à cet égard. Par ailleurs, l'augmentation des dépenses de personnels s'explique aussi en partie par la hausse des effectifs qui a concerné notamment des emplois de catégorie A.

Les rémunérations brutes du personnel non-titulaire se sont élevées en 2015 à 2,390 M€, soit 2,2 % de plus qu'en 2013. Cette évolution s'est essentiellement produite durant l'année 2014 car en 2015, les rémunérations des effectifs non titulaires sont revenues à un montant proche de celui de 2013 (suite à la titularisation d'un certain nombre d'agents contractuels, notamment de catégorie A).

Les charges sociales se sont élevées en 2015 à 4,931 M€, soit 21,7 % de plus qu'en 2013.

Globalement, les charges nettes de personnel de la communauté d'agglomération représentaient en 2015 environ 56,7 % de ses charges de gestion, contre 55 % en 2013.

4.1.7. Analyses particulières d'autres charges de fonctionnement

Les charges à caractère général s'élevaient en 2015 à 4,346 M€, soit 6,02 % de plus qu'en 2013. Les trois postes les plus importants en sont les achats (2,257 M€ en 2015 soit 0,3 % de plus qu'en 2013), les autres services extérieurs (0,618 M€ en 2015, soit 6 % de plus qu'en 2013) et les frais d'entretien et les réparations (0,420 M€, soit 39,7 % de plus qu'en 2013).

Les autres charges de gestion s'élevaient en 2015 à 0,861 M€, soit 0,9 % de plus qu'en 2013. Les postes les plus importants en sont les contributions aux organismes de regroupement (0,432 M€ en 2015 soit 5,9 % de moins qu'en 2013) et les indemnités des élus (0,419 M€ en 2015, soit 36,8 % de plus qu'en 2013).

4.1.8. Conclusion sur le budget principal

Il ressort des analyses qui précèdent que la situation financière du budget principal de la CdA de Saintes ne présentait pas de signes de tensions particuliers sur la période 2013-2015.

Cette situation s'explique en partie par le positionnement particulier de cette communauté d'agglomération, dont les activités principales relèvent de la gestion en commun du fonctionnement d'activités liées à la compétence « éducation, enfance, jeunesse ».

La faiblesse des dépenses d'équipement et leur caractère assez hétérogène semblent aussi traduire une absence de stratégie d'investissement et de développement du territoire en lien avec les statuts de la CdA.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la CDA est en cours d'élaboration d'un projet de territoire qui trouvera, d'ici la fin de l'année 2017, une traduction dans un programme pluriannuel d'investissements (PPI) courant jusqu'à la fin du mandat en cours.

4.2. L'ANALYSE DES BUDGETS ANNEXES

4.2.1. Le budget annexe des transports urbains

Le tableau suivant retrace les données financières de ce budget annexe.

Ce budget annexe concernant une activité à caractère industriel et commerciale a été financé en grande partie par les produits de ses services (6,251 M€ en cumul 2013-2015) mais aussi grâce aux subventions du département (0,553 M€ en cumul) et aux subventions exceptionnelles accordée par le budget principal de la CdA (1,359 M€ en cumul).

L'augmentation des charges de personnel constatée entre 2014 et 2015, s'explique par le fait que ces charges à répartir, dues par le budget annexe au budget principal au titre de l'année 2014, n'ont pu être imputées sur le budget transport de cette même année. Le budget 2015 a donc supporté 2 ans de charges à répartir (2014 et 2015).

Les dépenses réelles d'équipement se sont élevées à 1,209 M€ et ont été financées en partie par la souscription de nouveaux emprunts (0,445 M€).

BA Transports urbains en €	2013	2014	2015	Evolution 2013-2015
Vente de produits fabriqués, services, marchandises	1 824 394	2 189 784	2 236 534	22,6%
+ Subventions d'exploitation	180 668	186 035	186 035	3,0%
Dont subventions du département	174 614	186 035	174 614	
+ Autres produits d'exploitation	2 500	5 000	82 840	3213,6%
- c/014 Atténuations de produits	9 884	609	3 555	-64,0%
= Produits de gestion(A)	1 997 678	2 380 210	2 501 853	25,2%
Charges à caractère général	338 937	446 565	506 180	49,3%
+ Charges nettes de personnel	112 990	57 713	197 616	74,9%
+ Autres charges de gestion	1 941 140	1 955 813	2 026 711	4,4%
= Charges de gestion (B)	2 393 067	2 460 091	2 730 506	14,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-395 389	-79 881	-228 653	-42,2 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	25	- 1 187	- 5 406	
- Charges exceptionnelles c/67	4 614			
+Produits exceptionnels c/77	463 663	405 875	535 928	15,6%
Dont subventions exceptionnelles du budget principal de la CdA	458 888	400 000	500 000	9,0 %
= CAF brute	63 685	324 808	301 869	374,0%
- Dotations nettes aux amortissements	323 830	301 139	319 973	-1,2%
+ Reprise sur provision			37 918	
= Résultat section de fonctionnement	-260 145	23 669	19 814	-107,6%
<i>Rappel CAF brute</i>	63 685	324 808	301 869	374,0%
- Annuité en capital de la dette		26 462	51 182	
= CAF nette ou disponible (C)	63 685	298 345	250 687	293,6%
Encours dette au 31 décembre	224 822	479 314	426 132	89,5%
Encours dette au 31 décembre / CAF brute	3,5	1,5	1,4	-60,0%

L'encours de la dette restant due au 31 décembre 2015 s'élevait à 0,426 M€, le ratio de désendettement s'établissant alors à 1,4 années. Selon l'annexe du compte administratif 2014 relative à la ventilation des emprunts selon la structure de taux (charte Gissler), cet encours n'était constitué que de deux emprunts classés en catégorie A.

La situation financière de ce budget annexe appelle l'observation de régularité suivante : Le budget principal a subventionné ce budget annexe à hauteur de 1,359 M€ en cumul 2013-2015. La CdA a justifié ces subventions « exceptionnelles » « par la volonté de pérenniser le service public des transports urbains dans des conditions acceptables pour les usagers. La non prise en charge par le budget principal conduirait en effet à une augmentation excessive des tarifs ». Toutefois, en application des articles L.1221-5 et -12 du code des transports (issus de la codification du point III de l'article 7 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs), il appartient à l'organe délibérant de statuer de manière précise sur les modalités de financement et la politique tarifaire de ce service de transport régulier de personnes. Or :

- pour 2014, il n'y a eu aucune délibération spécifique pour autoriser et motiver la subvention d'équilibre ;
- pour 2013 et 2015, des délibérations ont été produites mais, leur motivation est quasiment inexistante : « il est nécessaire de prévoir une subvention d'équilibre (...) pour couvrir les dépenses de fonctionnement propres (au) budget (annexe) ».

Par ailleurs, il a été observé que les subventions votées pour ces deux exercices (0,595 M€ en 2013 et 0,741 M€ en 2015) étaient supérieures à celles réellement versées selon les comptes de gestion (0,459 M€ en 2013 et 0,500 M€ en 2015).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que La CdA a bien pris en compte cette remarque comme l'atteste la délibération du conseil communautaire en date du 19 janvier 2017 portant sur l'octroi d'une subvention d'équilibre au budget annexe transports urbains, dûment motivée.

4.2.2. Le budget annexe de la politique déchets

Comme relevé précédemment, la CdA de Saintes assure la collecte en régie directe des déchets ménagers et assimilés sur l'ensemble de son territoire depuis juillet 2015. La compétence de traitement a en revanche été transférée au syndicat CYCLAD. Le tableau ci-après détaille les éléments financiers de ce budget annexe.

Comme l'indique le tableau ci-après, ce budget se caractérise par une amélioration de son excédent brut de fonctionnement (1,017 M€ en 2015, soit 42 % de plus qu'en 2013).

BA Politique déchets en €	2013	2014	2015	Evolution 2013-2015
Vente de produits fabriqués, services, marchandises	6 867 568	6 531 922	6 776 656	-1%
+ Subventions d'exploitation	160 862	295 335	304 258	89%
+ Autres produits d'exploitation	1	1 680		-100%
= Produits de gestion(A)	7 028 430	6 828 937	7 080 915	1%
Charges à caractère général	1 169 481	1 002 975	923 255	-21%
+ Charges nettes de personnel	2 641 210	2 502 814	2 741 353	4%
+ Autres charges de gestion	2 499 607	2 623 034	2 398 321	-4%
= Charges de gestion (B)	6 310 298	6 128 823	6 062 928	-4%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	718 132	700 114	1 017 986	42%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-1 120	-757	-380	-66%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	-162 953	-25 136	-36 787	-77%
= CAF brute	554 058	674 220	980 820	77%
- Dotations nettes aux amortissements	792 665	973 655	907 065	14%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	252 783	92 296	124 950	-51%
= Résultat section de fonctionnement	14 176	-207 138	198 705	1302%
Rappel CAF brute	554 058	674 220	980 820	77%
- Annuité en capital de la dette	47 528	16 484	11 282	
= CAF nette ou disponible (C)	506 531	657 737	969 538	91%
Encours dette au 31 décembre	27 766	11 282	0	
Encours dette au 31 décembre / CAF brute	0,1	0,0	0,0	

Sa CAF brute s'élevait à 0,980 M€ en 2015, soit 77 % de plus qu'en 2013.

Il est financé principalement par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (6,777 M€ en 2015 soit 1 % de moins qu'en 2013). Mais il a aussi bénéficié de subventions d'exploitation (0,760 M€ en cumul 2013-2015) de la part de l'ADEME, de divers Eco organismes, de la Région Poitou-Charentes et du département de la Charente-Maritime pour la mise en place de la redevance incitative, du compostage et du programme local de prévention des déchets.

Ses charges sont constituées principalement des charges du personnel en charge de la collecte (2,798 M€ en 2015, soit 3 % de plus qu'en 2013), des versements au syndicat CYCLAD pour le traitement (2,369 M€ en 2015, soit 4,2 % de moins qu'en 2013) et de charges à caractère général (0,923 M€ en 2015 soit 21 % de moins qu'en 2013).

Les dépenses d'équipement cumulées 2013-2015 se sont élevées à 3,078 M€. Ce budget annexe n'avait plus de dette au 31 décembre 2015.

5. LE PERSONNEL

5.1. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET GESTION DU PERSONNEL

Les emplois de la CdA pourvus par des agents titulaires sont passés de 471 en fin 2013 à 515 en fin 2015, soit une progression de 9,3 %. Cette progression rapide a concerné en particulier les agents de catégorie A (+ 68 %), dont certains étaient auparavant contractuels (voir-ci-après) mais également les catégories B (+ 13 %) et C (+ 6 %). Les augmentations les plus significatives ont concerné les agents de la filière administrative (+10), les agents de la filière technique (+18) et les agents de la filière animation (+11).

L'évolution des effectifs s'expliquerait en partie par l'intégration d'agents des communes qui n'étaient pas membres de la communauté de communes du Pays Santon, pour l'exercice de la compétence « *éducation, enfance, jeunesse* ». Par ailleurs, ces évolutions sont en partie à l'origine des hausses très importantes des rémunérations des personnels titulaires au cours de la période (+ 27,9 %), et en particulier celles de leurs rémunérations principales (+ 28,6 %).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la forte progression du nombre d'agents de catégorie A en 2015 s'explique entre autres par la création d'une direction générale commune et le transfert dans ce contexte de plusieurs cadres de la ville de Saintes à la CDA. Ceux-ci ont réintégré leur collectivité d'origine dans le cadre de la démutualisation intervenue en 2016.

Quoi qu'il en soit, la chambre régionale des comptes rappelle la nécessité pour la CdA de maîtriser l'évolution des effectifs d'agents titulaires.

S'agissant des agents non-titulaires, les effectifs en équivalents temps pleins (hors recrutements temporaires) sont passés de 77 en fin 2013 à 40 en fin 2015. Ces évolutions ont concerné les agents contractuels sur emplois permanents de la fonction publique (passés de 23 à 0), les agents sur contrats relevant de la convention collective « *activité du déchet* » (passés de 19 à 21), les contrats d'insertion ou d'apprentissage (passés de 20 à 6) et les assistantes maternelles (passées de 14 à 12).

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 CdA de Saintes était en 2015 sous ce seuil (4,65 %) et a donc dû s'acquitter d'une contribution de 37 272 € pour cette année. Le taux s'est amélioré en 2016 (5,54 %) et la contribution de la CdA a été ramenée à 14 259 €.

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 bureau de la CdA de Saintes a délibéré en 2013, 2014 et 2015 pour fixer les ratios « *promus – promouvables* ». Pour 2015, le taux retenu pour la plupart des grades est de 30 % (avec quelques exceptions à 100 %), ce qui traduit une volonté de gestion économe des avancements de grade.

Les règles générales en matière d'avancement d'échelon des agents sont fixées par l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Dans le cas de la CdA de Saintes, il ressort d'un compte rendu du comité technique en date du 20 novembre 2014 que « *dans la pratique la forme d'avancement d'échelon de très loin la plus répandue à la CdA est l'avancement à l'ancienneté minimale. Seuls en sont exclus les agents qui ont fait l'objet d'une sanction disciplinaire l'année précédant ou les agents qui ont été absents et n'ont pu être évalués* ». Cette « *pratique* » n'était donc pas conforme à celle prévue par l'article 78 susmentionné, qui disposait dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2016 que l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit mais que l'avancement à l'ancienneté minimale ne peut être accordé qu'au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie.

Ces dispositions législatives ont évolué au 1^{er} janvier 2016 : désormais, l'avancement d'échelon est accordé de plein droit en fonction de l'ancienneté. Mais, lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités de contingentement définies par décret, il peut être également fonction de la valeur professionnelle. La CdA devra donc veiller à l'avenir à une stricte application de l'ensemble de ces nouvelles dispositions.

La réalisation, tous les deux ans, de bilans sociaux constitue une obligation pour la CdA 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 CdA a produit les bilans sociaux des années 2013 et 2015, ceux-ci comportent les éléments prévus par les textes susmentionnés et permettent une bonne appréhension des moyens budgétaires et en personnels de la communauté.

5.2. L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL, LES CONGES ET LES ABSENCES

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 ».

Les règles relatives au temps de travail des agents de la CdA de Saintes ont été fixées par la délibération du bureau communautaire en date du 11 juillet 2013 relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail qui a « adopté l'ensemble des dispositions du protocole cadre et des annexes joints à la présente délibération pour définir les modalités d'organisation du temps de travail ». Lesdits protocole cadre et annexes sont le protocole qui avait été arrêté le 14 décembre 2001 par le bureau communautaire de la communauté de communes du Pays Santon ainsi que ses annexes concernant les modalités particulières pour les agents des services piscines et collecte des déchets (approuvé par délibération du même bureau communautaire le 10 mai 2007) et du service déchetteries (approuvé par délibération du même bureau communautaire le 15 décembre 2010).

Le protocole s'applique à tous les agents (hormis aux non titulaires à temps non complet payés à la vacation ou à l'heure et aux agents en contrat emploi solidarité). Il dispose notamment que :

- « La durée du travail est fixée à 1598,40 heures par an pour l'ensemble des agents de la Communauté cités à l'article 1 (personnels concernés), ce qui représente 216 jours travaillés par an ».
- « Cette durée annuelle pourra éventuellement être réduite pour tenir compte des sujétions particulières 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 équipe, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux (...) ».
- « (...) le dispositif de passage aux 1 598,40 h annuelles se réalisera comme suit : (...) les agents travailleront 37 heures par semaine pendant 5 jours. Les temps partiels effectueront un temps de travail calculé au prorata de la base de 37h. Les agents bénéficieront de 5 jours de récupération ARTT ».

- « Les heures supplémentaires effectuées en dehors des jours ouvrables seront rémunérées ou récupérées selon la réglementation en vigueur ».

S'agissant du passage à 1 607 heures suite à l'institution de la journée de solidarité, il ne fait l'objet d'aucune précision dans la délibération du bureau de la CdA de Saintes du 11 juillet 2013, qui se contente de viser, « l'avis favorable du comité technique paritaire de la communauté de communes du pays en date du 14 décembre 2004 instituant la journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées ». Cet avis, produit en cours d'instruction, approuve à l'unanimité le fait de « laisser à l'agent le choix de la journée supplémentaire de travail ».

La lecture de l'ensemble de ces documents pouvait donc laisser penser que les agents de la CdA de Saintes travaillent normalement 1605,40 heures par an, soit donc seulement 1,6 heures de moins que prévu par les dispositions combinées de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 et des articles 1 des décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Toutefois, la situation est en réalité fort différente. En effet, le protocole du 14 décembre 2001 dispose en son point 5.3 que « les congés annuels communs à tous les personnels sont maintenus à 35 jours (33 jours + 2 jours de fractionnement) ainsi que le Pont de l'Ascension ».

Par ailleurs, la délibération du bureau communautaire en date du 11 juillet 2013 vise une délibération du bureau communautaire du Pays Santon en date du 3 septembre 2002 « sur l'ARTT approuvant la prise en compte des sujétions particulières », qui avait attribué, d'une part, deux jours de sujétions spéciales par an à tous les agents des services administratifs et techniques ainsi qu'aux agents occupant des emplois administratifs dans les autres services et, d'autre part, quatre jours de sujétions aux agents de l'éducation, de l'environnement et des pompes funèbres. Cette même délibération prévoit que les agents à temps non-complet ne pouvant bénéficier de ces journées de sujétions verront leur rémunération augmentée à concurrence et au prorata du temps travaillé.

Il a été confirmé que ces jours de sujétions particulières étaient toujours appliqués à la CdA de Saintes, et ce pour la quasi-totalité du personnel. Ainsi, en 2015, ce sont donc 395 agents qui bénéficiaient de 4 jours de sujétions particulières et 187 agents qui bénéficiaient de 2 jours de sujétions particulières.

En définitive, et comme le montre le tableau ci-après produit par la CdA, les agents ne travaillent en réalité pas 1605,80 heures par an mais seulement 1 546,6 heures pour 395 d'entre eux et 1 561,40 heures pour 187 d'entre eux.

Calcul du temps de travail annuel	avec 2 jours sujétions	Avec 4 jours sujétions
Nombre d'heures hebdomadaires (5 jours travaillés par semaine) (a)	37	37
soit nombres heures quotidiennes (b = a / 5)	7,4	7,4
Jours calendaires (c)	365	365
WE (samedis et dimanches) (d)	104	104
Jours fériés + pont ascension (e)	9	9
Jours ouvrables (f= c-d-e)	252	252
Congés normaux (g)	34	34
Sujétions (h)	2	4
Jours travaillés hors RTT (i = f-g-h)	216	214
Jours de RTT (j)	5	5
Jours effectivement travaillés (k = i-j)	211	209
Heures effectivement travaillées (l= k*b)	1 561,4	1 546,6

Cette situation appelle quatre observations en termes de régularité :

a- 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 2 à 4 jours de sujétions particulières venant en déduction supplémentaire du nombre de jours légalement travaillés). Cette impossibilité résulte clairement de la jurisprudence administrative⁹ en la matière. Or, le dispositif arrêté par la communauté de communes du Pays Santon le 14 décembre 2001, repris par la CdA, ne se plaçant pas dans un simple maintien du régime antérieur mais consistait à appliquer aux agents communautaires le nouveau régime de l'ARTT. Dès lors, la communauté de communes du Pays Santon puis la CdA ne pouvaient légalement conserver les jours supplémentaires accordés antérieurement qu'à 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.

De manière plus factuelle, dans l'hypothèse où les agents de la communauté de communes du Pays Santon 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 heures par semaine soit $220 \times 7,8 \text{ heures} = 1\,716 \text{ heures}$ 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 en plus du fait de l'octroi de 5 jours de RTT et de 2 ou 4 jours de sujétions particulière du fait du cumul irrégulier du régime de travail antérieur et des nouvelles dispositions.

b- La possibilité d'accorder à certaines catégories d'agents un horaire annuel de travail inférieur à 1607 heures est certes prévue par l'article 2 précité du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. Cela est possible notamment 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* ». Toutefois, et sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, la Chambre régionale des comptes observe que :

- la délibération susmentionnée du 3 septembre 2002 de la communauté de communes du Pays Santon relative aux jours de sujétions spéciales, bien que visée par la délibération du 11 juillet 2013, n'était pas reprise dans son annexe, qui constitue le dispositif décisionnel approuvé par le bureau de la CdA de Saintes. Ainsi, en l'absence de délibération explicite dudit bureau sur ce point, il y a lieu de considérer que les deux ou quatre jours accordés à ces agents sont actuellement dépourvus de base juridique ;
- sur le fond, les sujétions particulières invoquées par la délibération du 3 septembre 2002 pour accorder ces jours d'absence supplémentaires¹⁰ n'entrent pas dans les cas prévus par l'article 2 précité du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ;

⁹ 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.

¹⁰ L'octroi de deux jours d'absence supplémentaires y est motivé par « *la disponibilité demandée pour la réception du public, la participation aux réunions en dehors des heures normales de travail ou des contraintes particulières de certains emplois (non précisées)* ». L'octroi de quatre jours d'absence supplémentaires y est motivé par « *la pénibilité du travail, l'amplitude hebdomadaire ou annuelle des horaires de travail ou des contraintes particulières de certains emplois (non précisées)* ».

- pour les deux raisons précitées, les compensations financières prévues pour « *les agents à temps non complet ne pouvant bénéficier des journées d'autorisation d'absence pour sujétions particulières* » sont également irrégulières, de telles compensations n'étant au demeurant pas prévues par les textes relatifs au temps de travail.

Ces irrégularités relatives aux sujétions particulières concernaient donc l'ensemble des agents de la CdA, hormis les 97 agents (en 2015) des services collecte des déchets, déchetteries et piscines, pour lesquels les sujétions particulières ont été dûment annexées au protocole approuvé par le bureau communautaire le 11 juillet 2013 (voir ci-après). Cette irrégularité concernait donc en 2015 un total de 315 agents bénéficiant de quatre jours de sujétions particulières et de 170 agents bénéficiant de deux jours de sujétions particulières.

c- En revanche, et sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives, la décision du bureau communautaire de la CdA de Saintes en date du 11 juillet 2013 consistant à attribuer aux agents chargés de la collecte des déchets, des déchetteries et des piscines à la CdA de Saintes un horaire annuel réduit en raison de leurs sujétions n'apparaît pas irrégulière au regard des dispositions précitées de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, eu égard à la nature de leurs missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent.

Toutefois, ces sujétions particulières doivent être réservées aux agents opérationnels de ces services et ne devraient pas être accordées aux agents administratifs qui y sont rattachés, sauf à démontrer que la nature de leurs missions et des cycles de travail qui en résultent justifient réellement ces jours de sujétions particulières.

d- Par ailleurs, les règles établies par les annexes aux protocoles pour les agents opérationnels des trois services déchets, déchetteries et piscines prévoient également :

- pour les personnels de la piscine, la comptabilisation en double des heures effectuées le dimanche et la comptabilisation des heures d'enseignement en les affectant d'un coefficient multiplicateur de 1,33 (une heure d'enseignement = une heure vingt) ;
- pour les personnels chargés de la collecte des déchets, la comptabilisation en double des heures effectuées le dimanche ;
- pour les personnels chargés des déchetteries, la comptabilisation en double des heures effectuées le dimanche et la comptabilisation des heures du samedi après-midi en les affectant d'un coefficient multiplicateur de 1,5.

Or, ces coefficients multiplicateurs ne sont pas prévus par les textes relatifs au temps de travail, ni d'ailleurs de manière explicite par aucun autre dispositif réglementaire.

La seule base juridique, indirecte, à ce type de majoration peut être trouvée dans l'interprétation ministérielle du régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) fixé par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002¹¹. En effet, l'article 3 de ce décret autorise la compensation des heures supplémentaires sous la forme d'un repos compensateur (sans qu'une même heure supplémentaire puisse donner lieu à la fois à un repos compensateur et à une indemnisation). Par ailleurs, les articles 7 et 8 de ce décret précisent les modalités d'indemnisation des heures supplémentaires. La circulaire du ministre de l'intérieur du 11 octobre 2002 (NOR : LBLB0210023C) précise par ailleurs que le repos compensateur a une durée équivalente à celle de la période supplémentaire travaillée mais admet une majoration pour nuit, dimanche ou jours fériés qui peut être envisagée dans les mêmes proportions que celles fixées pour la rémunération (qui ne saurait donc excéder 66 % pour les heures supplémentaires effectuées le dimanche ou les jours fériés).

¹¹ L'applicabilité à la CdA du régime des IHTS résulte des actes suivants : une délibération du bureau communautaire en date du 20 juin 2013 a fixé la liste des emplois susceptibles d'effectuer des heures supplémentaires en application du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 modifié ; par ailleurs, l'article 5.2. du protocole du 14 décembre 2001, repris par la CdA le 11 juillet 2013, prévoit la rémunération ou la récupération de heures supplémentaires « *selon la réglementation en vigueur* ».

Ainsi, le régime des LHTS ne permet pas une majoration de 100 % des repos compensateurs pour le dimanche (maximum 66 %) et de 50 % les samedis après-midi (pas de majoration prévue). Par ailleurs, il n'a été trouvé aucun texte autorisant des majorations de durées pour les heures de cours données par les agents des piscines.

Cette situation irrégulière a des conséquences importantes en termes de coûts pour la CdA.

En premier lieu, le tableau ci-après procède, pour l'exercice 2015, à l'évaluation du total des heures non travaillées du fait de l'application irrégulière des règles relatives aux régimes de travail. Il convient de préciser que pour ce calcul, et pour les seuls agents opérationnels chargés de la collecte des déchets, des déchetteries et de la piscine, l'octroi de 4 jours de sujétions n'a pas été considéré comme étant irrégulier, ce qui explique que l'horaire annuel légal ait été retenu pour eux à hauteur de 1 578,20 heures au lieu de 1 607 (soit 4 jours x 7,2 heures de moins).

	Agents hors collecte, déchetteries et piscine			Agents chargés de la collecte des déchets, des déchetteries et de la piscine		
	Avec 4 jours de sujétions particulières	Avec 2 jours de sujétions particulières	TOTAL	Avec 4 jours de sujétions particulières	Avec 2 jours de sujétions particulières	TOTAL
Nombre d'agents en 2015 (A)	315	170	485	80	17	97
Horaire annuel légal par agent (en h) (B)	1 607,00	1 607,00		1 578,20	1 607,00	
Nombre d'heures annuelles légales totales (C = A x B)	506 205,00	273 190,00	779 395	126 256,00	27 319,00	153 575,00
Horaire annuel réel (en h) (D)	1 546,60	1 561,40		1 546,60	1 561,40	
Nombre d'heures annuelles réelles totales (E = A x D)	487 179,00	265 438,00	752 617	123 728,00	26 543,80	150 271,80
Ecart F (= C – E)	19 026,00	7 752,00	26 778	2 528,00	775,20	3 303,20
	Rapport F / C		3,44%	Rapport F / C		2,15%

Pour 2015, le nombre d'heures de travail perdues peut donc être évalué à 3,44 % des heures légalement dues pour les agents hors collecte, déchetteries et piscine et à 2,15 % pour les agents chargés de la collecte des déchets, des déchetteries et de la piscine.

En second lieu, pour en évaluer le coût, le tableau ci-après applique ces pourcentages aux charges de personnel, telles qu'elles figurent aux comptes 64 du budget principal et du budget annexe déchets de la CdA.

Données en €	2013	2014	2015	Total
c/64 Budget principal (A)	13 973 393	16 659 294	16 907 480	47 540 168
Evaluation du coût des heures perdues (B = A x 3,44%)	480 685	573 080	581 617	1 635 382
c/64 BA Déchets (C)	2 422 704	2 443 685	2 386 881	7 253 271
Evaluation du coût des heures perdues (D = C x 2,15%)	52 088	52 539	51 318	155 945
Evaluation totale du coût des heures perdues (= B + D)	532 773	625 619	632 935	1 791 327

Il montre que le coût annuel du régime de travail irrégulier peut être évalué en moyenne à 0,597 M€ par an (soit un cumul de 1,791 M€ pour les trois années), dont 0,545 M€ par an (soit 1,635 M€ en cumul sur les trois années) pour le budget principal et 0,052 M€ par an (soit 0,156 M€ en cumul sur les trois années) pour le budget annexe déchets.

La chambre régionale des comptes rappelle à la CdA 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 président a indiqué que la CdA a engagé une harmonisation des régimes sociaux, notamment sur le temps de travail, et qu'un cabinet a été choisi pour l'accompagner dans cette démarche. Selon lui, l'année 2017 sera consacrée à mettre en place un protocole qui respecte les dispositions législatives et réglementaires, ce dont la chambre régionale des comptes prend acte.

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 existent¹².

Dans le cas de la CdA de Saintes, les règles en la matière ont été fixées en dernier lieu par la délibération du bureau communautaire en date du 11 juillet 2013. Leur comparaison avec les règles applicables aux agents de l'Etat a mis en évidence deux légers écarts qu'il appartiendra à la CdA de corriger.

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 CdA de Saintes a transmis plusieurs documents et tableaux de synthèse d'absentéisme concernant les années de 2011 à 2015.

Le nombre total de jours d'absences pour raisons de santé est resté relativement stable en moyenne à 26,3 jours par an et par agent en 2015, soit un niveau quasi identique à celui de 2013.

Cependant, ce total est la résultante d'évolutions divergentes. Ainsi, le nombre jours de maladies ordinaires a continuellement augmenté (passant de 12,1 jours en moyenne par agent en 2013 à 14,5 en 2014 puis à 16,3 en 2015). Le nombre de jours de longue et grave maladie a baissé entre 2013 et 2015 (passant de 10,9 jours en moyenne par agent en 2013 à 6,3 jours en 2015). Quant aux nombres de jours d'absence pour accident du travail ou pour maladie professionnelle, ils ont un peu fluctué (respectivement 1,9 et 1,8 jours en moyenne par agent en 2015).

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 collectivités¹³. Selon cette étude, le nombre moyen annuel de jours d'absence par agent sur emploi permanent pour raison de santé s'établissait à 21,5 jours par agent pour l'ensemble des collectivités et établissements étudiés en 2011 (contre 19,4 en 2005) et à 22,3 pour

¹² Voir le site <http://www.fonction-publique.gouv.fr/autorisations-dabsence>

¹³ 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

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 étude¹⁴ 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.

Ces éléments montrent, dans le cas de la CdA de Saintes, l'existence de taux d'absentéisme supérieur aux moyennes, en particulier pour ce qui est des jours de maladie ordinaire par agent. Ce point nécessiterait donc une attention particulière de la part de la CdA.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué que, dans la mesure où il augmente régulièrement avec la taille des collectivités, il est plus pertinent de comparer le taux d'absentéisme de la communauté avec celui des collectivités de taille comparable. Sur la base des données tirées des bilans sociaux 2013 (source : étude emploi CNFPT/DGCL, juin 2016), l'absentéisme au sein de la CdA apparaît alors plus faible que celui des collectivités de même strate pour les fonctionnaires territoriaux. Il a joint à sa réponse un tableau comparatif détaillé qui montre, pour la CdA, une situation comparative un peu plus favorable pour les titulaires et nettement plus défavorable pour les contractuels.

Pour réduire l'absentéisme, la CdA a indiqué avoir mis en place les mesures suivantes : création d'un poste préventeur intercommunal à temps plein à partir de 2013, mise en place d'un comité pour le maintien dans l'emploi et réalisation d'un audit social en 2015. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué qu'une politique volontariste concernant la maîtrise de l'absentéisme a été amorcée en 2017, avec la mise en œuvre d'un partenariat CdA / médecine préventive et d'une prestation « service social ».

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 communautés d'agglomération, c'est le conseil communautaire (ou le bureau, en cas de délégation) 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. Le président détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire.

Le bureau communautaire de la CdA de Saintes a délibéré le 20 juin 2013, le 5 septembre 2014, le 22 avril 2015 et le 27 juin 2014 pour fixer les régimes indemnitaires des agents.

Les observations qui suivent se focalisent sur le régime indemnitaire mis en place par la délibération du 20 juin 2013 qui a institué un régime indemnitaire original à partir de plusieurs indemnités de référence¹⁵. Il s'agit d'une transposition, à l'identique, du régime indemnitaire original auparavant attribué par la communauté de communes du Pays Santon. Il comporte plusieurs composantes, à savoir une part de base liée au grade, une part supplémentaire liée aux fonctions exercées et une part supplémentaire liée à la manière de servir.

¹⁴ Etude de SOFAXIS : voir https://www.sofaxis.com/sites/default/files/publications/pdfs/panorama_2015_r2533.pdf

¹⁵ L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) des décrets n°s 2002-62 et -63 du 14 janvier 2002 ; l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) du décret n°2002-61 du 14 janvier 2002 ; l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP) des décrets n°s 97-1223 et 1224 du 26 décembre 1997 ; la prime de service et de rendement (PSR) du décret n°72-18 du 5 janvier 1972 ; l'indemnité spécifique de service (ISS) du décret n°2003-799 du 25 août 2003 ; la prime de fonctions et de résultat (PFR) du décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008.

Les montants maximums pouvant être versés aux agents en application de ce régime indemnitaire ont été comparés aux maxima réglementaires résultant des décrets indemnitaires cités par la délibération du 20 juin 2013, afin de vérifier le respect du principe de parité. Toutefois, ce contrôle n'a porté, d'une part, que sur les cadres d'emplois de catégorie A et, d'autre part, sur les cadres d'emploi des catégories B et C aux effectifs les plus nombreux.

Il s'avère que, globalement, le principe de parité est très largement respecté puisque les montants indemnitaires alloués sont inférieurs aux maxima réglementaires. Le contrôle a toutefois mis en évidence une difficulté, concernant divers agents de la filière sanitaire et sociale (psychologue, puéricultrice, technicien paramédical, éducateurs de jeunes enfants, infirmiers et auxiliaires de puériculture). En effet, ces cadres d'emploi n'ont pas droit aux primes et indemnités relevant des décrets cités par la délibération du bureau communautaire du 20 juin 2013. Ils ont certes droit à d'autres dispositifs indemnitaires réglementaires, mais le bureau communautaire ne les a pas mentionnés et doit donc être regardé comme ne les ayant pas intégrés dans le cadre indemnitaire des agents de la CdA de Saintes. Dès lors, le fait de leur accorder des primes sur le fondement des seuls textes cités par la délibération du 20 juin 2013 apparaît irrégulier.

La CdA a expliqué que *« Le régime indemnitaire est basé sur les catégories et non sur les filières. L'intégration des personnels de la filière sanitaire et sociale s'est effectuée par analogie aux catégories correspondantes dans un souci de cohérence avec le dispositif en place. »* Elle a toutefois admis que *« la délibération aurait dû être complétée (...) »*.

La chambre régionale des comptes recommande donc à la CdA de revoir le dispositif indemnitaire applicable aux agents pour y intégrer également, si telle est la volonté de l'organe délibérant compétent, les indemnités réglementaires de référence concernant les agents de la filière sanitaire et sociale.

Il a, par ailleurs, été effectué un contrôle détaillé des indemnités effectivement perçues en 2013 et 2014 par 42 agents (titulaires ou non titulaires) de catégorie A. Ce contrôle a montré que cinq d'entre eux ont perçu des indemnités de montants supérieurs à ceux résultant de l'application du cadre indemnitaire susmentionné. Il ressort cependant des explications et documents produits que ces agents ont bénéficié en toute régularité, à partir du 1er janvier 2013 des dispositions de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, applicable, en cas de fusion d'EPCI été aux termes desquelles : *« l'ensemble des personnels des établissements (...) fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion (...). Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable »*.

Toutefois, il aurait été nécessaire que le président de la CdA prenne également des arrêtés individuels pour maintenir ces régimes indemnitaires antérieurs à ces cinq agents, ce qui n'a pas été le cas. De tels arrêtés sont en effet nécessaires pour deux raisons : d'une part, pour acter, par une décision explicite de l'exécutif, le fait que ces agents avaient bien intérêt à conserver le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable antérieurement à la fusion et pour fixer le montant de ce régime indemnitaire antérieur ; d'autre part, afin que le comptable dispose au moment du paiement de la seconde pièce prévue par le point 210223 *« Primes et indemnités »* de l'annexe au code général des collectivités territoriales, à savoir une *« (...) 2. Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent »*.

Il serait donc nécessaire que le président de la CdA prenne les arrêtés individuels d'attributions applicables aux agents concernés qui sont encore actuellement en fonction.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a précisé que le travail actuellement en cours sur l'harmonisation des régimes sociaux prévoit la refonte du régime indemnitaire des agents de la CdA, notamment avec la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Selon lui, une délibération prochaine intégrera la filière sanitaire et sociale, et régularisera la situation des agents qui ont perçu des indemnités de montants supérieurs à ceux résultant de l'application du cadre indemnitaire fixé en 2013, ainsi que du régime indemnitaire 2. La chambre régionale des comptes prend acte de cet engagement.

5.4. L'EXAMEN DE QUELQUES SITUATIONS PARTICULIERES

5.4.1. Les emplois de cabinet

La situation des collaborateurs de cabinets des autorités territoriales est régie par l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987. Aux termes de l'article 7 dudit décret : « *La rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet (...) comprend un traitement indiciaire (...) ainsi que, le cas échéant, des indemnités. / Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé (...) de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement. / Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa. / (...)* ».

Un agent a été recruté en tant que collaborateur de cabinet du premier président de la CdA de Saintes, sur un emploi à temps incomplet de 24,5 heures par semaine (soit une quotité de 70 %), en vertu d'une délibération du conseil communautaire du 15 janvier 2013 et d'un contrat du 1er février 2013. Il est resté en fonction jusqu'au 25 avril 2014. Son contrat lui attribue une rémunération basée sur l'indice majoré 963 (correspondant à l'indice hors échelle A3) ainsi qu'une prime annuelle de 929 €. Ces deux éléments de rémunération ont été proratisés en fonction de sa quotité de travail. Son contrat prévoit par ailleurs qu'il perçoit un régime indemnitaire mensuel de 310 €.

La CdA a indiqué que, pour l'application de l'article 7 précité du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, c'est le grade de directeur général des services (DGS) d'une collectivité de 40 000 à 80 000 habitants qui a servi de référence.

Cette situation appelle les observations suivantes :

- la référence à l'emploi fonctionnel de directeur général des services n'était pas régulière puisque cet emploi n'était pas occupé à la CdA et donc, a fortiori, pas « *occupé par un fonctionnaire* » avant le 1^{er} avril 2015 ;
- les modalités de calcul de la rémunération de cet agent n'étaient pas non plus conformes à l'article 7 précité puisque son indice de son traitement ne pouvait en toute hypothèse pas être fixé à l'IM 963 (soit 100 % de l'indice de traitement de l'emploi fonctionnel de DGS de 40 000 à 80 000 habitants).

5.4.2. Les agents contractuels de catégorie A

La situation des agents contractuels occupant des emplois permanents est régie par l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Un contrôle a été mené sur les modalités de recrutement et de rémunération de dix-neuf agents contractuels de catégorie A en poste ou ayant été en poste à la CdA de Saintes du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2015.

Ce contrôle a révélé quatre cas dans lesquels les preuves des publications des vacances d'emploi n'ont pu être produites pour des avenants et/ou des renouvellements des contrats¹⁶. Or, en application de l'article 41 de la loi

¹⁶Il s'agit des cas suivants :

- « *chargé de mission pour le programme local de l'habitat* », pour les renouvellements du contrat par avenants du 19 février 2007 puis par contrat à durée indéterminée (CDI) du 8 février 2010 ;
- « *chargé de communication (grade attaché)* », pour le 2^{ème} contrat du 5 septembre 2008 et pour le 3^{ème} contrat du 12 août 2011 ;
- « *chargé du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance* », pour le 2^{ème} contrat du 29 mai 2009 et pour le 3^{ème} contrat du 25 mai 2012 ;

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 donc être précédé d'un avis de vacance de l'emploi au centre de gestion compétent, ce qui constitue une formalité substantielle selon la jurisprudence administrative¹⁷. Il appartiendra à la CdA de respecter les dispositions législatives sur ce point à l'avenir.

5.4.3. Les agents mis à disposition par la collectivité

La situation des agents d'une collectivité territoriale ou d'un l'établissement public qui sont mis à disposition est régie par les article 61, 61-1 et 61-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ainsi que par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. Il en ressort notamment que :

- l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public doit en être préalablement informé ;
- la mise à disposition doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil ;
- elle doit aussi être prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination ;
- elle doit donner lieu à remboursement (hormis dans quelques cas dérogatoires très limités).

Le contrôle effectué sur les cas de mises à disposition d'agents de la CdA auprès d'autres organismes en vigueur au cours de la période 2013-2015 a mis en évidence des difficultés dans six cas :

- un adjoint technique de 2^{ème} classe a été mis à disposition de la ville de Saintes pour 1 jour par mois pour 3 ans à compter du 1^{er} juin 2010. Or, la délibération et la convention ont été tardives (respectivement le 15 décembre 2010 et le 28 février 2011). Par ailleurs, aucun arrêté de mise à disposition n'a pas été produit. Enfin, les conditions financières n'étaient pas explicitées dans la convention ;
- un agent de maîtrise et un adjoint technique de 2^{ème} classe ont été mis à disposition de la société d'économie mixte concessionnaire des pompes funèbres à compter du 1^{er} janvier 2014. Or, la délibération et la convention ont été tardives (respectivement le 13 février 2014 et le 16 octobre 2014). Par ailleurs, aucun arrêté de mise à disposition n'a été produit ;
- un adjoint technique de 2^{ème} classe a été mis à disposition de la commune de Vénérand (à temps partiel) à compter du 1^{er} janvier 2014. Or, la délibération, la convention et l'arrêté de mise à disposition étaient tardifs (respectivement le 30 janvier 2014, le 4 mars 2014 et le 12 mars 2014) ;
- un adjoint technique de 2^{ème} classe a été mis à disposition de la commune de Burie (à temps partiel) à compter du 1^{er} janvier 2014. Or, la délibération, la convention et l'arrêté de mise à disposition étaient tardifs (respectivement le 13 février 2014, le 22 avril 2014 et le 12 mai 2014 étaient postérieurs à leur entrée en vigueur (le 1^{er} janvier 2014) ;
- un attaché principal a été mis à disposition du CCAS de Saintes pour 40 % de son temps de travail à compter du 1^{er} janvier 2016. Or, la convention et l'arrêté de mise à disposition étaient tardifs (respectivement le 15 octobre 2015 et le 27 octobre 2015).

- « chargé de mission développement économique », pour le passage en CDI le 28 mai 2009

¹⁷ 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

La chambre régionale des comptes appelle l'attention de la CdA sur la nécessité de prendre tous les actes administratifs afférents aux mises à disposition avant leur commencement, notamment en raison des risques juridiques encourus par la CdA, les organismes d'accueil et les agents concernés en cas de survenance de difficultés de tous ordres (accidents du travail, responsabilité, ...).

5.5. LOGEMENTS ET VEHICULES ATTRIBUES AUX AGENTS

5.5.1. Les logements

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 1990¹⁸ et par les articles L. 2124-32 et R. 2124-71 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

La CdA n'a qu'un agent logé, par nécessité absolue de service, en application d'une délibération du bureau de la communauté de communes du Pays Santon en date du 3 septembre 2002 et d'un arrêté individuel d'attribution en date du 16 septembre 2002, modifié le 16 juin 2005. Cette situation appelle l'observation suivante : en application de l'article 9 du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, il appartenait à la CdA de Saintes de revoir au plus tard le 1er mai 2016 les conditions de cette concession de logement, qui sont largement antérieures à ce décret et qui doivent être mises en conformité avec les nouvelles règles du code général de la propriété des personnes publiques.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué que les arrêtés de 2002 et de 2005 attribuent un logement par nécessité de service à l'agent concerné et non pas un logement pour nécessité absolue de service. La chambre régionale des comptes observe cependant que la délibération du bureau communautaire du 3 septembre 2002 et l'arrêté d'attribution de ce logement du 16 septembre 2002 prévoyaient bien la gratuité du logement, cette situation relevant dès lors d'un logement par nécessité absolue de service au sens des articles R 92 et suivants du code du domaine de l'Etat applicables avant 2012. Telle est au demeurant la qualification explicitement retenue par la délibération du 3 septembre 2002. La chambre régionale des comptes prend toutefois acte de l'engagement pris par le président de mettre la situation en conformité avec le décret de 2012 susmentionné.

5.5.2. Les véhicules de service

La CdA de Saintes a produit en cours d'instruction une note interne du 24 juillet 2014 concernant l'utilisation des véhicules de service, suite au constat selon lequel « à plusieurs reprises (...), des voitures ont été empruntées sans réservation préalable et sans avertir le service des moyens généraux ». La CdA a aussi produit une liste des différents véhicules de service dont peuvent disposer actuellement ses agents et a précisé qu'« aucun véhicule ne peut bénéficier d'un remisage à domicile ». La chambre régionale des comptes prend acte de ces règles et rappelle la nécessité d'une vigilance de la part de la CdA quant à la bonne utilisation des véhicules de service.

¹⁸ « 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. (...) »

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 bénéfice 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 ».

5.6.1. L'attribution des chèques-déjeuner

Pour l'attribution de cet avantage, la CdA a produit :

- une délibération du bureau de la communauté de communes du Pays Santon en date du 6 mars 2008 actant l'augmentation de la valeur faciale des tickets restaurants, pour la passer à 5 €, soit 2,50 € à la charge de la communauté de communes et 2,50 € à la charge de l'agent ;
- une délibération du bureau de la CdA de Saintes en date du 30 janvier 2014 actant l'augmentation de la participation employeur à 60 % soit 3 € par ticket, la part à la charge de l'agent étant réduite à 2 € et ce à partir du 1^{er} mars 2014.

Il ressort que le coût total pour la CdA des parts patronales des chèques déjeuner est passé de 114 004 € en 2013 à 151 757 € en 2014 puis à 146 675 € en 2015.

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 CdA de Saintes, pour le budget principal, la part « *salarié* » pour l'attribution des chèques déjeuner est imputée sur les comptes 64111, 64131, 64168 et 6417 selon la catégorie d'agent et la part « *employeur* », est imputée au compte 6474. La chambre régionale des comptes observe donc que ces modalités de comptabilisation ne sont pas conformes à celles prévues par l'instruction M14. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué que les rectifications d'imputations comptable sont engagées en 2017.

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 20 juin 2013, le bureau de la CdA de Saintes a autorisé la signature d'un avenant à la convention cadre qui liait depuis 2011 la communauté de communes du Pays Santon au Comité des œuvres sociales (COS) de Saintes. Elle prévoit le financement par la CdA des activités suivantes : la prise en charge par le COS de 65 % de l'adhésion des agents actifs et retraités à un organisme national d'action sociale ; la participation au fonctionnement de l'association et la réalisation par elle de l'arbre de Noël. Une nouvelle convention a été signée le 6 juillet 2016 après délibération du conseil communautaire en date du 23 juin 2016 ; elle comporte des dispositions similaires mais fait passer la participation de la CdA de Saintes aux cotisations à l'organisme national d'action sociale de 65 % à 80 %.

En moyenne sur la période 2013 à 2015, la CdA a ainsi attribué au COS des subventions d'un montant total de 0,198 M€, soit une moyenne annuelle d'un peu plus de 0,066 M€ dont 0,040 M€ par an pour la cotisation au centre national de l'action sociale, 0,004 M€ pour l'organisation de l'arbre de Noël, le reste (soit 0,022 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 CdA de Saintes intervenait à ce titre, jusqu'en fin 2014, sur le fondement d'une délibération du bureau de la communauté de communes du Pays Santon en date du 12 novembre 2009. Par délibération du 19 septembre 2014, le bureau communautaire a voté à nouveau sur ce dispositif mais en décidant de recourir à une autre mutuelle de prévoyance. Le 23 octobre 2014, la ville, l'agglomération et le CCAS de Saintes ont conclu une convention pour une durée de six ans avec la mutuelle concernée, à compter du 1er janvier 2015.

La CdA de Saintes a produit des tableaux détaillés de ses participations pour 2013 (25 635 €), pour 2014 (28 663 €) et pour 2015 (31 324 €). 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 CdA 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 18,297 M€ et le montant cumulé des dépenses réelles d'équipement s'est élevé à 6,879 M€. L'enjeu financier total des diverses procédures de marchés publics était donc supérieur à 25 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

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 ; / (...)* ».

Le pouvoir adjudicateur de la communauté d'agglomération de Saintes est donc son conseil communautaire, le président de la communauté d'agglomération n'étant, en l'absence de délégation de pouvoir, que l'organe exécutif des décisions du conseil communautaire.

Toutefois, en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, par une délibération du 15 janvier 2013, puis par une délibération du 16 mai 2014, le conseil communautaire a donné à ses présidents successifs des délégations pour 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. Une délégation similaire a été donnée le 5 avril 2016 au nouveau président ; toutefois, par délibération du 12 juillet 2016, le conseil communautaire en a réduit le champ aux marchés de fournitures et de services inférieurs aux seuils des procédures formalisées et aux marchés de travaux d'un montant inférieur à 2 M€ (sans préciser toutefois s'il s'agit d'un seuil HT ou TTC).

De telles délégations du conseil communautaire constituent des délégations de pouvoir ayant pour effet de dessaisir l'organe délibérant de sa compétence en la matière, tant qu'il n'a pas rapporté sa délégation. Même si cette situation n'est pas irrégulière, le conseil communautaire s'était totalement dessaisi du 1er janvier 2013 au 12 juillet 2016 de son pouvoir adjudicateur au bénéfice des présidents successifs.

Par ailleurs, en application de l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales, le président en fonctions d'avril 2014 à mars 2016, a pris des arrêtés de délégation de fonctions en faveur de deux vice-présidents, portant notamment sur l'exercice du pouvoir adjudicateur, ce qui ne pose pas de problème de régularité.

Les présidents en fonctions de janvier 2013 à mars 2016 ont également donné des délégations de signature limitées en ce domaine à divers responsables administratifs, ce qui est juridiquement possible, dans le cas des EPCI, par combinaison des articles L. 5211-9¹⁹ et -10 du code général des collectivités territoriales. Les délégations de signature données au début de la mandature entamée en avril 2014 ont fait l'objet d'un examen particulier : elles sont assez précises. Toutefois, la notion de « *bons de commande* » qui figure sur celles données à divers directeurs aurait gagné à être précisée, afin qu'il soit clairement établi s'il s'agit seulement des bons dans le cadre de marchés à bons de commande ou bien de toutes les commandes (même hors marchés à bons de commande).

Depuis juillet 2014 la communauté d'agglomération de Saintes ne dispose plus d'un service des achats et marchés car elle recourt, en vertu d'une convention en date du 29 septembre 2014, au service des marchés de la ville de Saintes. S'agissant de la veille juridique en matière d'achats et de marchés publics, la CdA 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.

¹⁹ « (...) / La délégation de signature donnée (par le président) au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président en application de l'article L. 5211-10, sauf si cet organe en a décidé autrement dans la délibération déléguant ces attributions au président. (...) »

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 CdA de Saintes a indiqué qu'avant le 23 mars 2016, elle n'utilisait que la formation générale dispensée aux agents concernés par la passation des marchés, mais n'avait pas mis en place une sensibilisation spécifique au risque pénal encouru, notamment pour les élus. Cependant, elle a indiqué être en mesure d'éviter tout risque pénal grâce à la « *définition précise de l'achat afin de susciter la concurrence la plus large possible, le visa juridique et hiérarchique de tous les actes administratifs de la collectivité et l'adoption d'un règlement intérieur de la commande publique opposable à tous* ».

Par ailleurs, le conseil communautaire a délibéré le 23 mars 2016 sur un nouveau règlement intérieur comportant, entre autres, une « *charte de l'élu local* » qui mentionne explicitement les risques d'atteinte à la probité et les conflits d'intérêt.

La chambre régionale des comptes observe donc qu'une information sur les risques juridiques en matière de marchés publics a été donnée aux élus mais gagnerait à être donnée plus systématiquement et précisément aux agents concernés.

6.2.2. Les groupements de commande

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 CdA 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 et de l'achat de gaz et d'électricité. La plupart des achats sont pilotés par la ville ou la CdA de Saintes. Cette dernière 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 CdA 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 CdA de Saintes a indiqué mener les actions suivantes : allotissement systématique, recours aux MAPA pour les petits lots, simplification des procédures (limitation des pièces administratives demandées), proposition d'avances systématiques.

En revanche, la CdA 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 1^{er} 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 environnementale²⁰. Par ailleurs, les articles 31 et 38 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

De janvier 2013 à décembre 2015, la CdA de Saintes ne s'était dotée d'aucun recueil de procédures internes en matière de marchés publics. Toutefois, le bureau communautaire a délibéré le 22 décembre 2015 pour approuver le « *règlement intérieur des procédures de la commande publique (MAPA)* » et « *autoriser le Président ou son représentant à signer ledit règlement et tous documents relatifs à cette affaire* ». Ce règlement a été signé le 12 janvier 2016 par le vice-président délégué aux équipements communautaires et aux marchés ; mais s'il précise bien certaines définitions ainsi que les rôles respectifs des différents acteurs de la CdA (élus et agents), ce règlement comporte de nombreuses lacunes quant au processus de la commande publique (voir ci-après).

Néanmoins, la CdA 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, la valeur globale des travaux 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 présent code. Comme l'indique le vade-mecum des marchés publics publié par le ministère de l'économie et des finances²¹, 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.

²⁰ 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* »

²¹ Source : <http://www.economie.gouv.fr/daj/vade-mecum-des-marches-publics-ed2015>

La CdA de Saintes a indiqué ne disposer actuellement ni de nomenclature, ni d'outils de programmation de ses achats ventilés par opération et par code de nomenclature.

Le règlement intérieur susmentionné signé le 12 janvier 2016 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 CdA par catégories homogènes de fournitures pour toutes les commandes se situant sous ce seuil.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la CdA a engagé une démarche de programmation de ses marchés entre la fin de l'année 2016 et le début de l'année 2017 auprès de l'ensemble de ses services. Ces derniers ont ainsi été invités à compléter un tableau de recensement des futurs marchés à lancer. Ce tableau a pour objectif de permettre une meilleure programmation dans l'année, une vérification accrue des procédures à mettre en place au vu des estimations indiquées par les services, la possibilité, en fonction de l'objet du marché, de recourir à une centrale d'achat ou encore, si l'achat groupé apparaît opportun, de permettre la constitution d'un groupement de commandes.

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 opérations ou catégories homogènes sont fondamentales pour assurer une computation des seuils fiable. Parmi ces seuils, il convient de distinguer ceux qui déclenchent l'application des procédures formalisées²² 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.

Or, dans le cas de la CdA de Saintes, aucun outil de programmation n'a été mis en œuvre. La CdA 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. 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 opérations ou catégories homogènes ne permet pas non plus à la CdA 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 CdA 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.

²² 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

Les comptes de la CdA de Saintes n'ont pas enregistré de paiements d'intérêts moratoires de 2013 à 2015. La CdA 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 CdA 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 CdA 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 en matière de publicité pour les MAPA 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 HT²³, 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 le règlement intérieur susmentionné signé le 12 janvier 2016 appelle les observations suivantes :

- pour les achats d'un montant inférieur à 5 000 € HT, le règlement 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 comme règle générale l'absence de mise en concurrence peut cependant amener la CdA à contracter systématiquement avec un même prestataire, en méconnaissance des 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 ;

²³ Ce seuil était fixé à 15 000 € HT du 12 décembre 2011 au 30 septembre 2015.

- pour les achats d'un montant compris entre 25 000 à 90 000 € HT, le règlement prévoit 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 finances²⁴, 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 ;
- le règlement ne mentionne aucune précision quant aux durées minimales pour la réception des offres.

La chambre régionale des comptes rappelle par ailleurs à la CdA 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 nom 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, 52 et 38 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 applicable au 1er avril 2016. 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.

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 », impose à l'acheteur public de définir, avec précision, ce qu'il entend par ce critère, en ayant recours à des sous-critères²⁵. 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,

²⁴ Source : <http://www.economie.gouv.fr/daj/vade-mecum-des-marches-publics-ed2015>

²⁵ 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.

ainsi que sur leur sélection²⁶. 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 œuvre²⁷. (...). Après le dépôt des offres des candidats, l'acheteur ne peut pas modifier les critères de sélection des offres²⁸. (...) ».

Dans le cas de la CdA de Saintes, le règlement intérieur susmentionné signé le 12 janvier 2016 :

- ne distingue pas les deux phases de sélection des candidatures puis de sélection des offres ;
- ne comporte pas de précisions quant aux analyses des offres des marchés inférieurs à 5 000 € HT. Pour les MAPA de montants supérieurs, il prévoit la rédaction de rapports d'analyses des offres.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué avoir demandé au service des marchés de vérifier que les documents d'analyse des offres soient systématiquement mieux détaillés et argumentés.

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 en B 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 CdA de Saintes, le règlement intérieur susmentionné signé le 12 janvier 2016 ne prévoit plus cette phase de négociation. Dans les faits, la CdA a indiqué que la négociation n'était pas systématique (de fait, sur huit rapports d'analyses transmis à la chambre régionale des comptes, un seul mentionne l'existence d'une négociation ; de plus, ce rapport ne détaille pas précisément les éléments de ladite négociation). Selon la CdA, quand elle a lieu, la négociation porte sur le prix, la qualité des produits ; les méthodes de travail, les délais ; la maintenance et de service après-vente. La CdA n'a pas évalué les gains globaux générés par ces négociations.

La négociation est un levier peu utilisé par la CdA 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 CdA 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).

²⁶ CE, 18 juin 2010, Commune de Saint Pal de Mons, n° 337377.

²⁷ CE, 30 janvier 2009, ANPE, n°290236.

²⁸ CE, 1er avril 2009, Sté des autoroutes du sud de la France, n° 315586 ; CE, 27 avril 2011, Président du Sénat, n° 344244.

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 CdA 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 CdA de Saintes a transmis neuf rapports de passation de MAPA :

- un des rapports de passation ne contenait pas d'information sur l'objet du marché et mentionnait uniquement le nom des candidats et un classement de leurs offres à partir de critères pondérés ;
- les huit autres rapports ne mentionnent ni la date de notification du marché, ni la procédure de mise en concurrence suivie ; ils mentionnaient toutefois les critères d'attribution et leur pondération, les offres reçues et leur montant ainsi que les raisons pour lesquelles l'entreprise attributaire a été retenue ;
- les rapports sur trois marchés ne mentionnaient pas non plus le nom et la qualité des agents ayant participé à la procédure de passation ;

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 CdA 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, ...).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la CdA s'engage à harmoniser la forme de ses rapports de passation.

6.5. LES CONTROLES PARTICULIERS EFFECTUES

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. Trois des huit marchés vérifiés appellent des observations.

6.5.1. Le marché d'acquisition et de maintenance de photocopieurs numériques multifonctions

Il s'agit d'un marché de fournitures à bons de commande conclu avec un montant minimum annuel de 25 000 € TTC et un montant maximum annuel de 50 000 € TTC. Ce marché a été fixé pour une durée d'un an avec la possibilité de le reconduire deux fois pour la même durée, soit 3 ans. Le marché a été passé selon une procédure adaptée. Il a été signé le 24 septembre 2014.

Son analyse appelle l'observation suivante : les critères d'appréciation des offres prévus par le règlement de la consultation étaient les suivants : prix du matériel : 30 % ; coût copie/agrafe : 25 % ; qualité de la proposition d'intervention dans le cadre de la maintenance : 35 % ; déploiement du matériel : 10 %.

Pour l'analyse des offres : le service marché de la CdA 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 pour ce qui concerne en particulier le critère qualitatif relatif à la maintenance. 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.

6.5.2. Le marché de travaux de décapage archéologique sur une zone d'activité

Il s'agit d'un marché de travaux dans le cadre de la réalisation d'une zone d'activité économique située sur la commune de Saint-Georges des Coteaux, décomposé en une tranche ferme et trois tranches conditionnelles. Le marché a été passé selon une procédure adaptée et a été signé le 21 mars 2014, pour un montant total de 542 985 € HT dont 227 375 € HT pour la tranche ferme.

Son analyse appelle l'observation suivante :

La CdA de Saintes a utilisé comme support de publication le BOAMP avec une date d'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence le 7 février 2014 (publication le 12 février 2014) et une date limite de réception des offres fixée au 24 février 2014 à 12h. Le délai de réception des offres est donc de 12 jours si on retient la date de publication. 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 candidats²⁹. Au cas d'espèce, le délai laissé aux candidats pour déposer leurs offres apparaît trop court pour que les entreprises puissent préparer au mieux leur dossier.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CdA a indiqué que l'écart entre la date d'envoi de l'avis à la publication et la date limite de réception des offres est de 16 jours et que le délai de publication au BOAMP ne relève pas de la CdA. La chambre régionale des comptes observe toutefois que le 7 février 2014, date d'envoi à la publication, était un vendredi, et qu'il appartient en toute hypothèse à la collectivité de prendre en compte la possibilité d'un délai moyen de publication au BOAMP entre 24 heures et 72 heures à réception de l'avis³⁰, ce qui doit la conduire à éviter de fixer des délais trop courts pour les entreprises potentiellement intéressées.

²⁹ 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 ».

³⁰ Source : <http://www.boamp.fr/Espace-acheteurs/Utiliser-les-services-du-BOAMP/Foire-aux-questions-FAQ>

Par ailleurs, la CdA n'a pas publié cet appel à candidature via son profil d'acheteur en méconnaissance du III de l'article 40 du code des marchés publics 2006 alors applicable³¹.

6.5.3. Le marché de fourniture et livraison de denrées alimentaires

Il s'agit d'un marché de fourniture et livraison de denrées alimentaires à bons de commande constitué de 38 lots. Il a une durée d'un an avec la possibilité de le reconduire trois fois pour la même durée, soit 4 ans. Il a été signé en janvier 2015. Son analyse appelle l'observation suivante :

Ce marché a été passé selon la procédure de l'appel d'offres ouvert définie aux articles 33, 57 à 59 du code des marchés publics 2006 pour onze lots et selon une procédure adaptée définie aux articles 27 III et 28 du même code les vingt-sept lots restants. En effet, aux termes de l'article 27 III du code des marchés publics 2006 : *« lorsqu'un achat peut être réalisé par lots séparés, est prise en compte la valeur globale estimée de la totalité de ces lots (...) Toutefois, même si la valeur totale des lots est égale ou supérieure aux seuils des marchés formalisés, il est possible de recourir à une procédure adaptée : / 1. pour les lots inférieurs à 80 000 € HT dans le cas des marchés de fournitures et de services (...) »*.

Il a toutefois été observé que le lot n° 9C a été passé à tort en procédure adaptée. En effet, ce lot comportait un minimum annuel de 20 000 € HT et un maximum de 40 000 € HT. Le marché étant reconductible sur une période de 4 ans, le montant maximum de ce lot était donc de 160 000 € HT (comme l'indique le vade-mecum des marchés publics déjà mentionné précédemment, si le marché prévoit des périodes de reconduction, le montant total du marché à prendre en compte doit être déterminé en incluant celles-ci).

Ce lot ne pouvait donc entrer dans le cas prévu par les dispositions précitées du III de l'article 27 du code des marchés publics 2006 puisqu'il dépassait très nettement le seuil de 80 000 € HT et aurait donc dû être passé selon la procédure d'appel d'offres ouvert comme onze autres lots du marché.

6.6. CONCLUSIONS GENERALES SUR MARCHES PUBLICS

L'ensemble des observations susmentionnées concernant les marchés publics de la CdA 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 au pouvoir adjudicateur de la CdA 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 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... ;

³¹ « (...) / III. — 1° Lorsque le montant estimé du besoin est compris entre 90 000 euros HT et les seuils de procédure formalisée définis à l'article 26, le pouvoir adjudicateur est tenu de publier un avis d'appel public à la concurrence soit dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics, soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales, ainsi que sur son profil d'acheteur. / (...) »

- 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 CdA 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 président a indiqué que la CdA a déjà engagé une démarche de programmation de ses achats avec ses services. Elle a aussi pris note des recommandations concernant les procédures internes à élaborer et à mettre en œuvre. Un travail de rédaction de fiches de procédure va être engagé en ce sens à destination des services. La chambre régionale des comptes en prend acte.
