



Le Président

envoi dématérialisé

CONFIDENTIEL

Le 18 janvier 2021

Réf. : GR / 21 / 108

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport et la réponse jointe peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre

régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.



André PEZZIARDI

Monsieur Jean-Christian REY
Président de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien

l.soulier@gardrhodanien.fr

AR PREFECTURE

030-200034692-20210215-DEL6_2021-DE

Regu le 22/02/2021

Chambre régionale
des comptes

Occitanie



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GARD RHODANIEN (Gard)

Exercices 2013 et suivants

AR PREFECTURE

030-200034692-20210215-DEL6_2021-DE
Regu le 22/02/2021

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GARD RHODANIEN

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION.....	9
1.1. Le périmètre des transferts de compétence.....	9
1.2. La rationalisation des structures intercommunales.....	10
1.3. Les indicateurs sociodémographiques.....	10
1.4. Le développement économique.....	11
1.4.1. Le profil économique du territoire.....	11
1.4.2. La stratégie d'accueil des entreprises.....	12
1.4.3. Les résultats.....	12
1.5. Le tourisme.....	13
1.6. Le numérique.....	13
2. LA GOUVERNANCE LOCALE.....	14
2.1. Le fonctionnement des instances communautaires.....	14
2.1.1. Le conseil communautaire.....	14
2.1.2. Les commissions communautaires.....	16
2.1.3. Les instances consultatives.....	16
2.1.4. L'exécutif.....	18
2.1.5. Les rapports d'activité.....	25
2.2. L'état du processus d'intégration communautaire.....	25
2.2.1. La planification.....	25
2.2.2. L'exercice effectif des compétences et leur poids relatif.....	26
2.2.3. Les mutualisation ou mises à disposition de bâtiments et de personnel.....	27
2.2.4. L'évaluation des charges transférées.....	31
2.2.5. Les reversements aux communes membres.....	31
3. L'ANALYSE FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	34
3.1. La structure des budgets.....	34
3.1.1. Le périmètre de l'analyse financière.....	34
3.1.2. Les relations du budget principal aux budgets annexes.....	35
3.2. La qualité de l'information budgétaire et financière.....	36
3.2.1. Le débat d'orientation budgétaire.....	36
3.2.2. La complétude des annexes des comptes administratifs.....	36
3.3. La fiabilité des comptes.....	37
3.3.1. Les relations avec le comptable public.....	37
3.3.2. Les amortissements.....	37
3.3.3. Les provisions.....	38
3.3.4. Les emprunts auprès des établissements bancaires et autres dettes hors bilan.....	38
3.3.5. Le rattachement des charges à l'exercice.....	38
3.3.6. L'intégration des immobilisations corporelles en cours.....	38

3.3.7. Les opérations pour comptes de tiers (compte 458 « Opérations sous mandat »)	39
3.3.8. Le niveau de réalisation des prévisions budgétaires	39
3.3.9. Les restes à réaliser	40
3.3.10. Complétude et actualisation de l'inventaire.....	40
3.3.11. La qualité de la chaîne comptable.....	41
3.4. L'analyse financière rétrospective	42
3.4.1. L'évolution des grandes masses financières du budget principal.....	42
3.4.2. La section de fonctionnement du budget principal	42
3.4.3. L'évolution de la capacité d'autofinancement du budget principal.....	46
3.4.4. La politique d'investissement	46
3.4.5. La structure et l'évolution de la dette	47
3.4.6. Le fonds de roulement et la trésorerie.....	47
3.4.7. À compter de 2019.....	47
4. LES GRANDES FONCTIONS SUPPORTS	48
4.1. Le contrôle interne	48
4.1.1. L'organisation du contrôle interne.....	48
4.1.2. La transparence de l'action publique	49
4.2. Les ressources humaines.....	50
4.2.1. Le pilotage des ressources humaines	50
4.2.2. L'évolution des effectifs	51
4.2.3. L'évolution de la masse salariale.....	52
4.3. La commande publique.....	59
4.3.1. Le développement de la commande publique.....	59
4.3.2. Une organisation de l'achat à renforcer	59
4.3.3. Les marchés relatifs à la collecte et au traitement des déchets	66
4.3.4. La délégation de service public pour la gestion de gîtes pleine nature.....	71
5. LE PROJET DE CENTRE D'EXCELLENCE NUMÉRIQUE EN MILIEU RURAL.....	72
5.1. Un pôle d'excellence rurale labellisé en 2011 et abandonné en 2016.....	73
5.1.1. Un projet conçu par une communauté de communes	73
5.1.2. Le partenariat public-privé dans le pôle d'excellence rurale.....	74
5.1.3. L'engagement du projet labellisé pôle d'excellence rurale	76
5.1.4. L'abandon du pôle d'excellence	79
5.2. Les bornes « <i>wi-fi</i> » : une réalisation inspirée par le pôle d'excellence	81
5.3. Les relations entre la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien et l'association Interface	82
5.3.1. La période 2013-2016.....	82
5.3.2. La période 2017-2019	83
ANNEXES.....	85
GLOSSAIRE.....	88
Réponses aux observations définitives.....	89

SYNTHÈSE

Le contrôle de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien par la chambre régionale des comptes Occitanie concerne les exercices 2013 et suivants. Les investigations ont porté sur la gouvernance, l'intégration communautaire, la situation financière, les fonctions supports et le projet abandonné de pôle d'excellence rural.

La communauté d'agglomération du Gard Rhodanien, créée en 2013, regroupe 44 communes pour une population de près de 75 500 habitants. Son territoire est attractif, il a gagné 6 000 habitants depuis 2013, et contribue à la dynamique démographique départementale.

La qualité de la gouvernance communautaire est perfectible. La communauté d'agglomération ne dispose pas d'un conseil de développement, ni d'une commission de contrôle financier pourtant obligatoires. Le bureau communautaire a été élargi sans que les membres supplémentaires soient élus par l'assemblée. Plusieurs régies ont été supprimées par le président alors qu'il n'avait pas reçu de délégation pour y procéder sans accord préalable de l'assemblée. Une délégation de fonction sur les mandats spéciaux a été octroyée au président et au 1^{er} vice-président, sans base juridique, et sans information de son assemblée.

L'agglomération présente une intégration communautaire contrastée : elle assume des compétences majeures (petite enfance, collecte des ordures ménagères), mais les blocs de compétences qui lui ont été transférés sont incomplets. Des compétences ont même été restituées aux communes membres. La communauté d'agglomération du Gard Rhodanien se positionne comme un établissement public de coopération intercommunale non de solidarité mais de services et son projet de territoire est peu structurant. Son intégration fiscale est faible, elle reverse encore 71 % de la fiscalité qu'elle a levée aux communes membres. La mutualisation reste limitée au périscolaire et à quelques fonctions de direction générale ou d'accompagnement.

La communauté d'agglomération a consacré ses premières années d'existence à sa structuration interne. Malgré cela, les grandes fonctions internes présentent des fragilités.

En matière de fiabilité des comptes, l'agglomération peut utilement formaliser au sein d'un règlement budgétaire et financier les principales procédures. Elle doit régulariser ses amortissements sur de nombreuses opérations (9 M€). Elle doit également provisionner les risques dès l'ouverture d'un contentieux et fiabiliser son inventaire, actuellement incomplet.

La consolidation des principaux budgets fait apparaître une situation contrastée. Si la capacité d'autofinancement brute est parvenue à couvrir l'annuité de la dette, elle ne laisse qu'une capacité nette d'autofinancement limitée. Sur l'ensemble de la période, le financement propre disponible n'a couvert que 47 % en moyenne des besoins. Le complément a nécessité une mobilisation complémentaire du fonds de roulement des budgets annexes. Pour les prochains exercices, la dynamique prévisionnelle des recettes et charges de gestion n'est pas pleinement favorable à la poursuite du redressement de la capacité d'autofinancement. Les perspectives de recours à de nouveaux emprunts ne participent pas également aux objectifs d'effort de préparation à l'intégration des nouvelles compétences eau, assainissement et gestion des eaux pluviales, depuis le 1^{er} janvier 2020.

Sur la période, les effectifs ont augmenté du fait des transferts de compétences, de réinternalisations dans le secteur de la petite enfance, et de la résorption de l'emploi précaire. L'agglomération a hérité de pratiques, tenant au temps de travail, à l'intérim, aux régimes indemnitaires, aux heures supplémentaires, nécessitant des régularisations qui n'ont été que partiellement mis en œuvre.

En matière de commande publique, sous l'effet des transferts de compétences, le nombre de marchés et de contrats de délégation de service public conclus connaît une forte progression depuis 2018. Pour autant, les moyens et les méthodes du service en charge de l'achat n'ont pas évolué, alors même qu'ils sont souvent obsolètes, retardant l'entrée en vigueur de réformes telles que l'ouverture des données essentielles des contrats ou la dématérialisation des pièces justificatives. Composé de moins de trois agents, ce service non mutualisé, cantonné à la passation des marchés et délégations de service public, ne maîtrise pas le périmètre des achats. En l'absence de computation des seuils et d'une coordination des achats, certains besoins récurrents de l'agglomération sont satisfaits irrégulièrement par des achats hors marché.

Un défaut de maîtrise des procédures formalisées se traduit par une série de vices de forme et une incapacité à réunir les conditions nécessaires à une réelle ouverture à la concurrence. Trop souvent confrontée, pour les contrats à fort enjeux, en matière de déchets ou de délégation de service public, à une candidature unique, la communauté d'agglomération en est réduite à accepter des propositions économiquement ou techniquement désavantageuses, voire non entièrement conformes au cahier des charges. Afin de gagner en transparence, l'information de l'assemblée sur la mise en œuvre de la large délégation consentie à l'exécutif en matière de commande publique doit prendre une forme écrite.

L'agglomération a repris le projet de « centre d'excellence numérique en milieu rural », initialement porté par l'une de ses communautés de communes qui avait obtenu sa labellisation en tant que pôle d'excellence rural. Le pilotage de ce projet, d'un coût prévisionnel de 4 M€, fondé sur un partenariat public-privé, s'est avéré défaillant sur plusieurs de ses composantes : des instances de gouvernance incomplètes, une relation devenue conflictuelle avec un partenaire privé singulier, une faible appropriation du projet de la part des élus communautaires et des acteurs économiques du territoire. La carence en matière de conduite de projet informatique et la faiblesse des procédures internes ont conduit au paiement de factures à une association partenaire devenue prestataire, en l'absence de réel contrôle du service fait. En décembre 2016, le projet a été abandonné *in extremis* et les subventions publiques ont été perdues. Dès lors, c'est l'agglomération qui a supporté seule le coût résiduel de 653 k€ ressortant de prestations intellectuelles et de frais d'indemnisation, et ceci sans contrepartie de services opérationnels ou d'équipements autres que des bornes « *wi-fi* », subventionnées à un autre titre.

RECOMMANDATIONS

1. Régulariser, conformément au cadre législatif et réglementaire, l'amortissement des immobilisations. *Non mise en œuvre.*
2. Provisionner, dès l'ouverture d'un contentieux, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
3. Établir un inventaire physique actualisé et complet, en cohérence avec l'état de l'actif produit par le comptable. *Non mise en œuvre.*
4. Respecter les dispositions réglementaires pour l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire. *Non mise en œuvre.*
5. Respecter l'échéance fixée par la loi pour satisfaire une durée du temps de travail de 1 607 heures. *Non mise en œuvre.*
6. Adopter un guide de la commande publique à usage interne qui prenne en compte les obligations réglementaires. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien a été ouvert le 12 septembre 2019 par lettre de la présidente de section adressée à M. Jean-Christian Rey, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 février 2020.

Lors de sa séance du 10 mars 2020, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Christian Rey. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 16 octobre 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

La communauté d'agglomération du Gard Rhodanien (CAGR) a été créée le 1^{er} janvier 2013 par la fusion de cinq communautés de communes¹ et l'intégration de trois communes². À son origine elle comptait 42 communes membres. Avec l'intégration, en deux temps, de deux communes supplémentaires, elle en compte désormais 44³. C'est la troisième communauté d'agglomération créée dans le département du Gard, ainsi qu'en termes de population (74 338 habitants en 2017, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques).

Le territoire de la CAGR, situé au nord-est du département, au carrefour du Vaucluse, de l'Ardèche et de la Drôme, est un « espace de transition » qui assure la jonction entre les rebords de plateaux du massif central et la vallée du Rhône. Il comprend un espace rural au nord et à l'ouest, limitrophe de l'Ardèche, un espace urbain sur l'axe Pont-Saint-Esprit/Bagnols-sur-Cèze, un pôle industriel en bord de Rhône autour des sites historiques de Laudun-l'Ardoise et de Marcoule (nucléaire) et, au sud, un espace résidentiel tourné vers Avignon et les autoroutes A9 et A7.

Ainsi que relevé par le diagnostic du plan local de l'habitat, le territoire est hétérogène, au croisement d'un pôle d'influence interne et de pôles externes, dont principalement Avignon. Il fait partie de plusieurs bassins d'emploi aux taux de chômage situés en 2019 entre 10,5 % (Avignon) et 11,9 % (Bagnols-sur-Cèze). Il compte 32 000 ménages et essentiellement des résidences principales. L'indicateur de concentration d'emploi, qui marque leur nombre pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone, est de 93, en recul.

1.1. Le périmètre des transferts de compétence

Au 1^{er} juillet 2019, l'intercommunalité exerce 29 compétences sur les 96 identifiées par les services de l'État. L'agglomération a pris la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) le 1^{er} janvier 2018.

Les compétences obligatoires :

- aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale (SCOT), zones d'aménagement concerté, transport urbain ;
- développement économique : zones d'activité (ZA) et actions de développement ;
- habitat : plan local de l'habitat, politique du logement, aides financières, réserve foncière, amélioration du parc ;
- politique de la ville : prévention de la délinquance, contrat de développement urbain.

Les compétences optionnelles :

- voirie : voirie communautaire, parc de stationnement communautaire ;
- environnement : pollution de l'air, nuisances sonores, maîtrise de l'énergie, collecte et traitement des déchets ;
- équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

¹ Rhône-Cèze-Languedoc, Cèze Sud, Valcèzard, Val de Tave et Garrigues Actives.

² Lirac, Tavel et Issirac.

³ Saint-Laurent-des-Arbres au 1^{er} janvier 2017 et Montfaucon au 1^{er} janvier 2018.

- action sociale : 3^{ème} âge, petite enfance, centres d'hébergement.

Les compétences facultatives :

- protection des biens et des personnes ;
- tourisme ;
- culture et sports ;
- aires d'accueil des gens du voyages.

La CAGR assume ainsi plusieurs « blocs de compétences », qui restent incomplets, certaines compétences étant demeurées au niveau communal :

- l'environnement : si la lutte contre les nuisances sonores, la pollution de l'air, Gemapi, et autres actions environnementales sont transférées à l'intercommunalité, en revanche le soutien aux actions de maîtrise de l'énergie, les réseaux de chaleur ou de froid, sont restés communaux ;
- la planification urbaine et l'urbanisme opérationnel et réglementaire : le SCOT, le schéma de secteur, les zones d'aménagement concerté, les réserves foncières, l'organisation de la mobilité, la voirie, le stationnement sont transférées à l'intercommunalité mais le plan local d'urbanisme, la délivrance des autorisation d'occupation du sol, la signalisation sont restés au niveau communal ;
- le social : l'action sociale, les activités sanitaires, l'aide sociale facultative, le contrat de ville sont transférés à l'intercommunalité mais le centre d'action social est communal ;
- le logement : si le plan local de l'habitat, la politique du logement social et non social, l'aide financière en faveur du logement social et en faveur du logement des personnes défavorisées, l'amélioration du parc immobilier bâti, le droit de préemption urbain, l'habitat insalubre sont transférées à l'intercommunalité, en revanche les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et les délégations sur les aides à la pierre sont restées de niveau communal.

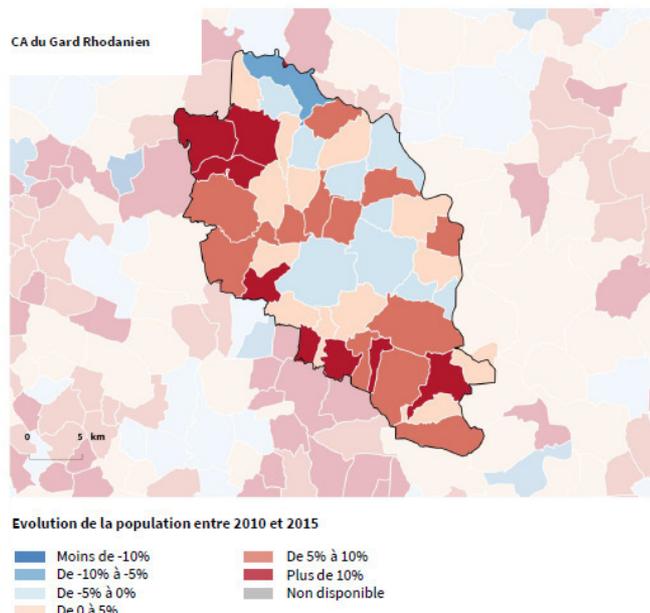
1.2. La rationalisation des structures intercommunales

En matière de réduction du nombre de structures intercommunales, le schéma départemental de coopération intercommunale a identifié 25 structures sur le territoire de la CAGR et proposé le maintien de 14 d'entre elles. Par délibération du 7 décembre 2015, l'agglomération a émis un avis favorable à ces propositions. Toutefois, elle a fait part de son souhait d'une fusion du syndicat intercommunal de traitement des déchets et ordures ménagères (SITDOM) et du syndicat mixte intercommunal de la collecte et du traitement des ordures ménagères Sud Gard, considérant que la situation la pénalisait au regard des coûts de traitement. Cette fusion n'a finalement pas pu être réalisée.

1.3. Les indicateurs sociodémographiques

Les deux tiers de la croissance du territoire sont dus au solde migratoire. Si le sud-ouest du territoire est particulièrement dynamique, la dispersion géographique de l'attractivité traduit une tendance à la périurbanisation le long de la route nationale.

carte 1 : L'évolution de la population entre 2010 et 2015



Source : CAGR, d'après Ithéa Conseil et l'Institut national de la statistique et des études économiques

Selon le diagnostic du plan local de l'habitat, la majorité du territoire subit un « urbanisme » caractérisé par la faiblesse de la planification, la recherche de discontinuité et d'isolement des nouveaux quartiers, la faible qualité des aménagements et le peu de diversification des produits.

L'agglomération se signale par une population relativement jeune, avec un indice de jeunesse⁴ de 100 en moyenne, contre 95 dans le Gard. Les communes de Bagnols-sur-Cèze et de Laudun-l'Ardoise se démarquent par une croissance significative des séniors.

Les revenus des ménages du Gard Rhodanien (revenu disponible par unité de consommation de 20 091 €) sont supérieurs à ceux du département (19 157 €). Au sein du territoire, ils sont fortement disparates selon les communes membres, avec des revenus plus faibles sur les centres urbains. La part des ménages fiscaux imposés est globalement plus élevée que celle du département (47,9 % contre 44 %).

1.4. Le développement économique

1.4.1. Le profil économique du territoire

Le profil économique du territoire est marqué, par rapport à celui du département du Gard, par le poids relativement plus élevé des emplois de la sphère productive (46,8 % contre 27,6 %). Ils sont concentrés dans les villes de Bagnols-sur-Cèze (42 %), Marcoule, Laudun-l'Ardoise (27 %) et Pont-Saint-Esprit (12 %). Avec des grands groupes autour de la filière nucléaire de Marcoule, le secteur industriel représente 18 % des emplois à l'échelle de l'agglomération. L'agriculture est fondée sur une quasi monoculture : la viticulture, qui emploie près de 72 % des actifs sur le territoire.

⁴ Rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des 60 ans et plus.

1.4.2. La stratégie d'accueil des entreprises

La CAGR a formalisé, en 2014, une stratégie d'accueil des entreprises en parcs d'activité. Elle recense 23 parcs d'activité existants, dont deux parcs régionaux. Dans le cadre de la loi NOTRÉ⁵, l'agglomération a délibéré en 2016 sur une définition de l'intérêt communautaire et inscrit à son inventaire sept zones d'activité.

La CAGR est partenaire de plusieurs grands projets d'évolution ou de reconversion d'infrastructures : le port de l'Ardoise, le site AREF (ex-UGINE). Le projet « Astrid », de recherche et développement d'une nouvelle génération de réacteur nucléaire sur le site de Marcoule, est également potentiellement vecteur de développement de l'emploi mais son lancement à moyen terme est incertain.

Les travaux préparatoires à la stratégie communautaire identifient, sur la base d'une enquête sur les besoins et attentes des entreprises, de nombreux points d'insatisfaction de celles-ci (en aménagement comme en *management* de zone). En termes de potentiel d'accueil, 18 hectares de foncier sont recensés comme disponibles ou en cours d'aménagement, mais ne peuvent être comparés, en l'absence de données, au rythme de commercialisation. 150 hectares de foncier aménageables à court, moyen ou long termes sont également identifiés pour de nouveaux projets. Le schéma conclut ainsi au caractère suffisant des disponibilités, sous réserve de la mobilisation de moyens (études de faisabilité, maîtrise foncière, travaux d'aménagements).

Le projet de territoire, comme la stratégie communautaire thématique, ne retiennent pas d'objectifs précis en matière de développement économique (création d'emplois, implantation d'entreprises). Les enjeux de requalification des zones sont par ailleurs peu abordés.

1.4.3. Les résultats

Les derniers rapports d'activité présentent quelques résultats. Mais l'agglomération n'a pas réalisé de bilan global et pluriannuel sur le nombre d'entreprises et d'emplois implantés sur le territoire, les ZA et du reste à charge communautaire résiduel suite à leur commercialisation.

Les données disponibles font état de créations d'entreprises et d'établissements en déclin sur le territoire depuis 2013. Les données de l'union de recouvrement des cotisations sociales et d'allocation familiales et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale mettent en évidence la stagnation du nombre d'établissements (- 20), soit 1 634 employeurs recensés en 2017, et la faible progression des effectifs salariés (+ 364 emplois, soit + 2 %), principalement liée au dynamisme économique sur les communes de Laudun-l'Ardoise (+ 371) et Pont-Saint-Esprit (+ 137). Le nombre d'emplois salariés sur le territoire était de 17 294 en 2017.

L'emploi salarié progresse, pour l'essentiel, dans le secteur du traitement et de l'élimination des déchets dangereux, de l'ingénierie et des études techniques, des activités des agences de travail temporaire. À l'inverse, des emplois ont été perdus dans les secteurs de l'élaboration et la transformation de matière nucléaire, le conseil en systèmes et logiciels informatiques et les activités hospitalières.

⁵ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

1.5. Le tourisme

Le projet de territoire relève un potentiel touristique autour du tourisme familial de nature et son positionnement à proximité de grandes destinations touristiques (Avignon, le Pont du Gard, Nîmes, la grotte du Pont de l'Arc). Au 1^{er} janvier 2019, le territoire recense 22 hôtels soit 6,6 % des capacités d'accueil du département du Gard, 25 campings (8,4 %), et quelques autres hébergements collectifs. 3 % des emplois du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) appartiennent au secteur de l'hébergement et de la restauration. L'ordonnateur estime à près de 409 000 € les nuitées marchandes réalisées sur le territoire en 2018 (soit 0,7 % des nuitées de la région Occitanie). Les retombées en termes de taxe de séjour sont en progression sur la période (+ 19,5 %) mais demeurent limitées (159 k€) en 2018.

Ainsi que mentionné dans son projet de territoire, l'agglomération pourrait s'engager dans une densification de son offre touristique par la création d'offres d'itinérance et une montée en qualité des prestations.

1.6. Le numérique

Le plan national « France très haut débit » vise une couverture en technologie fibre optique avec un objectif de 80 % des logements en 2022 (sans exclure un éventuel mixte technologique). Le projet de territoire relève : « de gros manques en termes de couverture numérique [...] et des enjeux d'aménagement numérique ». Le Gard Rhodanien est éligible aux subventions nationales, sous réserve qu'il s'associe à une gouvernance départementale ou régionale. Il peut ainsi avoir pour objectif la suppression des zones blanches en ADSL⁶ et la desserte haut débit de premier niveau (FTTO⁷) et grand public (FTTH⁸).

La CAGR a réalisé en 2015 un schéma directeur d'aménagement numérique. Celui-ci estime le déploiement de la fibre sur le territoire à 45,5 M€ HT (pour 32 000 prises). Seule la commune de Bagnols-sur-Cèze est en zone d'initiative privée (appel à manifestation d'intention d'investissement). D'autres scénarios transitoires ont également été exposés. L'établissement n'a pas transmis d'éléments sur le scénario retenu, les investissements afférents et les éventuels partenariats. Le rapport d'activité 2017 mentionne simplement : « favoriser l'implantation d'une école du code » et la tenue d'un stand dédié à la thématique du numérique lors d'un évènementiel généraliste à la maison de l'emploi.

Globalement, le territoire est mal couvert par les infrastructures numériques et l'offre d'accès internet est limitée. En septembre 2018, 5 % des locaux du territoire étaient raccordables à la fibre contre 15 % au niveau du Gard et 32 % au niveau national.

L'agglomération doit préciser sa stratégie de déploiement et suivre les indicateurs (nombre d'entreprises activées, nombre de prises livrées) de déploiement des infrastructures permettant de rendre les logements et bureaux éligibles à une offre à haut débit.

⁶ « *Asymmetric digital subscriber line* », liaison numérique à débit asymétrique sur ligne.

⁷ « *Fiber to the office* », déploiement de la fibre optique jusqu'au bureau.

⁸ « *Fiber to the home* », déploiement de la fibre optique jusqu'au domicile.

2. LA GOUVERNANCE LOCALE

Les services de l'agglomération sont organisés en cinq pôles : moyens généraux, aménagement et attractivité, aménagement urbain et habitat, développement économique, enfance-jeunesse et loisirs. En 2018, la CAGR comptait 420 emplois budgétaires, dont 393 pourvus. 27 emplois, soit 6 % des effectifs totaux ne le sont pas, pour permettre des ajustements opérationnels.

Dans son rapport 2014 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes relevait que « la création des EPCI à fiscalité propre a surtout visé à permettre aux communes de mieux répondre aux besoins de leurs habitants en coordonnant leurs interventions à une échelle territoriale plus adaptée aux politiques publiques dont elles ont la responsabilité. Pour exercer les compétences transférées, les nouvelles structures intercommunales ont bénéficié de moyens importants grâce à la bonification des dotations de l'État et à l'affectation des produits de la taxe professionnelle. Ces moyens leur ont été affectés sans objectif particulier d'organisation visant à dégager des économies d'échelle au niveau des ensembles constitués par les communes et leurs groupements »⁹.

Le territoire de la CAGR présentait en 2016 des indicateurs de produits et charges par habitant inférieurs à la moyenne des blocs communaux de la région Occitanie :

- les produits de fonctionnement sont de 1 568 € par habitant (contre 1 794 € en moyenne) ;
- les charges de fonctionnement sont de 1 319 € par habitant (contre 1 481 € en moyenne)¹⁰ ;
- les dépenses d'équipement sont de 247 € par habitant (contre 440 € en moyenne).

Le niveau d'endettement, de 1 164 € par habitant, était également inférieur (1 800 € en moyenne).

Le taux d'administration territoriale a augmenté d'un demi-point et se situe désormais à 22,7 postes pour 1 000 habitants, au-dessous de la moyenne de celui des blocs communaux d'Occitanie (24 pour 1 000 habitants) et dans la moyenne nationale (22,5 pour 1 000 habitants).

2.1. Le fonctionnement des instances communautaires

La CAGR a adopté ses statuts par délibération du 17 décembre 2012. Des modifications leur ont été apportées le 6 octobre 2014 (reconnaissance de l'intérêt communautaire de l'instruction technique des autorisations d'urbanisme) et le 17 octobre 2016 (conséquences de l'entrée en vigueur de la loi NOTRÉ).

2.1.1. Le conseil communautaire

2.1.1.1. L'évolution du nombre de sièges

La composition du conseil d'agglomération, de 75 membres suite aux élections municipales de 2014, a légèrement augmenté durant la période, passant à 77 membres après l'élargissement du périmètre de l'agglomération à deux communes supplémentaires, dont Saint-

⁹ Rapport finances publiques locales 2014, p. 92/402.

¹⁰ Dont les charges de personnel qui sont de 615 € par habitant contre 688 € en moyenne.

Laurent-des-Arbres, qui bénéficie de deux représentants depuis 2017. Pour constater le nombre et la répartition des sièges entre communes, les préfets ont fait application des dispositions de la loi relative aux répartitions sans accord local¹¹, y compris pour la composition du conseil faisant suite au renouvellement général des assemblées locales de mars 2020, qui doit revenir à un effectif de 75 membres.

Sur 44 communes, seules quatre ou cinq d'entre-elles, selon que le conseil compte au total 77 ou 75 membres, disposent de plus d'un siège. Au sein de l'organe délibérant, la représentation des trois communes les plus peuplées tend à diminuer. À l'issue du scrutin de 2014, elles disposaient de 36 sièges alors qu'elles n'en ont plus que 33 à partir de la mandature 2020-2026. L'érosion la plus sensible concerne la commune de Bagnols-sur-Cèze qui passe de 19 à 17 sièges, soit 22,66 % d'un total à 75 pour une part de population de 24,60 %.

La chambre relève qu'à la différence d'autres communautés d'agglomération, dans lesquelles la ville centre pèse un poids prépondérant au sein de l'assemblée, la CAGR est administrée par un conseil au sein duquel la commune la plus peuplée ne dispose que d'un cinquième des sièges.

2.1.1.2. La périodicité des réunions et la publicité des décisions

La loi prévoit que l'organe délibérant d'un EPCI se réunit au moins une fois par trimestre, sur convocation de son président. Cette périodicité a été respectée depuis 2013, le conseil communautaire se réunissant au moins cinq fois par an.

2.1.1.3. Le règlement intérieur

La loi¹² prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants et dans les EPCI, les assemblées délibérantes établissent leur règlement intérieur dans les six mois qui suivent leur installation.

Dès le mois de décembre 2012, le conseil communautaire de la CAGR a adopté un premier règlement intérieur, modifié en 2014. Le règlement d'origine prévoyait la création d'un bureau élargi composé non seulement du président, des vice-présidents et des conseillers délégués mais également « de maires en nombre suffisant pour permettre une représentation des communes ». Le règlement en vigueur depuis 2014 a permis la mise en place d'une conférence des maires (cf. *infra*) et ramené le bureau à un format plus réduit (cf. *infra*).

La chambre relève que le règlement adopté en 2014 a tenu compte des évolutions du mode de désignation des délégués des communes en instaurant la possibilité de créer, au sein du conseil, des groupes d'élus, en leur garantissant un droit d'expression dans le bulletin d'information de l'établissement public et en prévoyant la possibilité d'accorder le prêt sans frais d'un local commun aux conseillers n'appartenant pas à la majorité.

¹¹ Attribution des sièges à la représentation à la plus forte moyenne aux communes membres sur la base de leur population authentifiée par décret, attribution d'un siège minimum à chaque commune et limitation du nombre de sièges à la moitié du total pour une même commune (article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales).

¹² Article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales rendu applicable aux EPCI par l'article L. 5211-1.

2.1.2. Les commissions communautaires

La CAGR a mis en place, par délibération du 29 avril 2014, 12 commissions communautaires avant de ramener leur nombre à 10 par délibération du 27 février 2017 (cf. annexe 1). Le nombre de membres a, quant à lui, été porté à 20 par commission au lieu de 15, conduisant à un nombre total de 200 sièges contre 180 auparavant.

Si les principales compétences exercées par la CAGR se retrouvent dans les sujets traités en commissions thématiques, il existe plusieurs exceptions telles que l'accueil des gens du voyage ou la Gemapi. Même si toutes les communes ne sont pas directement concernées, aborder en commission spécialisée de telles thématiques pourrait contribuer à une approche communautaire.

S'agissant des questions d'adduction d'eau potable et d'assainissement, pour lesquelles la CAGR est compétente depuis le 1^{er} janvier 2020, l'ordonnateur pourrait envisager la création d'une commission dédiée afin que les échanges entre représentants des communes contribuent à l'harmonisation recherchée par la loi dans la mise en œuvre de ce service.

2.1.3. Les instances consultatives

Les instances communautaires qui concourent à la gouvernance de la CAGR sont diverses dans leur rôle et leur composition. S'agissant des instances généralistes, peuvent être cités :

- le conseil de développement (article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT – modifié¹³) ;
- différents comités consultatifs prévus par l'article L. 5211-49-1 du CGCT (les statuts les prévoient à l'article 41 dans la version initiale).

La CAGR étant compétente pour assurer différents services publics, elle se trouve placée dans l'obligation légale de disposer de deux commissions pour contrôler la gestion de ces services publics et assurer l'information des usagers à travers des associations locales : la commission consultative des services publics locaux (CCSPL)¹⁴ et la commission du contrôle financier¹⁵.

La pratique d'une information des exécutifs locaux du ressort d'un EPCI s'est répandue sous la forme d'une conférence des maires. C'est le cas en Gard Rhodanien, où elle est prévue par le règlement intérieur du conseil communautaire. Elle s'est réunie cinq ou six fois par an depuis 2015. La chambre relève que la CAGR a anticipé, sur ce point, l'évolution de la loi qui prévoit désormais la création obligatoire d'une conférence des maires dans les EPCI à fiscalité propre¹⁶.

2.1.3.1. Le conseil de développement

L'article L. 5211-10-1 du CGCT prévoit la mise en place, dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants¹⁷, d'un conseil de développement consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que

¹³ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

¹⁴ Article L. 1413-1 du CGCT.

¹⁵ Article R. 2222-3 du CGCT : dans toute commune ou établissement ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement.

¹⁶ L'article L. 5211-11-3 du CGCT issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 prévoit que la création d'une conférence des maires est obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau comprend déjà l'ensemble des maires.

¹⁷ Seuil relevé de 20 000 à 50 000 par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'EPCI.

La CAGR ne dispose pas d'un conseil de développement. L'établissement n'a par ailleurs pas apporté d'élément indiquant que l'agglomération s'appuie sur une autre structure de type « pays ». Le 30 août 2019, le président en fonction a annoncé le lancement du processus de mise en place d'un conseil de développement qui devrait être opérationnel à partir du début du mandat 2020-2026. L'agglomération doit le mettre en place et en assurer l'animation.

2.1.3.2. La commission consultative des services publics locaux

L'article L. 1413-1 du CGCT prévoit que les intercommunalités créent une CCSPL. Elle a pour fonction principale d'examiner les rapports annuels des délégataires de services publics, ainsi que les rapports sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement, et de formuler un avis sur tout projet de délégation de service public (DSP) avant que l'organe délibérant se prononce.

La CAGR a créé la CCSPL par délibération du 29 avril 2014 et fixé sa composition. Outre les élus, elle intègre des associations, dont « Gard Rhodanien développement » et la maison des alternatives solidaires. L'association « Gard Rhodanien développement » est l'agence de développement économique de l'agglomération. La maison des alternatives solidaires est accompagnée par l'agglomération au travers de deux actions au titre de sa politique de solidarité (le restaurant et l'épicerie solidaire). L'agglomération entretient ainsi, de fait, des relations financières directes avec deux des trois associations participant à la CCSPL, ce qui peut limiter leur indépendance vis-à-vis de celle-ci.

L'agglomération a lancé deux concessions de service public sur les transports urbains et le tourisme, sur lesquelles la CCSPL s'est exprimée. La composition de la CCSPL n'a toutefois pas été modifiée sur la période afin d'intégrer des associations relevant des thématiques mentionnées. Pourtant sollicité sur ces points, l'établissement n'a transmis ni son règlement intérieur, ni les fichiers de présence établis lors de ses réunions.

L'agglomération doit s'assurer, d'une part, de l'indépendance des représentants d'associations locales composant pour partie la CCSPL et, d'autre part, de l'adéquation des associations aux thématiques appelant des avis de la commission.

2.1.3.3. La commission de contrôle financier

Le CGCT prévoit depuis l'an 2000¹⁸ que les comptes détaillés des opérations réalisées par des entreprises liées aux collectivités par une convention financière sont examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par délibération de l'assemblée.

Or, l'établissement n'a transmis aucun document attestant la création et le fonctionnement d'une commission de contrôle financier.

La reprise par la CAGR, à compter du 1^{er} janvier 2020, de 10 contrats de DSP en rapport avec l'adduction d'eau potable et l'assainissement, qui viennent s'ajouter aux DSP sur les

¹⁸ Décret n° 2000-318 du 9 avril 2000 : dans toute commune ou établissement ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement codifié à l'article R. 2222-3 du CGCT.

transports et la gestion des gîtes commercialisés sous la dénomination « Les terrasses du Roc », doit conduire l'agglomération à proposer la mise en place d'une telle commission dans les meilleurs délais.

2.1.4. L'exécutif

La gouvernance revient au président élu par le conseil communautaire, et qui constitue son organe exécutif¹⁹.

2.1.4.1. Un président dont les attributions n'ont pas suivi les évolutions législatives

En application de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président et les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, à l'exception de celles qui y sont énumérées. Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président doit rendre compte des attributions exercées par délégation.

Dès l'origine de la CAGR, le président a reçu plusieurs délégations. Suite au renouvellement des assemblées locales, en 2014, le conseil a reconduit cette délégation à l'identique, par délibération du 29 avril 2014. Alors que le champ des délégations consenties au président correspond à celui d'un maire, il n'a pas été élargi en fonction des modifications législatives successives apportées à l'article L. 2122-22²⁰ du CGCT, dont certaines seraient de nature à faciliter l'administration de l'établissement public. Ces matières non déléguées concernent la délimitation des propriétés communautaires, le dépôt des demandes de subvention à tout organisme financeur, le dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme relatives aux biens communautaires, les transactions avec des tiers dans la limite de 5 k€, la modification ou la suppression des régies comptables.

Sur ce dernier point, la chambre relève que plusieurs suppressions sont intervenues sans délibération, alors que le président n'a pas reçu délégation pour y procéder sans accord préalable de l'assemblée. C'est la loi NOTRÉ qui a permis aux exécutifs locaux de se voir déléguer non seulement la création, mais également la modification et la suppression des régies.

Dès lors, avant toute nouvelle modification ou suppression de régies, l'ordonnateur devra faire intervenir l'assemblée, soit pour décider de cette modification ou suppression, soit pour compléter la délégation consentie à l'exécutif afin de lui permettre d'y procéder lui-même.

2.1.4.2. Une information insuffisante sur la mise en œuvre des attributions déléguées

Aux termes de la délibération n° 30-2014 du 29 avril 2014, « les décisions prises en application de cette délégation seront présentées en réunion du conseil communautaire ».

La rubrique « Information sur les décisions du président » des procès-verbaux des réunions du conseil ne rend pas compte des actes passés par délégation dans le domaine de la commande publique, pour lequel la signature d'un marché ou d'un acte portant modification d'un marché vaut

¹⁹ En tant qu'organe exécutif de l'EPCI, il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes (article L. 5211-9 du CGCT).

²⁰ Par la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

décision. En effet, la loi ne précisant pas la forme que doit revêtir une décision, l'exécutif bénéficiaire d'une délégation n'est pas tenu de prendre une décision formelle distincte de l'acte qu'il se propose d'adopter. S'agissant d'un marché, la décision peut consister en la signature apposée sur le contrat lui-même. La chambre relève que cette pratique étant en usage au sein de la CAGR, les membres du conseil communautaire ne reçoivent pas l'information qui leur est due, en l'absence de recensement des contrats concernés dans un document soumis à leur examen.

De plus, les décisions prises par délégation de l'assemblée sont soumises aux mêmes règles que les délibérations selon l'article L. 2122-23 du CGCT. Or, il ressort de la consultation du site internet de l'EPCI que, si les délibérations du conseil communautaire sont en ligne, ce n'est pas le cas pour les décisions prises par délégation de l'assemblée.

S'agissant du secteur de la commande publique, la chambre relève que l'information de l'assemblée est effectuée oralement, en fin de séance. L'ordonnateur doit procéder différemment afin que la liste des marchés attribués, ainsi que toutes les décisions prises par l'exécutif entre chaque réunion du conseil communautaire, soient jointes à l'ordre du jour et rendues disponibles sur le site internet de l'EPCI dans les mêmes conditions que les délibérations.

2.1.4.3. Un bureau élargi sans élection de ses membres supplémentaires

Aux termes des statuts, le bureau de la CAGR est composé d'un président, de vice-présidents et de « membres ». L'article 10 prévoit que le président et les vice-présidents sont élus parmi les membres du conseil d'agglomération selon les règles fixées pour l'élection du maire et des adjoints. En revanche, les statuts n'apportent aucune indication sur le nombre des autres membres du bureau ni sur leur mode de désignation.

En application des dispositions des articles L. 2122-4, L. 5211-2 et L. 5211-10 du CGCT, c'est à l'assemblée qu'il appartient de procéder, au scrutin majoritaire uninominal, à l'élection de ses membres, autres que les vice-présidents, auxquels le président peut, le cas échéant, déléguer une partie de ses fonctions. Le conseil communautaire de la CAGR n'ayant pas été saisi de ces questions, ce sont les arrêtés par lesquels le président leur consent une délégation qui, depuis l'origine, désignent les conseillers dits « délégués » comme membres du bureau.

Les statuts prévoient bien que le président peut déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou à des membres du bureau²¹. Mais ces derniers devraient être installés dans cette fonction avant de recevoir une éventuelle délégation.

Par ailleurs, des indemnités peuvent être accordées aux simples conseillers communautaires auxquels l'exécutif délègue une partie de ses fonctions. S'agissant de la CAGR, il ressort de la délibération fixant les taux des indemnités que les conseillers délégués qui en bénéficient sont au nombre de 12. Les élus concernés sont bien détenteurs d'une délégation et le nombre maximum de 12 membres indemnisés simultanément est respecté.

Alors que le règlement intérieur indique que le bureau est « l'exécutif du conseil communautaire », l'agglomération ne dispose pas formellement d'un bureau. De fait, il n'a reçu aucune délégation de l'assemblée et n'a pas été formellement réuni par son président.

²¹ La loi limite cette dernière possibilité aux cas dans lesquels les vice-présidents sont absents, empêchés ou déjà tous titulaires d'une délégation (article L. 5211-9 du CGCT).

La chambre relève que la CAGR devra compléter le règlement intérieur de son assemblée en précisant comment est déterminé le nombre de membres du bureau autres que les vice-présidents et, surtout, comment ils sont désignés.

2.1.4.4. Des indemnités en baisse mais des frais de missions remboursés sans mandat spécial

L'enveloppe financière des indemnités de fonction réduite en cours de mandat

Dans une communauté d'agglomération de moins de 100 000 habitants, telle que la CAGR, les simples conseillers communautaires ne perçoivent aucune indemnité pour leur fonction délibérative. Seuls sont indemnisés le président, les vice-présidents, ainsi que les membres du bureau auxquels le président a délégué une partie de ses attributions soit, au total, 28 élus sur 75.

Le montant maximum des indemnités est déterminé selon un pourcentage du montant du traitement de la fonction publique correspondant à l'indice brut terminal. S'agissant des communautés d'agglomération dont la population est comprise entre 50 000 et 99 999 habitants, le montant total de crédits pouvant être alloués est déterminé en fonction du barème suivant : 110 % pour le président, 44 % pour les vice-présidents²². Si d'autres membres du bureau remplissent les conditions requises pour percevoir une indemnité du fait de la délégation qu'ils exercent, celle-ci doit être imputée sur l'enveloppe globale.

Les délibérations adoptées par l'assemblée délibérante respectent cette réglementation et n'appellent, dès lors, aucune observation.

Depuis le 1^{er} avril 2015, une majorité d'élus a accepté « de participer à l'effort de redressement en diminuant le montant de leurs indemnités de fonction²³ ».

Charges incluses, la dépense totale supportée par la CAGR entre 2013 et 2018 en matière d'indemnités de fonction est présentée dans le tableau ci-après.

tableau 1 : Indemnités de fonction 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Indemnités (c/6531)	343 317	346 767	322 277	315 429	321 516	309 203
Charges (c/6533 & 6534)	106 554	109 928	98 517	97 690	101 835	105 247
Totaux	449 872	456 695	420 794	413 119	423 351	414 450

Source : chambre régionale des comptes (CRC) selon les comptes de gestion

La chambre relève que, si la démarche de diminution des indemnités des élus répond à un principe d'économie, son impact, bien que perceptible (- 9,5 % en 2016, année pleine d'application, par rapport à 2014), reste limité du fait de l'augmentation de la valeur du point d'indice au 1^{er} février 2017 et de la hausse de l'indice terminal en 2017 et 2019. De plus, d'autres facteurs tels que la vacance de certains postes peuvent, comme en 2018, amplifier la baisse des dépenses tenant aux indemnités.

²² Article R. 5216-1 du CGCT.

²³ Délibération n° 35-2015 du 7 avril 2015.

Des élus en mission sans mandat de l'assemblée

La loi prévoit que les élus de la communauté d'agglomération peuvent bénéficier du remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Ce remboursement peut s'effectuer dans des conditions et selon des barèmes identiques à ceux applicables aux fonctionnaires de l'État ou, si l'assemblée l'autorise, sur la base des frais réels²⁴. Pour l'obtenir, les élus concernés doivent produire à l'appui de leur demande, dans tous les cas, une délibération leur accordant un mandat spécial et un état de frais²⁵, mais pas d'ordre de mission. L'ordre de mission est en effet une pièce justificative de frais de déplacement uniquement exigée des agents appelés à se déplacer hors de leur résidence administrative et hors de leur résidence familiale.

En début de mandat, par délibération du 29 avril 2014, le conseil communautaire a décidé de rembourser les frais que les élus sont amenés à supporter dans le cadre de l'exercice de leurs missions à l'extérieur du territoire de la CAGR, « au vu d'un ordre de mission ». Le 12 avril 2016, le conseil communautaire a autorisé le président à signer les ordres de mission concernant les élus et le premier vice-président à signer les ordres de mission du président. Sous couvert d'une délégation de signature, cette délibération a accordé au président et au premier vice-président une délégation de fonction sans texte et sans disposition permettant à l'assemblée d'être informée.

En effet, l'exécution d'un mandat spécial s'applique uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité, par un membre de son organe délibérant et avec l'autorisation de celui-ci. Il en découle qu'un mandat spécial ne peut être confié par l'exécutif, fut-ce sous la forme inappropriée d'un ordre de mission.

Lorsque les membres du conseil communautaire engagent des frais de déplacement à l'occasion des réunions de ce conseil, du bureau, mais également des commissions thématiques créées par délibération ou de la CCSPL lorsqu'ils en sont membres, ces frais peuvent être remboursés lorsque la réunion a lieu dans une autre commune que celle qu'ils représentent. Jusqu'en 2019, seuls les élus non indemnisés au titre de leurs fonctions pouvaient prétendre à ce remboursement²⁶.

Sollicité, l'établissement a produit 43 ordres de mission délivrés majoritairement après l'adoption de la délibération du 12 avril 2016. Outre le président, le principal bénéficiaire de ce dispositif est un conseiller communautaire non indemnisé au titre de ses fonctions, et donc remplissant les conditions juridiques pour prétendre à un défraiement. La chambre relève que de nombreux déplacements effectués concernent des réunions « de majorité » et ne correspondent pas à l'objet des réunions citées par l'article L. 5211-3 du CGCT. Cette vérification n'a pas pu être effectuée pour l'ensemble des ordres de mission produits dans la mesure où certains d'entre eux ne comportent aucune indication sur l'objet de la mission, ou une mention imprécise du type « divers réunions », et ne sont pas datés.

Le contrôle interne doit être renforcé afin de s'assurer du bon emploi, conformément à la réglementation, des fonds publics lors du remboursement des frais de mission des élus.

²⁴ Article L. 2123-18 du CGCT rendu applicable aux EPCI par l'article L. 5211-14.

²⁵ Article D. 1617-19 du CGCT et annexe I du code, rubrique 321 « Frais d'exécution d'un mandat spécial ». La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 a modifié l'article L. 2123-18 en remplaçant l'état de frais par « selon les modalités fixées par délibération du conseil municipal ».

²⁶ Article L. 5211-13 et D. 5211-5 du CGCT. La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a étendu ce régime à tous les membres des EPCI.

2.1.4.5. La direction générale des services

Composition et respect de la parité de genre

La direction générale de l'administration communautaire est composée d'un poste de directeur général des services (DGS) et de trois postes de directeur général adjoint des services. L'ensemble de ces quatre postes est pourvu par des fonctionnaires détachés sur ces emplois fonctionnels²⁷ et la parité est respectée²⁸.

Une mutualisation irrégulière de postes de direction et d'un poste de collaborateur de cabinet

Le ministre de l'intérieur, s'appuyant sur les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, recommande de placer les emplois mutualisés de DGS, de directeur général adjoint ou de directeur des services techniques soit auprès de l'EPCI, soit auprès de la commune²⁹, selon la collectivité qui supporte le service commun.

La CAGR et la commune de Bagnols-sur-Cèze se sont partagé des directeurs, ainsi qu'un collaborateur de cabinet³⁰, en les employant directement, selon des grilles différentes³¹, et en les rémunérant selon des quotités de temps de travail qui, une fois additionnées, en viennent à dépasser parfois un temps plein et alors même qu'un fonctionnaire ne peut pas être en situation de double détachement auprès de deux collectivités différentes sur des emplois fonctionnels créés à temps complet, comme l'ont été ceux de la DGS et des directeurs généraux adjoints de l'agglomération.

La directrice générale des services

De 2013 à 2017, la DGS a été détachée simultanément sur deux emplois fonctionnels, celui de DGS de la CAGR, et celui de DGS de la commune de Bagnols-sur-Cèze³². La chambre relève qu'elle était employée à 60 % par la commune et à 50 % par l'agglomération, et qu'elle a été rémunérée en conséquence. L'intéressée a indiqué qu'il s'agissait de compenser l'écart entre les grilles indiciaires de ses deux emplois fonctionnels tenant à la différence de strate démographique entre la commune et l'EPCI.

La chambre souligne que la possibilité d'occuper plusieurs emplois permanents à temps non complet dans la limite d'un dépassement maximum de 15 % de la durée de service à temps complet ne concerne que certains emplois dont la liste est fixée par décret³³. L'emploi de DGS pour la strate supérieure à 40 000 habitants n'en fait pas partie.

²⁷ Du fait d'une population totale des communes regroupées inférieure à 80 000 habitants, la communauté d'agglomération ne pouvait procéder à un recrutement direct pour pourvoir ses emplois fonctionnels (article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

²⁸ Sont concernés par l'obligation de nomination d'au moins 40 % de personnes de chaque sexe dans les emplois de direction, les EPCI de plus de 80 000 habitants, ce qui n'est pas le cas de la CAGR.

²⁹ Question écrite n° 05388, Sénat. Réponse du ministre de l'intérieur publiée le 23 août 2018, Journal officiel du Sénat, p. 4350.

³⁰ Ce collaborateur de cabinet, embauché au 1^{er} janvier 2017, était le président du SITDOM du Gard Rhodanien jusqu'à sa dissolution le 31 décembre 2016, avant transfert de la compétence à la communauté d'agglomération (cf. fiche Banatic du SITDOM).

³¹ Directeur général de 20 à 40 000 habitants en mairie, directeur général de 40 à 80 000 habitants à la CAGR.

³² Depuis le 1^{er} janvier 2018, la titulaire du poste mutualisé est uniquement rattachée à la CAGR.

³³ Décret n° 91-298 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

La chambre rappelle que les fonctionnaires nommés dans un emploi administratif de direction d'une communauté d'agglomération, en fonction de strates de population déterminées par l'addition des populations des communes regroupées, sont placés en position de détachement dans les conditions fixées dans leur cadre d'emploi d'origine. Ils sont alors classés à l'échelon de l'emploi fonctionnel comportant un indice égal ou immédiatement supérieur à celui dont ils bénéficient dans leur grade d'origine. Leur traitement est défini par les échelons de la grille de l'emploi occupé, soit, en l'espèce, celui de DGS, ou de directeur général adjoint des services d'une communauté d'agglomération de 40 000 à 80 000 habitants.

Au 1^{er} janvier 2013, pouvaient occuper un tel emploi administratif de direction des administrateurs territoriaux, des conservateurs territoriaux du patrimoine ou des bibliothèques, ainsi que des fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un cadre d'emplois dont l'indice terminal était au moins égal au hors échelle, à la condition, s'agissant précisément des ingénieurs territoriaux, qu'ils soient au moins titulaires du grade d'ingénieur en chef. Enfin, pouvaient prétendre à occuper l'emploi de DGS d'un EPCI, dans la limite de 80 000 habitants, les fonctionnaires titulaires d'un emploi relevant d'un cadre d'emploi dont l'indice brut terminal était au moins égal à l'indice brut 985.

La DGS, en poste depuis le 1^{er} janvier 2013, était titulaire, à sa prise de fonction, du grade d'ingénieur principal, au 6^{ème} échelon d'une grille dont le 9^{ème} et dernier correspondait à l'indice brut 966.

La chambre constate qu'elle n'était donc pas titulaire, dans son cadre d'emploi d'origine, du grade requis par la réglementation pour exercer cette responsabilité durant la moitié de son premier détachement de cinq ans. À compter du 1^{er} mars 2016, elle a été directement intégrée, dans sa filière d'origine, dans le cadre d'emploi d'ingénieur en chef territorial (A+) récemment créé, dont l'indice brut terminal est le hors échelle D, mais sans qu'un emploi budgétaire correspondant à son nouveau grade ait été préalablement créé par délibération, même si le seuil démographique le permettait. Or, un fonctionnaire territorial détaché hors de son cadre d'emploi ne peut bénéficier d'un avancement de grade qu'aux fins de pourvoir à un emploi vacant que son nouveau grade lui donne vocation à occuper³⁴.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne que l'intégration de la DGS dans le nouveau cadre d'emploi d'ingénieur en chef a été acquise dans des conditions tout à fait régulières, mais se dit prêt à modifier le tableau des effectifs pour créer les emplois budgétaires correspondants aux grades détenus dans leurs cadres d'emploi d'origine par les agents en détachement sur des emplois fonctionnels.

La chambre souligne que l'existence de tels emplois budgétaires doit constituer un préalable à l'avancement de grade et, *a fortiori*, à l'intégration directe dans un nouveau cadre d'emplois, indispensable à la régularité de toute promotion. Elle prend acte de l'intention de l'ordonnateur.

La directrice générale adjointe des services

Le deuxième cas concerne une directrice générale adjointe des services, fonctionnaire territoriale à temps complet, détachée dans deux emplois à temps non complet, à raison de 50 % d'un temps complet, depuis le 1^{er} janvier 2016. Elle est en charge du secteur des ressources humaines pour le compte de ses deux employeurs. Chacun des emplois fonctionnels correspond,

³⁴ Conseil d'État, n° 215665, 17 janvier 2001, *M. COTTREL*.

comme dans le cas de la DGS, à une strate démographique différente. L'intéressée est employée les deux fois à 50 %, et rémunérée selon cette quotité.

À l'appui de sa réponse, l'ordonnateur a produit un avis du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Gard, émis à sa demande en 2013, indiquant que le cumul d'emploi se calcule sur la durée hebdomadaire de l'emploi fixée dans la délibération ayant créé le poste.

La chambre relève que les emplois fonctionnels de directeur général adjoint des services de la communauté d'agglomération ont été créés à temps complet, ce qui fait obstacle à leur cumul avec un autre emploi budgétaire créé selon la même quotité.

Le collaborateur de cabinet

Le troisième cas concerne un collaborateur de cabinet recruté par la CAGR à compter du 1^{er} janvier 2017. Cette année-là, il a perçu 54 % de son traitement de base en mairie, et 50 % d'un traitement plus élevé au sein de la CAGR.

Il appartiendra à l'ordonnateur en fonctions d'inclure les services de la direction générale et du cabinet dans la réflexion visant à rationaliser la démarche de mutualisation des missions fonctionnelles ou opérationnelles du bloc communal évoquée *supra*.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que ce collaborateur de cabinet bénéficie de deux emplois à temps non complet, chacun étant rémunéré sur la base de l'emploi le plus élevé de la collectivité, comme le permet la réglementation en vigueur.

Pour sa part, la chambre souligne que le cumul de ces deux traitements ne peut dépasser la quotité de 100 %. De plus, la réglementation autorise seulement les collaborateurs de cabinet à cumuler leurs fonctions avec une activité accessoire, dans les conditions de droit commun³⁵. Or, dans le cas d'espèce, le collaborateur de cabinet occupe deux emplois équivalents, sans que l'un d'eux puisse être qualifié d'activité accessoire.

Les délégations de signature

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-9, la DGS, les directeurs généraux adjoints des services et le directeur du pôle « services techniques » ont reçu du président une délégation de signature. Cet article prévoit qu'une telle délégation peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président.

Les arrêtés pris par le président pour déléguer sa signature ne précisent rien sur ce point. En matière de commande publique, l'arrêté concernant la DGS prévoit seulement qu'elle reçoit délégation de signature pour les contrats, sans autre indication.

Dès lors, l'ordonnateur doit préciser, dans les arrêtés de délégation de signature, que celle-ci ne peut s'exercer qu'à l'égard de contrats pour lesquels une décision a été prise au préalable par l'autorité territoriale compétente. Selon les cas de figure, il peut s'agir du conseil communautaire (cas des DSP), du président, qui dispose d'une délégation du conseil sans limitation de montant pour les marchés et leurs avenants lorsque des crédits sont prévus au budget, d'un vice-président ou d'un conseiller ayant reçu délégation de fonction en matière de marchés, et ceci même en cas

³⁵ Article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

d'intervention de la commission d'appel d'offres, tout marché attribué par celle-ci en procédure formalisée pouvant être déclaré sans suite.

2.1.5. Les rapports d'activité

L'article L. 5211-39 du CGCT prévoit que « le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné de son compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus ».

L'article 44 du règlement intérieur du conseil communautaire et l'article 13 des statuts, reprennent les termes de la loi.

Lors de ses premiers exercices, la CAGR a d'abord diffusé un rapport d'activité pluriannuel portant sur les années 2013 à 2015, puis adopté seulement le 18 décembre 2017 un rapport portant sur l'année 2016. S'agissant de l'année 2017, la CAGR respectait le délai imparti en adoptant son bilan d'activité en juin 2018, mais ce ne fut pas le cas en 2019 pour le bilan 2018.

À l'avenir, l'ordonnateur devra s'assurer du strict respect du calendrier d'adoption et de diffusion de ce document et mettre à la disposition du public, sur son site internet, l'ensemble des rapports établis depuis sa création.

2.2. L'état du processus d'intégration communautaire

2.2.1. La planification

2.2.1.1. Le schéma de cohérence territorial

Les travaux du SCOT ont été lancés en 2011 par un syndicat mixte dédié. La CAGR a repris de plein droit la procédure du SCOT après la dissolution du syndicat. Le périmètre initial a également été étendu à plusieurs communes³⁶. Le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable, et le document d'orientation et d'objectifs ont été validés en juin 2019. L'enquête publique a été lancée en janvier 2020.

En matière de développement démographique et urbain, le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT, présenté en conseil communautaire en décembre 2018, fixe un objectif de création de 12 000 logements supplémentaires. Il propose d'accueillir ainsi 15 600 habitants nouveaux, en renforçant l'armature urbaine de Bagnols-sur-Cèze (+ 4 280 habitants).

Concernant le développement économique, un objectif de création de 6 800 emplois supplémentaires a été fixé à l'horizon 2035. Le SCOT prévoit la réalisation de plusieurs projets de nouvelles zones d'activité, principalement à Laudun-l'Ardoise (60 hectares), le projet « Occitanie zone économique » Lavoisier (33 hectares), Bagnols (Euze2/Lacau/Les Moissardes pour 35,7 hectares) et Orsan (10 hectares), ainsi que des extensions de zones existantes. Une réserve foncière de 60 hectares est également prévue à Saint-Génies.

³⁶ Tavel, Lirac, Issirac, Saint-Laurent-des-Arbres et Montfaucon.

Les projets de développement économique et urbain ont consommé en moyenne 77 hectares par an sur la dernière décennie. Le projet de SCOT prévoit la réalisation de ses objectifs d'accueil de population (576 hectares) et d'emplois (117 hectares) en divisant par deux la consommation d'espaces.

2.2.1.2. Le projet de territoire

Le projet de territoire 2016-2020 a été adopté en octobre 2016. Il décline un plan d'actions autour de trois axes : l'attractivité et le développement économique, l'aménagement et le bien-vivre, la solidarité et les services à la population. Il relève que l'agglomération, « encore jeune », a consacré ses trois premières années à « réunir » ses collectivités membres et doit affirmer un « sens commun et collectif ».

Le programme d'actions est laconique. Sous l'intitulé de l'action, il décrit de manière liminaire des objectifs opérationnels non chiffrés et leur maîtrise d'ouvrage. Les impacts en fonctionnement (estimation globale de 300 k€), investissement et statutaires sont rarement renseignés, ou de façon succincte. Il prévoit néanmoins :

- en matière de développement économique : le lancement d'études de projet, mais aussi la réalisation d'un centre d'excellence numérique (le coût en dépenses de fonctionnement est mentionné) ;
- en matière de tourisme : le projet « maison multi-loisirs verts » ;
- en matière d'aménagement de l'espace : « des délibérations pour la minorité de blocage sur le plan local d'urbanisme intercommunal à organiser pour repousser la prise de compétence » ;
- en matière d'environnement : la finalisation du plan climat air énergie avant 2019.

L'ordonnateur n'a cependant pas produit les délibérations afférentes ni précisé les éventuelles actions prises ou prévues en matière d'environnement.

La chambre relève le caractère peu structurant du projet de territoire, au regard de son ambition affichée.

2.2.2. L'exercice effectif des compétences et leur poids relatif

2.2.2.1. Des compétences élargies par obligation

Les élargissements de compétences de l'agglomération ont été le résultat d'obligations édictées nationalement à la fois pour la compétence Gemapi et celle liée à l'eau et à l'assainissement.

Quand la possibilité était donnée à l'échelon local, le transfert de compétences a été retardé ou repoussé. Pour les transports, le transfert n'a eu lieu qu'au 1^{er} janvier 2017, alors que l'agglomération était compétente depuis 2013. De fait, l'échéance du transfert a été reculée en conventionnant avec le conseil départemental.

L'agglomération et les communes membres ont mis en œuvre la procédure d'opposition au transfert de la compétence « plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale » prévue par la loi NOTRe, par délibération du 17 octobre 2016.

2.2.2.2. L'exercice des compétences réduites par choix

Dans le cadre du projet de territoire et des statuts mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2017, diverses modifications ont été apportées à l'exercice de plusieurs compétences par la CAGR : dans les domaines du sport et de la culture pour lesquels les communes et la CAGR exerçaient une compétence partagée, l'EPCI a choisi de mettre fin à ce partage. En matière de « commerce de proximité », la compétence a été restituée aux communes concernées : Bagnols-sur-Cèze et Pont-Saint-Esprit. Sauf pour le sport, ces modifications ont eu pour conséquence d'augmenter le montant des attributions de compensation pour ces deux communes.

2.2.3. Les mutualisation ou mises à disposition de bâtiments et de personnel

La loi³⁷ prévoit qu'afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les siens et ceux des communes membres.

Par délibération du 2 février 2015, le conseil communautaire a approuvé un « pacte » de mutualisation présenté comme l'outil technique qui permettrait de concevoir le plan d'actions prévu dans le schéma de mutualisation. Par la suite, aucun bilan n'a été dressé des avis émis par les communes sur un éventuel schéma.

La chambre relève que la CAGR n'a pas mené à son terme la procédure d'adoption d'un schéma formalisé de mutualisation des services, préférant la conclusion de conventions avec diverses communes, modifiées périodiquement par voie d'avenants³⁸.

2.2.3.1. Les bâtiments

Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de cette compétence³⁹.

Suite à la refonte de ses statuts, approuvée par arrêté préfectoral du 30 décembre 2016, la CAGR s'est dessaisie de biens au profit des communes. C'est ainsi que les parcours de santé existants ont été cédés, à titre gratuit, aux communes d'implantation et que le théâtre de Pont-Saint-Esprit a été cédé à la commune à la valeur du capital restant dû de l'emprunt qui avait permis son aménagement dans la chapelle des pénitents.

À l'inverse, et sans qu'une évolution de ses compétences le justifie, la CAGR a obtenu la mise à sa disposition de la cuisine centrale de Bagnols-sur-Cèze, approuvée par le conseil

³⁷ Article L. 5211-39-1 du CGCT.

³⁸ L'établissement d'un rapport relatif à la mutualisation des services a été rendu facultatif par la modification apportée à l'article L. 5211-39-1 du CGCT par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

³⁹ Article L. 1321-1 du CGCT.

communautaire le 27 juin 2019. Jusqu'à l'année scolaire 2018-2019, la CAGR a remboursé à la commune le coût de la fabrication et la livraison en liaison froide des repas et goûters servis dans certains de ses multi-accueils ainsi que dans ses centres de loisirs. Pour sa part, en 2016 et 2017, la commune a remboursé à la CAGR des frais de personnel, dont le coût d'un agent mis à sa disposition par la CAGR pour exercer les fonctions de cuisinier et conditionner les repas.

Le montant des sommes versées annuellement par la CAGR à la commune de Bagnols-sur-Cèze au cours de la période 2015-2018 sur la base du nombre de repas servis, comprises entre 335 k€ et 400 k€ en 2018, dépassait largement les seuils à partir desquels de tels achats sont assujettis aux règles de la commande publique. Pour y échapper, il appartenait aux deux personnes publiques en cause de conclure, sur le fondement de l'article L. 5221-1 du CGCT, une convention spécifique constitutive d'une entente visant à réaliser en commun, par la mutualisation de leurs moyens, l'exploitation du service public de restauration scolaire, sans que la commune puisse être regardée comme agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la prestation de fourniture des repas aux structures d'accueil de loisirs et de petite enfance (multi-accueils et centres aérés) communales s'effectue toujours sans marché public depuis le transfert de la cuisine centrale à la communauté d'agglomération, en 2019, car il s'agirait seulement d'une mise en commun de moyens techniques et humains, hors du champ concurrentiel de la commande publique.

L'ordonnateur n'apporte cependant aucun élément concret relatif à cette mise en commun ou à une participation financière des bénéficiaires du service aux dépenses de la cuisine centrale qui devrait être déterminée, non pas par un prix de repas ainsi que le prévoient les accords conclus avec la commune de Bagnols-sur-Cèze, mais en proportion des dépenses de fonctionnement de l'outil de production et des achats de denrées alimentaires supportés par la communauté d'agglomération. La chambre souligne, dès lors, que le risque de requalification en marché public subsiste en cas de contentieux, même si les communes, en tant que donneurs d'ordres, s'y trouvent plus exposées que l'EPCI, désormais simple prestataire.

2.2.3.2. Les personnels mutualisés

Le bilan financier

Dès que le transfert est partiel, la commune peut conserver tout ou partie du service concerné, lequel est mis à la disposition de l'EPCI pour l'exercice de ses compétences. La loi permet également que les services de l'EPCI soient mis, en tout ou en partie, à la disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences.

La note de présentation du débat d'orientation budgétaire (DOB) 2019 fait état des mutualisations pour l'exercice 2017, en dépenses comme en recettes.

La chambre relève que la mutualisation (cf. annexe 2) concerne moins de la moitié des communes de son périmètre. Les charges mutualisées représentent 2,2 % des charges de personnel de l'agglomération, ce qui est limité. L'agglomération doit développer les mutualisations de personnel avec ses communes membres, notamment sur les filières administratives qui représentent 24 % de ses emplois.

Les conventions de mutualisation

Ces mutualisations sont réglées par voie de conventions, qui prévoient les conditions de remboursement par la commune ou l'EPCI bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement des services⁴⁰. Par ailleurs, en dehors des compétences transférées, un EPCI et un ou plusieurs de ses membres peuvent se doter de services communs chargés de missions fonctionnelles ou opérationnelles⁴¹.

La CAGR a autorisé dès l'origine, par délibération du 17 décembre 2012, le président à signer des conventions de mutualisation ou de mise en commun des services pour plusieurs missions (direction générale, cabinet du président, services techniques, service informatique, cuisine centrale et accueil de loisirs sans hébergement – ALSH). Ces conventions dites de « mutualisation des moyens humains » ont été conclues au cours des mois suivants, soit en amont de l'adoption du schéma de mutualisation qui devait faire suite aux scrutins locaux de 2014 (cf. *supra*).

Tous les agents sont mis à disposition de la collectivité bénéficiaire et demeurent rattachés à leur collectivité d'origine ; ainsi, aucun agent n'a fait l'objet d'une mobilité d'office, ce qui témoigne de la faible intégration.

Selon les bilans présentés en comité technique, le nombre de partenariats a diminué au cours des derniers exercices. En 2016, 18 communes et le SITDOM du Gard rhodanien étaient concernés par cette mutualisation de moyens humains. En 2018, elles n'étaient plus que 11. Cette évolution est la conséquence du retour à la semaine de quatre jours dans les écoles, de la réduction concomitante des moyens consacrés aux activités périscolaires et de l'intégration des agents du SITDOM suite à sa dissolution, au 31 décembre 2016.

Par ailleurs, depuis 2017, les statuts prévoient la création d'un service commun pour l'instruction technique des autorisations délivrées au titre du droit des sols. 38 communes ont conclu une convention à ce sujet avec l'EPCI. Alors que le rapport d'activité pour 2017 relève que cinq d'entre elles avaient saisi ce nouveau service, celui pour 2018 n'apporte aucune indication sur le nombre de saisines enregistrées.

Les conventions qui règlent les relations de la CAGR avec les communes de Bagnols-sur-Cèze et Pont-Saint-Esprit sont les plus importantes en nombre d'agents concernés et de flux financiers. Elles ont été signées respectivement le 28 juin 2013 et le 14 février 2014. Avec la commune de Bagnols-sur-Cèze, des conventions spécifiques ont aussi été conclues pour la régie culturelle en février 2014 (convention annulée en 2018), la coordination de l'action commerciale avec la mise à disposition d'un agent de catégorie C à compter du 1^{er} mars 2017 et la cuisine centrale (cf. *supra*).

À chaque fin d'année civile et pour chaque commune concernée, un avenant vient préciser les noms des agents mutualisés et les montants des remboursements croisés. Pour la commune de Bagnols-sur-Cèze, l'exploitation de ces avenants a permis de dresser un bilan des flux financiers liés à la mutualisation des moyens humains, présenté sous la forme du tableau suivant.

⁴⁰ Article L. 5211-4-1 du CGCT.

⁴¹ Article L. 5211-4-2 du CGCT.

tableau 2 : Flux financiers entre la CAGR et la commune de Bagnols-sur-Cèze liés à la mutualisation des moyens humains

	2014	2015	2016	2017	2018
Remboursement de la commune de Bagnols-sur-Cèze	82 900	116 733	119 049	272 841	311 386
Remboursement de la communauté d'agglomération	118 410	113 578	147 799	213 864	197 997
Solde	-35 510	3 156	-28 750	58 977	113 390

Source : CRC, selon les données des avenants à la convention dite de « mutualisation des moyens humains »

L'augmentation des montants remboursés par la commune de Bagnols-sur-Cèze à la CAGR à partir de 2017 (+ 161 % entre 2016 et 2018) trouve son origine dans plusieurs fonctions supports :

- la communication, avec l'ajout au poste déjà pris en charge par la ville pour 20 % d'un poste remboursé à 100 % à compter de 2017 ;
- les services techniques avec la prise en charge d'un poste à 100 % par la ville à compter de 2017 et d'un poste à 50 % à partir de 2018 ;
- l'action commerciale avec la prise en charge d'un poste à 100 % par la ville à compter de 2017 ;
- la direction générale des services avec le remboursement du poste par la ville à hauteur de 50 % à compter de 2018 en remplacement de son emploi direct à mi-temps (cf. *infra*).

Le regroupement de services entiers dans une seule entité, et le transfert des agents occupant des emplois remboursés à 100 %, permettraient de diminuer les remboursements croisés tels que ceux qui sont pratiqués, par exemple, pour les services techniques. En 2018, la CAGR a ainsi remboursé 40 k€ à ce titre à la commune et reçu 43 k€ de remboursement de sa part. La méthode retenue pour la mutualisation de certaines fonctions ou services supports de la CAGR présente une certaine complexité, soulignée par le caractère fréquemment rétroactif des conventions et de leurs avenants, et elle est peu visible, en l'absence d'organigramme commun entre l'agglomération et la commune de Bagnols-sur-Cèze.

La finalisation du schéma de mutualisation

La finalisation du schéma prévu par la loi à travers le recensement des besoins des communes et l'adoption d'une convention cadre à passer entre la CAGR et l'ensemble de ses membres, pourrait ouvrir à toutes les communes la possibilité de solliciter les services mutualisés pour des interventions ponctuelles ou pérennes, et favoriser ainsi le processus d'intégration.

Pour y parvenir, l'ordonnateur doit engager une réflexion sur les conditions à réunir pour mettre en place une réelle organisation mutualisée.

2.2.4. L'évaluation des charges transférées

2.2.4.1. La fiabilisation des inscriptions comptables

Les règles liées à l'évaluation des charges transférées sont définies à l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Sur la période, l'attribution de compensation (AC) a diminué de 1,9 M€ en 2014 pour s'établir à 13,6 M€ en 2018. Cette baisse est consécutive à la décision de l'agglomération d'utiliser les AC comme levier de recherche d'équilibre budgétaire en adoptant pour l'exercice 2016 une baisse uniforme des AC de 2,5 % (357 k€ d'économies).

tableau 3 : L'évolution de l'attribution de compensation depuis 2013

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Communes membres						
Attribution de compensation (AC) 7321 - 73211 à/c 2017	15 560 779	13 512 150	14 301 099	13 625 180	13 600 859	13 534 559
Groupement						
Reversements et restitutions sur contributions directes - AC -739111 - 73921 à/c 2012- 739211 à/c 2017	15 557 182	13 606 731	13 326 175	13 326 176	13 600 858	13 652 830

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Des écarts sont constatés aux comptes de gestion entre les montants versés par l'agglomération et ceux inscrits par les communes membres.

Afin de fiabiliser les inscriptions comptables, les services de l'agglomération devront se rapprocher de ceux de ses membres, en liaison avec les trésoreries.

2.2.4.2. L'information sur l'attribution de compensation

Les comptes rendus des commissions locales d'évaluation des charges transférées ne précisent pas le calcul des montants de l'AC. Celui-ci est fondé sur la fixation d'un montant provisoire, faisant ensuite l'objet d'une régularisation. Les annexes associées n'ont pas été produites par l'ordonnateur.

Les délibérations du 18 février et 24 juin 2013 fixent les attributions initiales provisoires à la création de la CAGR. Les modes de calcul ont été arrêtés lors de la commission locale d'évaluation des charges transférées du 17 juin 2013.

Pour 2017 et 2018, les modifications dans l'exercice de certaines compétences pour quelques communes membres ont conduit à des évolutions à la marge du montant d'AC versé.

Les notes de synthèse du DOB sont également succinctes et les éléments transmis sont insuffisants pour appréhender de manière précise les mécanismes d'évolution des AC et, partant, de confirmer la régularité des montants attribués sur la période.

L'agglomération doit présenter et rendre public des éléments, sous format de tableaux, permettant de s'assurer de la régularité des montants attribués dans le cadre des transferts de compétence.

2.2.5. Les reversements aux communes membres

Le montant des reversements annuels de la CAGR aux communes membres s'élève à 14 M€ en 2018, soit les 70 % de la fiscalité levée par l'intercommunalité (cf. annexe 3).

La part de la fiscalité conservée par le groupement progresse légèrement depuis 2014. Elle n'était alors que de 2,6 %. Elle est en 2018 de 10 %, ce qui traduit le caractère encore limité de l'intégration fiscale de l'intercommunalité.

2.2.5.1. Le pacte financier et fiscal

La formalisation d'un pacte financier et fiscal est obligatoire pour les EPCI signataires d'un contrat de ville, ce qui est le cas de la CAGR. Le pacte financier et fiscal a été adopté par délibération du 17 octobre 2016.

Il se fonde :

- en recettes de fonctionnement sur une hypothèse de progression des bases de 2 % par an, de taux inchangé pour la fiscalité directe et de 1 % par an pour la fiscalité reversée ; une stabilité du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, et une baisse des dotations d'intercommunalité (- 0,7 M€ en 2016 et - 0,3 M€ en 2017) ;
- en dépenses de fonctionnement sur une progression des charges à caractère général et courantes (+ 1,5 % par an) et de personnel (+ 2 % par an), une stabilité des autres postes. Il intègre un plan d'économies en 2016 (250 k€).

Il prévoit :

- au titre de la solidarité du territoire entre communes membres et CAGR, la mise en commun de ressources avec l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire (DSC), la diminution des fonds de concours, la répartition du fonds nationale de péréquation des ressources intercommunales et communales, et le maintien des AC à périmètre constant ;
- au titre de l'effort financier, la recherche d'économies en visant un objectif de 1,5 M€ d'autofinancement ;
- au titre du projet de territoire, la mobilisation des moyens nécessaires à sa réalisation, soit un surcoût de 200 k€ au lancement et 120 k€ en rythme annuel.

La chambre relève qu'aucune proposition n'a été établie en matière de politique fiscale quant à l'harmonisation des régimes de fiscalité des ménages et des entreprises ou des taux d'imposition.

2.2.5.2. La dotation de solidarité communautaire

La DSC, prévue par le pacte financier et fiscal, a été instaurée par délibération du 10 avril 2017, dès ce même exercice, pour un montant de 369 700 €, selon des critères intégrant la population, le poids du potentiel fiscal et la population résidant dans les quartiers prioritaires de la ville.

Les villes de Bagnols-sur-Cèze (122 k€) et de Pont-Saint-Esprit (65 k€), qui concentrent près de la moitié des versements pour une population représentant 40 % de celle de l'intercommunalité, en sont les principales bénéficiaires.

Le montant de la DSC a été ajusté en 2018 et 2019 à 380 k€.

Les prélèvements pour reversements de fiscalité au titre de la DSC versée par la CAGR (380 k€ en 2018) présentent des écarts avec les montants inscrits dans les comptes de gestion des communes membres (402 138 € la même année). L'agglomération ne procède pas à un contrôle de cohérence des données avec ses membres.

Les services de l'agglomération devront se rapprocher de ceux de ses membres afin de fiabiliser les inscriptions budgétaires, en liaison avec les trésoreries.

2.2.5.3. Le financement des projets par fonds de concours

L'article L. 5216-5 du CGCT permet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement par fonds de concours. Dans son rapport public particulier consacré à l'intercommunalité en France (2005), la Cour des comptes recommandait « d'utiliser avec discernement la possibilité de verser des fonds de concours car des cofinancements peuvent générer une dilution des responsabilités et par la même des surcoûts dans les dépenses ».

Depuis sa création en 2013, la CAGR accorde des fonds de concours aux communes membres. La délibération du 24 juin 2013 cible ceux-ci sur la réalisation de travaux de mise en accessibilité d'espaces ou de bâtiments publics. Elle fixe la participation de l'agglomération à 50 % du coût maximum TTC du projet restant à la charge de la commune sur la base de 15 € par habitant, avec un plancher minimum de 5 000 € par commune.

Le règlement d'intervention a évolué par la suite, d'une part, en ramenant, à compter de 2017, la participation à 10 € par habitant et le plancher de participation à 3 330 € par commune et, d'autre part, en élargissant et ajustant les thématiques éligibles au financement. Les délibérations pour 2018 et 2019 ne définissent aucune thématique particulière.

À compter de 2017, le montant maximal par commune est fixé expressément dans la délibération.

Sur la période, 168 fonds de concours ont été attribués, pour un montant cumulé de 4,8 M€. Le montant annuel est en augmentation : 760 k€ en 2018 et 764 k€ en 2019.

La chambre relève que :

- certaines des thématiques retenues ont peu de liens avec la politique communautaire (aménagement des cœurs de ville et village, réhabilitation et mise en sécurité des bâtiments communaux, création de petits équipements sportifs, rénovation ou agrandissement des écoles communales) ;
- les fonds de concours attribués ne respectent pas systématiquement ces thématiques⁴² malgré leur élargissement par le financement de travaux relevant des réseaux communaux secs et humides, de la numérotation des habitations, de l'achat d'ordinateurs ;
- certains des financements octroyés présentent un caractère communautaire limité (extension de cimetières, vidéo protection, rénovation de la statue de la Vierge à l'enfant, réfection des peintures d'un foyer) ;

⁴² Pour 2013, les projets de « restauration du petit patrimoine » de Saint-Laurent-de-Carnols et la création du *skate-park* de Saint-Pons-la-Calm sont sans lien avec la mise en accessibilité ; en 2014, les travaux de réseau d'assainissement et eaux pluviales de Carsan, la citerne de récupération d'eau de Saint-Julien-de-Peyrolas ; en 2015, la mise aux normes du réseau pluvial de Saint-Gervais, la réalisation de bassins de rétention des eaux de pluie de Saint-Laurent-de-Carnols, la réalisation des réseaux humides d'un lotissement communal à Saint-Marcel-de-Careiret, l'enfouissement des réseaux secs à Tavel.

- certaines opérations d'investissement sont parfois inférieures au plancher défini par la délibération ;
- les communes de Bagnols-sur-Cèze et Pont-Saint-Esprit bénéficient annuellement de montants proches de leur plafond, sans logique de financement de projet.

De fait, la politique de distribution de fonds de concours est fondée sur une distribution d'enveloppes par commune plutôt que sur le financement de projets d'investissement de portée communautaire.

L'agglomération doit revoir le règlement d'attribution de ses fonds de concours afin de favoriser des projets en lien avec la dynamique d'intégration communautaire.

2.2.5.4. Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer l'intégration d'une intercommunalité au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Le coefficient de la CAGR est de 0,284 en 2018, soit en dessous de la moyenne de la catégorie (0,353). Le coefficient a reculé sur la période.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'agglomération a connu plusieurs évolutions de périmètre depuis sa création. Sa gouvernance est perfectible, plusieurs instances consultatives devant encore être mises en place. La CAGR assume plusieurs « blocs de compétences », néanmoins incomplets, certaines compétences étant demeurées au niveau communal. La fiabilité de l'évaluation des charges transférées n'est pas acquise. L'intégration communautaire est limitée, l'exercice effectif a été retardé ou réduit pour certaines compétences, les mutualisations sont limitées et font l'objet de flux croisés complexes. La procédure d'adoption d'un schéma formalisé de mutualisation des services n'a pas été menée à son terme. La mise en place d'un pacte financier a connu peu de traduction au plan fiscal, le recours au fond de concours favorise peu le développement de politiques communautaires.

3. L'ANALYSE FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1. La structure des budgets

3.1.1. Le périmètre de l'analyse financière

Au 31 décembre 2018, l'état des finances de la CAGR est retracé dans sept budgets : un budget principal, trois budgets annexes sur l'aménagement ou la gestion de ZA, et ceux dédiés aux aires d'accueil des gens du voyage, aux transports scolaires et à la Gemapi.

Sur la période, plusieurs budgets annexes, issus des communautés de communes ont été clôturés et intégrés au budget principal de la CAGR : ZA Lavoisier, crèche Cèze sud, Haute plane, tourisme Valcézard.

Le budget service public d'assainissement non collectif, qui ne rentrait pas dans les compétences statutaires, n'a pas été repris.

L'analyse financière ci-après, réalisée sur le fondement des comptes de gestion, ne prend en compte que le budget principal, qui intègre les ordures ménagères (taxe d'enlèvement des ordures ménagères – TEOM) et représente 85,7 % des recettes de fonctionnement. Lorsqu'elle est consolidée, elle ne prend en compte également que les budgets annexes créés avant le 1^{er} janvier 2019.

3.1.2. Les relations du budget principal aux budgets annexes

Les délibérations de création de budgets annexes, transférés des communautés de communes, sont manquantes pour six d'entre eux⁴³. Dans le cadre du compte unique au Trésor, qui regroupe les débits et crédits de l'ensemble des budgets, les comptes de rattachement (compte 451) retracent les opérations de trésorerie liées à l'exécution des budgets annexes, à l'exception de ceux qui disposent de régies dotées d'un compte au Trésor.

La chambre observe que les budgets annexes consomment majoritairement de la trésorerie au budget principal, à hauteur de près de 1 M€ par an en 2018.

tableau 4 : Les flux de trésorerie avec les budgets annexes au 31 décembre

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
4511	BA_ZA Lesperant	1 024 230	1 070 358	1 068 307	1 031 417	1 013 867	1 141 020
45111	BA_transports					-103 869	-777 082
45112	BA_GEMAPI						-460 791
4513	BA_aires d'accueil	523 029	-1 290 620	-1 292 957	-926 891	-48 297	180 640
4514	BA_ZA Sarcin	-74 658	-60 964	-39 765	-27 216	68 773	190 796
4515	BA_ZA Bernon	141 715	712 619	638 688	1 421 673	942 259	910 411
4517		0					
4518		0					
solde		1 614 315	431 394	374 273	1 498 983	1 872 733	1 184 994

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Dans ce tableau les apports en trésorerie des budgets annexes au budget principal sont mentionnés par un nombre négatif, et les apports du budget général au budget annexes par un nombre positif. Les budget annexes des ZA consomment de la trésorerie, à hauteur de 1,1 M€ pour la ZA de Lesperant, de 0,9 M€ pour la ZA de Bernon et de 190 k€ pour la ZA Sarcin.

Dans sa réponse écrite l'ordonnateur a contesté ce point en affirmant que le foncier des zones est porté par chaque budget annexe.

La chambre relève que si les budgets annexes de ces zones inscrivent bien un encours de dette et des charges d'emprunt, le financement disponible est complété par la trésorerie du budget principal. Le budget principal porte ainsi pour partie le foncier des ZA économiques. Bien que

⁴³ Les budgets annexes de la crèche Cèze sud, Haute plane, le service public d'assainissement non collectif, le tourisme Valcézard, les ZA de Bernon et de Sarcin.

l'universalité du budget soit la règle, il eût été de bonne pratique, s'agissant d'une zone d'aménagement concerté, d'identifier la traçabilité du portage financier.

3.2. La qualité de l'information budgétaire et financière

3.2.1. Le débat d'orientation budgétaire

Le DOB représente la première étape du cycle budgétaire des collectivités (article L. 2312-1 du CGCT) et participe à « l'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également au maire de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur » (instruction M14, tome 2, titre 1, chapitre 2).

Dans ce cadre, l'agglomération respecte le calendrier de tenue et d'approbation du DOB.

En matière de contenu, les notes de présentation reprennent de manière redondante plusieurs paragraphes d'un exercice sur l'autre, et apparaissent ainsi trop formelles. Les éléments de contexte sont correctement traités et une amélioration de la qualité sur la période peut être relevée.

Pour autant :

- les engagements pluriannuels, s'ils sont évoqués et présentés, ne sont pas chiffrés, même globalement ;
- le calendrier indicatif de réalisation, présenté au DOB 2018, n'a pas été repris et actualisé au DOB 2019 ;
- l'évolution pluriannuelle des dépenses et recettes de fonctionnement n'est pas retracée et aucun objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement n'est fixé ;
- aucun élément de consolidation budgétaire n'est présenté, alors que l'agglomération dispose de plusieurs budgets annexes, liés pour certains au transfert de compétences.

L'agglomération doit, dans le cadre de son DOB, apporter des éclairages plus précis sur l'évolution des équilibres budgétaires et financiers.

3.2.2. La complétude des annexes des comptes administratifs

L'instruction comptable M14 précise les annexes devant figurer dans les documents budgétaires ainsi que leur contenu. La présentation des annexes de la CAGR appelle les constats suivants :

- les informations statistiques ne sont pas servies sur plusieurs exercices ;
- les montants d'intérêts courus et non échus ne sont pas renseignés ;
- les méthodes utilisées pour les amortissements sont incomplètes ;
- l'annexe sur la couverture des dépenses par des ressources propres est en déséquilibre pour certains exercices (cf. *infra*) ;
- les entrées et sorties d'immobilisations ne sont pas renseignées ;

- l'état des engagements hors bilan est incomplet et partant le calcul du ratio d'endettement également ;
- l'état du personnel n'est pas complété pour l'exercice 2017 ;
- la présentation agrégée des budgets présente des incohérences pour l'exercice 2015.

Les signatures font également défaut sur les exercices 2014 et 2016.

3.3. La fiabilité des comptes

3.3.1. Les relations avec le comptable public

Le comptable a adressé divers courriers relevant les points les plus significatifs d'amélioration. Une proposition d'engagement partenarial a été formulée à l'été 2018 avec six axes : la dématérialisation, l'amélioration de la liaison avec les services du comptable, le développement de la qualité comptable, l'optimisation du recouvrement des produits locaux, la rationalisation des régies, la préparation de la prise de compétence sur l'eau et l'assainissement.

Par courrier du 10 mai 2019 le comptable a alerté le président de la CAGR sur les retards dans la dématérialisation des procédures et leur impact sur les délais de visa. Il a relevé que le projet d'engagement partenarial restait à formaliser.

3.3.2. Les amortissements

Une délibération du 17 décembre 2012 fixe les durées et la méthode d'amortissement (linéaire). La méthode n'est pas mentionnée dans les comptes administratifs.

La chambre relève que les amortissements ne sont pas pratiqués sur plusieurs types d'opérations qui le nécessiteraient pourtant. Aucune opération d'amortissement de subvention n'a été passée en 2016 et le rattrapage effectué en 2017 n'est que partiel. En 2019, les subventions à amortir par des inscriptions aux comptes 777 et 139 sont estimées à 3 M€.

De même, des imputations (pour 4 M€) ont été utilisées pour des travaux non transférables (et donc non amortissables) alors que ceux associés sont liés à des équipements et biens amortissables. Ces inscriptions doivent être transférées pour permettre un amortissement.

Enfin, l'inscription des immobilisations au sein d'un inventaire exhaustif est défailante. L'agglomération doit ainsi régulariser ses amortissements (rattrapage) sur de nombreuses opérations (9 M€).

Recommandation

1. Régulariser, conformément au cadre législatif et réglementaire, l'amortissement des immobilisations. *Non mise en œuvre.*

3.3.3. Les provisions

Aucune provision budgétaire ou semi-budgétaire⁴⁴ n'a été inscrite sur la période, que ce soit pour le budget principal ou les budgets annexes. Or, l'agglomération est engagée dans plusieurs contentieux.

Par ailleurs, les montants de restes à recouvrer sont importants au budget principal. Des redevances amiables sont enregistrées à hauteur de 438 k€ en 2018. Afin de ne pas fausser le résultat du budget principal, les cotes pour lesquelles le recouvrement apparaît compromis nécessiteraient la constitution d'une provision.

La chambre recommande l'application des dispositions prévues aux articles L. 2321-2-29 et R. 2321-2 du CGCT portant sur les provisions.

Recommandation

2. Provisionner, dès l'ouverture d'un contentieux, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

3.3.4. Les emprunts auprès des établissements bancaires et autres dettes hors bilan

Des écarts sont constatés entre l'encours inscrit aux comptes administratifs et celui des comptes de gestion pour les exercices 2014 (235 k€) et 2016 (1 947 k€). En 2017, l'écart est de 58 k€.

L'ordonnateur devra se rapprocher du comptable pour mieux fiabiliser ses inscriptions au compte administratif.

3.3.5. Le rattachement des charges à l'exercice

Si la procédure de rattachement de l'agglomération est centralisée et constante, elle n'a pas fait l'objet d'une formalisation dans le cadre d'un règlement budgétaire et financier. Un tel règlement pourrait utilement sécuriser la présentation du résultat budgétaire.

3.3.6. L'intégration des immobilisations corporelles en cours

La correcte constatation de la mise en service des immobilisations constitue un enjeu du suivi de la situation patrimoniale, car elle doit marquer, le cas échéant, le déclenchement de la procédure d'amortissement et son éventuelle absence conduit à une sous-estimation du niveau des dotations aux amortissements.

Le solde débiteur du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » du budget principal a connu d'importantes fluctuations. En 2018, il s'élevait à 12,5 M€.

⁴⁴ Instruction M14, titre 3, chapitre 4 et article R. 2321-2 du CGCT.

tableau 5 : L'intégration des immobilisations corporelles depuis 2013 au budget principal

Immobilisations en cours	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	9 300 867	9 749 122	11 293 331	11 638 137	13 712 109	12 467 983
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	2 041 596	448 255	1 544 210	344 806	131 967	190 689
Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	12 566 165	13 131 491	13 776 798	14 268 455	22 688 912	25 925 770

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

Le solde des immobilisations corporelles a augmenté de 13,4 M€ sur la période. Mais le retard accumulé dans l'intégration des immobilisations en cours n'a pas été comblé.

Le comptable fait état de montant non régularisés, pour 2018, à hauteur de 13,78 M€ et rappelle que la M14 permet, lors de plans de rattrapages d'amortissement, de passer des opérations non budgétaires (débit compte 1068 et crédit compte 28), sous réserve d'une délibération du conseil communautaire. Il relève par ailleurs l'absence de production des certificats d'intégration patrimoniale sur le budget aire d'accueil des gens du voyage.

La CAGR doit poursuivre, en liaison avec le comptable public, le suivi des immobilisations en cours. Cette analyse permettra d'intégrer dans le patrimoine des immobilisations corporelles dès leur achèvement et de comptabiliser, s'il y a lieu, les amortissements correspondants.

3.3.7. Les opérations pour comptes de tiers (compte 458 « Opérations sous mandat »)

L'agglomération n'a pas de convention de mandat de travaux. Les imputations sur le compte dédié n'ont pas été mouvementées depuis 2013 et ne s'équilibrent pas (solde de 9 705 €). Le comptable a sollicité son apurement, par identification des débiteurs et émission des titres correspondants.

L'agglomération doit procéder, en lien avec le comptable, à des écritures de régularisation par opération non budgétaire, en adoptant une délibération du conseil communautaire attestant les diligences mises en œuvre.

3.3.8. Le niveau de réalisation des prévisions budgétaires

L'analyse des taux d'exécution de la section de fonctionnement met en évidence la capacité de l'EPCI à respecter ses objectifs en matière d'autofinancement par une évaluation prudente de ses dépenses (taux moyen de 99 %) et de ses recettes (taux moyen de 101 %) de fonctionnement.

Pour la section d'investissement, le budget principal présente sur l'ensemble des exercices (restes à réaliser n-1 inclus) des taux de réalisation compris entre 61 et 68 % pour les dépenses et entre 41 et 57 % pour les recettes. La qualité de la prévision budgétaire est perfectible, la CAGR rencontrant des difficultés à faire aboutir ses projets d'investissements.

Le niveau d'annulation de crédits est important pour l'ensemble des exercices. Au budget principal 2017 ils s'élevaient à 0,7 M€ en dépenses de fonctionnement, 2,4 M€ en recettes de fonctionnement, 3,3 M€ en dépenses d'investissement et 4,9 M€ en recettes d'investissement (du fait d'annulation de recettes de subventions).

Les budgets annexes présentent également d'importants montants d'annulation (budgets annexes ZA de Bernon, de l'Esperant, aire d'accueil des gens du voyage). Au global, les crédits annulés sont de 8,2 M€ et 12,4 M€ en recettes d'investissement.

L'ordonnateur explique l'importance de ces montants par :

- en fonctionnement, l'annulation des crédits inscrits en n+1, suite aux rattachements effectués (cf. *supra*) ;
- en investissement, la non-réalisation des projets ou le glissement de leur calendrier de réalisation. Les crédits sont alors annulés en année n et réinscrits en année n+1.

L'agglomération doit poursuivre son travail de fiabilisation des inscriptions budgétaires en approfondissant le travail en amont de la préparation des calendriers de réalisation d'opérations, afin de s'assurer de leur caractère réalisable au cours de l'exercice budgétaire.

3.3.9. Les restes à réaliser

Les restes à réaliser s'élèvent en moyenne à 2,5 M€ en dépenses d'investissement sur la période. Ils sont en forte augmentation et représentent, en 2017, près de 40 % des dépenses d'investissement.

Ils sont principalement constitués, jusqu'à l'exercice 2019, de fonds de concours versés aux communes membres.

3.3.10. Complétude et actualisation de l'inventaire

L'instruction comptable M14 prévoit que l'évaluation du patrimoine d'une collectivité nécessite un inventaire des biens réalisé par l'ordonnateur et un état de l'actif établi par le comptable. L'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent correspondre.

Les états d'entrée et de sorties d'immobilisation et l'annexe relative aux biens acquis, cédés, détruits ou réformés n'ont pas été joints aux comptes administratifs des derniers exercices.

Aucun élément n'a non plus été fourni sur l'état actualisé des actifs transférés par les communes membres et ceux restant à réaliser.

Si, lors de l'instruction, un inventaire arrêté au 31 décembre 2018 a été transmis, il présente néanmoins plusieurs faiblesses :

- dans sa structuration en tant que base de données, plusieurs champs sont manquants : les biens n'étant pas identifiés par une clé unique (numéro de bien ou d'immobilisation), l'actif brut initial TTC (ou valeur d'acquisition) n'est pas mentionné, les amortissements antérieurs et de l'exercice ne sont pas distingués ;
- dans sa complétude, de nombreux écarts étant constatés avec l'état de l'actif produit par le comptable ; peu de sorties d'inventaire sont mentionnées ;
- des opérations font l'objet d'un début d'amortissement en décalage avec la date d'acquisition.

Le libellé laconique des opérations combiné à l'absence de clé unique d'identification ne permet pas dans ces conditions de garantir un bon suivi des opérations d'inventaire.

Le montant total de la valeur nette comptable inscrite à l'inventaire de l'ordonnateur s'élève à 8,5 M€. Celle inscrite à l'état de l'actif du comptable est de 46,3 M€. L'écart est important.

La chambre recommande à l'EPCI de finaliser un inventaire physique actualisé et complet, en cohérence avec l'état de l'actif produit par le comptable.

Recommandation

3. Établir un inventaire physique actualisé et complet, en cohérence avec l'état de l'actif produit par le comptable. *Non mise en œuvre.*

3.3.11. La qualité de la chaîne comptable

3.3.11.1. L'imputation des opérations

Des erreurs d'imputations comptables ont été identifiées par le comptable comme une source de rejets de mandats ou titres.

S'agissant de l'imputation de certaines dépenses, la chambre a également relevé des anomalies : les cotisations versées par la CAGR à certaines associations sont imputées au compte 6574 « Subventions de fonctionnement aux associations », comme s'il s'agissait de subventions, et non au compte 6281 « Concours directs (cotisations...) » ; la convention conclue le 9 juillet 2019 entre la CAGR et l'association du comité des œuvres sociales prévoit que la subvention sera imputée au compte 6745, réservé aux services publics industriels et commerciaux, au lieu du compte 6574 de la nomenclature M14.

Pour d'autres inscriptions (cf. *infra*), l'ordonnateur a reconnu des erreurs d'imputations. Il peut fiabiliser les imputations comptables sur ces sujets en s'assurant, si besoin avec les services de la trésorerie, de la permanence des méthodes comptables.

3.3.11.2. Les rejets des mandats et titres

L'agglomération a vu, en 2017, 413 mandats rejetés par le comptable et 169 titres de recettes.

tableau 6 : Le nombre de mandats et titres rejetés

	2016	2017
recettes	142	169
dépenses	281	413

Source : comptable

L'attention de l'ordonnateur a été appelée sur l'existence de doublons, sur des pièces justificatives non fournies et des prestations non prévues sur les marchés. Le montant des rejets sur l'exercice 2018 et le premier semestre 2019 est estimé à 1,9 M€ en dépenses et 1,2 M€ en recettes. La qualité perfectible de la chaîne d'émission des titres et des mandats ne permet pas, en l'état, à l'agglomération de mettre en œuvre un contrôle hiérarchisé de la dépense.

3.4. L'analyse financière rétrospective

3.4.1. L'évolution des grandes masses financières du budget principal

Les principales caractéristiques du budget principal entre 2015 et 2018 sont :

- la dynamique relative des produits et charges de gestion révèle une progression supérieure des produits (+ 5,9 M€) à celle des charges (+ 5,3 M€) ;
- le ratio excédent brut de fonctionnement / produits de gestion demeure faible (inférieur à 8 %) ;
- la capacité d'autofinancement (CAF) brute progresse et assure la couverture de l'annuité en capital de la dette.

Sur l'ensemble de la période :

- le financement propre disponible couvre 60 % des dépenses et subventions d'équipement (fonds de concours) ;
- le besoin de financement a été couvert pour moitié par l'endettement (3 M€) et par la mobilisation du fonds de roulement (3 M€).

La consolidation des budgets en M14⁴⁵ fait néanmoins apparaître une situation plus contrastée avec un ratio excédent brut de fonctionnement / produits de gestion à 6 % en 2018 et 2019 et une CAF brute qui, si elle parvient à couvrir une annuité plus forte, ne laisse qu'une CAF nette limitée sur les deux derniers exercices. Sur l'ensemble de la période, le financement propre disponible n'a couvert que 47 % en moyenne des besoins.

3.4.2. La section de fonctionnement du budget principal

3.4.2.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion, dont les ressources fiscales, ont progressé de 11 M€ entre 2013 et 2018. Les différentes augmentations de périmètre sont également à l'origine de cette croissance.

Les bases fiscales

Les bases de la taxe d'habitation ont progressé de 14,6 M€ (soit 17,3 %), celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de 15,7 M€ (19,3 %). La présence d'établissements industriels explique que les bases de taxe foncière sur les propriétés non bâties par habitant sont plus élevées que la moyenne de la strate.

En revanche, la base de la cotisation foncière des entreprises (CFE) a diminué jusqu'en 2017 (- 5,5 M€). En 2018, elle se situait à 44,1 M€, globalement en recul sur la période (- 2,7 M€, soit - 5,8 %), ce qui pourrait signifier un affaiblissement de l'attractivité économique du territoire.

⁴⁵ Incluant les trois ZA et le budget annexe Gemapi, soit 91 % des recettes réelles.

La politique fiscale

Sur la période les taux ont évolué à la hausse pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et la CFE.

tableau 7 : L'évolution des taux de fiscalité

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018
Taxe d'habitation	10,51	10,51	10,51	10,51	10,51	10,51	10,51
taxe foncière sur les propriétés bâties	0,2	0,2	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
taxe foncière sur les propriétés non bâties	3,48	3,48	3,48	3,48	3,48	3,48	3,48
taxe additionnelle à la TNB	51,84	51,84	51,84	51,84	51,84	51,84	51,84
CFE (FPU)	25,83	25,83	25,83	25,83	25,83	25,95	25,95

Source : direction générale des finances publiques, fiches Banatic et CAGR (notes DOB)

Les taux de la taxe d'habitation (10,51 %) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (2,7 %) sont inférieurs à la moyenne départementale (respectivement 10,88 % et 4,75 %).

Ces taux sont inférieurs aux taux moyens relevés nationalement⁴⁶, à l'exception de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

La CAGR a mis en place des abattements sur la taxe d'habitation (pour 2,5 M€) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (0,9 M€) en 2018 et, à compter de 2019, des abattements sur la fiscalité des entreprises.

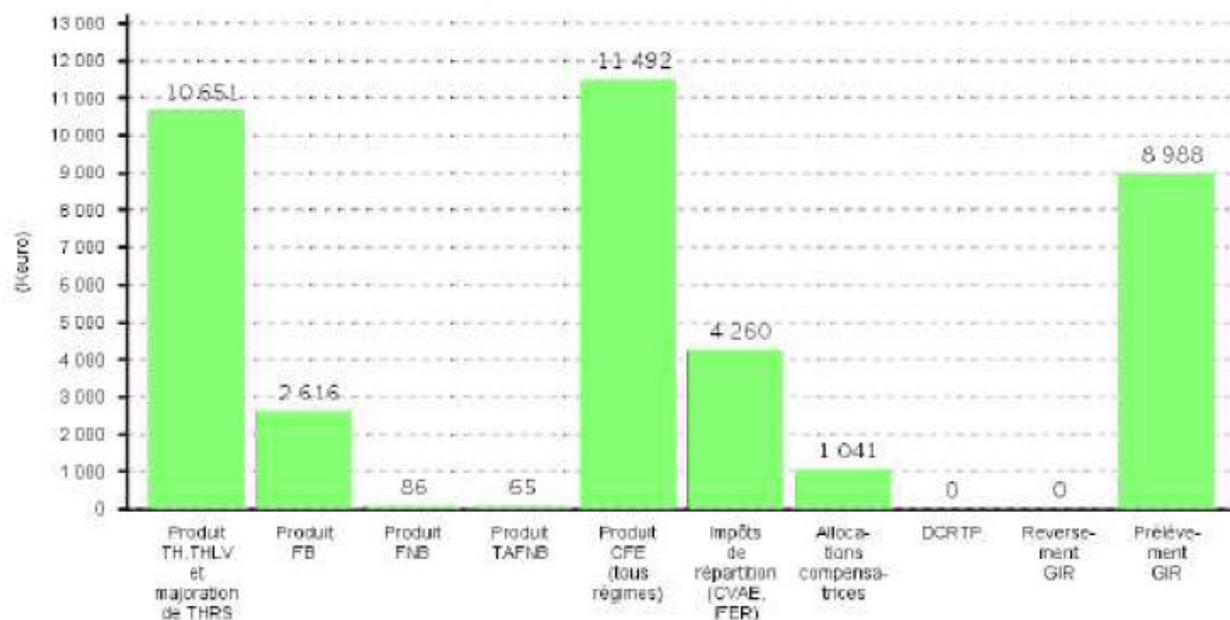
La TEOM a fait également l'objet d'abattements à hauteur de 1,65 M€ en 2018.

Les résultats

La structure des produits de fiscalité est marquée par le poids de la taxe d'habitation, de la CFE, et, dans une moindre mesure, du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources.

⁴⁶ Guide statistique sur la fiscalité directe locale.

graphique 1 : Structure des produits de fiscalité directe locale en 2018 (perception et reversements)



Les produits de la fiscalité ménages sont en progression. Ils s'élevaient à 24,7 M€ en 2018 (+ 8,4 % depuis 2015, la première année pleine pour la CAGR).

Les produits de la CFE (11,61 M€ en 2018, soit + 17 %) sont dynamiques. Ceux de la fiscalité des entreprises sont plus erratiques. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises s'établit à 3,4 M€ (- 0,3 %), la taxe sur les surfaces commerciales à 522 k€ (+ 1 %), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau à 807 k€ (- 1 %).

La commission intercommunale des impôts directs

L'article 1650-A du code général des impôts prévoit la création d'une commission intercommunale des impôts directs (CIID) pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique.

L'administrateur général des finances publiques, suite à plusieurs relances effectuées en vain auprès de l'agglomération, a créé une CIID. Il a procédé à la nomination d'office de ses membres, à compter d'octobre 2014. La première réunion de cette CIID ne s'est tenue qu'en mars 2017. Faute de quorum, une nouvelle CIID a été convoquée et s'est tenue en avril.

Deux présences sont constatées à la feuille d'émargement de la CIID suivante, en septembre 2017, avec de nouveau une absence de quorum. En septembre 2018, trois présences seulement sont constatées, avec de nouveau une absence de quorum. Pour 2019, aucune CIID ne s'est tenue.

L'absence de réunions de la CIID est d'autant plus dommageable qu'elle ne dispose pas d'un observatoire fiscal à même de la conseiller utilement sur sa politique fiscale.

Les taxes sur les activités de service et du domaine

Sur la base de l'avis de la commission locale d'évaluation des charges transférées du 25 mars 2013, le conseil communautaire a retenu, à compter de 2013, un taux unique de TEOM (à

12,58 %) pour sept communes, un taux individualisé pour 28 communes (allant de 7,73 % à 16,50 %). Les sept communes restantes demeuraient sous le régime de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (446 k€ en 2014). Par la suite, la CAGR a mis en place la TEOM sur tout son territoire avec des zonages distincts. En 2018, les six zones retenues présentent un taux fixé compris entre 9 et 17 %.

Le produit de la TEOM est de 10,5 M€ en 2018, en progression de 1,6 M€, soit 18,3 % sur la période.

Par ailleurs, suite au transfert de la compétence Gemapi, la CAGR a retenu en 2018 comme produit de la taxe afférente un montant égal aux charges de l'année, soit 600 k€.

3.4.2.2. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation s'élevaient à 4,1 M€ en 2018. Elles ont doublé sur la période.

tableau 8 : La ventilation des ressources d'exploitation

imputation	nature	montant (€)	poids relatif
7066	Redevances et droits des services à caractère social (régies CRECHES-ECOLES DE MUSIQUE)	1 463 564	35,6%
7018	Autres ventes de produits finis (rachats PAPREC, CITEO : ECO EMBALLAGE)	792 485	19,3%
70632	Redevance à caractère de loisir (ALSH)	663 234	16,1%
70845	Mise à dispo persel aux Cnes membres GFP	330 376	8,0%
70841	mise à disposition de personnel aux BA	175 873	4,3%
70848	Mise à dispo persel facturée autres org (MAD NICOLLIN)	171 453	4,2%
70613	Abt ou redev enlevt déchets indust comx (régie déchetterie)	168 168	4,1%
70878	rbt de frais par le SIIG, le SIVU, SABRE, broyage de végétaux SABRE)	124 731	3,0%
70612	Prestation serv redev spéc enlèvt ordure	65 418	1,6%
752	Revenus des immeubles (maison de l'entreprise / CCI, GEIQ INDUSTRIE, UIMM...)	59 372	1,4%
7078	Ventes d'autres marchandises	49 434	1,2%
7588	Autres produits divers de gestion courante	30 016	0,7%
70875	Aut prod rembst frais coll membres GFP	13 808	0,3%
	TOTAL	4 107 931	100,0%

Source : comptable public

Elles ont été diminuées du reversement sur fonds national de garantie individuelle des ressources à hauteur de 8,7 M€ en 2017.

3.4.2.3. Les charges de gestion

Les charges de gestion du budget principal ont augmenté de 8,7 M € sur la période. Ce sont essentiellement celles de personnel qui ont progressé (+ 6,6 M€) et celles à caractère général (+ 6,3 M€). Les autres charges de gestion ont baissé significativement (- 4,4 M€) du fait de la dissolution du syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères en 2017, et du transfert de la compétence traitement à la CAGR.

tableau 9 : L'évolution des charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 836 792	6 930 711	6 920 184	7 334 725	12 151 600	13 176 134	14,0%
+ Charges de personnel	9 559 222	11 469 536	12 389 491	12 916 124	15 761 870	16 165 249	11,1%
+ Subventions de fonctionnement	784 265	509 559	596 245	498 565	462 490	1 017 396	5,3%
+ Autres charges de gestion	4 819 927	5 326 094	5 601 810	5 070 207	1 064 556	424 147	-38,5%
= Charges de gestion (B)	22 000 206	24 235 899	25 507 730	25 819 622	29 440 516	30 782 926	6,9%

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

N.B. 2013, année de création de la CAGR.

L'augmentation des charges à caractère général est liée en partie au transfert de contrats depuis des organismes dissous (dont ceux du SITDOM) et au développement de l'achat public (+ 5,7 M€).

Les compétences spécifiques de la CAGR en matière d'ALSH et de garderie sont consommatrices en personnel et en dépenses à caractère général.

Les charges de personnel sont passées de 9,56 M€ à 16,16 M€, soit une hausse de 69 %, en partie du fait du transfert des agents du SITDOM et d'autres organismes (cf. *infra*). Mais elles incluent celles que devraient supporter normalement les budgets annexes.

Les subventions de fonctionnement s'élevaient à 1 M€ en 2018. Elles sont en augmentation sur la période (+ 230 k€) du fait du versement de 400 k€ en 2018 au budget annexe aire d'accueil des gens du voyage (cumul des exercices 2017 et 2018).

3.4.3. L'évolution de la capacité d'autofinancement du budget principal

L'excédent brut de fonctionnement est en progression de 2015 à 2018 (+ 596 k€, soit + 40 %). Il se situe à 28 € par habitant, soit un niveau inférieur à la moyenne nationale⁴⁷. Le ratio de l'excédent brut de fonctionnement par rapport aux produits de gestion présente également un niveau faible (6,4 %) par rapport aux autres communautés d'agglomération.

L'intégration des dettes du SITDOM en 2017 a sensiblement augmenté les remboursements directs de cet exercice. Elle explique la chute de la CAF brute et celle de la CAF nette en 2017 (passage de 1,4 M€ en 2016 à 0,3 M€ en 2017).

La CAF brute s'est redressée ponctuellement en 2018, alimentée par la progression des ressources fiscales propres, des ressources d'exploitation et de la baisse de la fiscalité reversée, et la CAF nette se situe à 1 M€. Elles sont insuffisantes pour recourir significativement à l'emprunt.

3.4.4. La politique d'investissement

3.4.4.1. Les ressources d'investissement

Le financement propre disponible (8,9 M€) couvre 83 % des dépenses d'équipement. Le solde est financé pour moitié par l'emprunt (3 M€) et la mobilisation du fonds de roulement (3 M€).

⁴⁷ Proche de 66 € par habitant.

3.4.4.2. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement s'élèvent sur la période à 10,7 M€, soit 1,8 M€ en moyenne annuelle.

Les principales opérations financées sont la maison multi-loisirs verts, l'aménagement du local « ados » sur la commune de Bagnols-sur-Cèze, les versements de fonds de concours (1,5 M€), les mises aux normes des déchetteries, et les achats de mobiliers en écoles maternelles, crèches et ALSH.

Les dépenses directes d'équipement sont limitées. En 2018, elles s'élevaient à 50 € par habitant, soit la moitié de la moyenne au niveau départemental et national. Si l'effort est soutenable, il traduit la priorité accordée par l'agglomération aux politiques de services par rapport à la réalisation d'équipements.

3.4.5. La structure et l'évolution de la dette

Le montant du capital restant dû au 31 décembre 2018 était de 7,3 M€, auquel il convient d'ajouter 2 M€ de l'encours inscrit aux budgets annexes.

Pour le budget principal, l'encours est réparti sur 30 contrats, pour la plupart issus des communautés de communes à l'origine de l'agglomération. Le montant nominal par contrat le plus élevé est de 1,55 M€. L'agglomération doit ainsi gérer une multiplicité de petits contrats dont les montants sont limités.

La dette présente un profil de risque peu élevé, l'ensemble des contrats étant classés en catégorie A-1.

La capacité de désendettement de la CAGR était inférieure à deux ans en 2018 pour le budget principal. Tous budgets, la capacité de désendettement est de 5,6 ans⁴⁸.

3.4.6. Le fonds de roulement et la trésorerie

Fin 2018, le fonds de roulement net global au budget principal s'élevait à 2,2 M€, soit un niveau comparable à 2013. Tous budgets M14, le fonds de roulement ne serait plus que de 75 k€, en nette diminution (- 2,2 M€) depuis 2017.

Le besoin en fonds de roulement résulte principalement des opérations passées en journées complémentaires (8,1 M€ payés aux fournisseurs en 2019 pour des dépenses de 2018).

3.4.7. À compter de 2019

Par courrier du 4 septembre 2018, le préfet du Gard a alerté le président de la CAGR sur la situation financière de l'EPCI qu'il qualifie de « tendue depuis sa création ». Au vu du caractère limité de l'endettement consolidé (10,4 M€), il précise que l'effort de l'agglomération doit porter

⁴⁸ Dette consolidée / CAF brute consolidée.

sur le rééquilibrage de la section de fonctionnement. Il relève que les budgets 2019 et 2020 nécessitent une préparation à l'absorption des compétences « eau et assainissement » et « gestion des eaux pluviales », et souligne la nécessité d'une poursuite du redressement de la CAF.

L'analyse prospective réalisée en 2016, allant jusqu'en 2020, est à reconsidérer totalement suite aux conséquences qu'il conviendra de tirer de l'épidémie due à la Covid-19.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière de fiabilité des comptes, l'agglomération doit régulariser ses amortissements sur de nombreuses opérations (9 M€). Elle doit également provisionner les risques dès l'ouverture d'un contentieux et fiabiliser son inventaire, actuellement incomplet. Elle peut utilement retenir dans un règlement financier toutes les procédures à satisfaire.

La consolidation des budgets présente une situation contrastée. Si la CAF brute couvre l'annuité de la dette, elle ne laisse qu'une CAF nette limitée sur les deux derniers exercices. La perspective du recours à de nouveaux emprunts est peu compatible avec la prise des nouvelles compétences eau, assainissement et gestion des eaux pluviales, à compter du 1^{er} janvier 2020.

4. LES GRANDES FONCTIONS SUPPORTS

4.1. Le contrôle interne

De création récente, l'agglomération présentait de forts enjeux d'homogénéisation et d'harmonisation juridique des pratiques des communautés de communes préexistantes.

4.1.1. L'organisation du contrôle interne

L'organisation du contrôle interne n'est pas formalisée, ni documentée, et aucun poste interne dédié n'est identifié. Aucune liste des contrôles opérés sur la période ou des audits réalisés n'a été transmise par l'ordonnateur. Aucun programme de contrôle, lettre de mission, résultat de contrôle n'ont été produits.

L'agglomération a pourtant conclu des partenariats avec des structures-tiers et subventionne plusieurs organismes pour des montants supérieurs à 23 000 €. Ces partenariats ont été formalisés dans le cadre de conventions. Celles-ci font état d'indicateurs essentiellement qualitatifs (office de tourisme) et ne font pas l'objet d'objectifs chiffrés fixés par l'agglomération.

L'ordonnateur n'a pas produit d'élément attestant la réalisation d'audits sur l'exécution de ces conventions. Il n'est pas en mesure de garantir la structuration et l'exécution d'un contrôle interne selon un périmètre clair et avec des actions hiérarchisées et suivies.

4.1.2. La transparence de l'action publique

4.1.2.1. L'accès aux documents administratifs

L'article L. 330-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques, dans les cas prévus par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. Ce décret détermine également les conditions de cette désignation ».

La désignation de la personne responsable doit être portée à la connaissance des administrés selon les modalités les plus appropriées. En particulier, la publicité de cette nomination doit être faite, si l'administration dispose d'un site internet, par la mise en ligne sur son site (articles R. 312-3 à R. 312-6 du code des relations entre le public et l'administration).

Sollicité sur ce point, l'ordonnateur n'a pas confirmé la désignation d'une personne responsable de l'accès aux documents administratifs, ni une éventuelle publicité de la nomination.

4.1.2.2. La protection des données personnelles

Le règlement général européen sur la protection des données personnelles rend obligatoire la désignation d'un délégué à la protection des données personnelles.

Sollicité, l'ordonnateur a produit un document délivré par la Commission nationale de l'informatique et des libertés indiquant qu'il a désigné, à compter du 3 octobre 2019, en tant que délégué à la protection des données, le syndicat mixte d'ingénierie pour les collectivités et territoires innovants des Alpes et de la Méditerranée, syndicat auquel la CAGR a adhéré.

La chambre relève que, par leur faiblesse, les moyens humains dont dispose la CAGR en matière informatique ne lui permettent pas de faire face par elle-même à certaines de ses obligations.

4.1.2.3. L'information de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique

En vertu de l'article 11-I-2° et 8° de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans une intercommunalité de la taille de la communauté d'agglomération, seul le président est assujéti à l'obligation de transmission à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts faisant apparaître les intérêts détenus à la date d'entrée en fonction. Sa déclaration d'intérêts doit être mise en ligne sur le site de la communauté d'agglomération.

Ces dispositions sont respectées.

4.2. Les ressources humaines

4.2.1. Le pilotage des ressources humaines

4.2.1.1. Les outils de gestion des ressources humaines

L'agglomération a adopté un protocole sur le temps de travail, ayant fait ensuite l'objet de plusieurs avenants, ainsi qu'une charte du dialogue social. Elle a, par ailleurs, mis en place un règlement de formation, deux guides pour l'entretien professionnel annuel, et quelques modèles (fiche de poste, demande pour travail supplémentaire, heures supplémentaires).

L'ordonnateur n'a pas transmis d'éléments attestant un suivi effectif du nombre de postes ouverts ou pourvus. Il n'a pas non plus produit d'organigramme détaillé des services.

L'agglomération pourrait rassembler dans un document formalisé, de type guide, l'ensemble des procédures liées à la gestion des ressources humaines, ou à défaut réaliser et compiler les notes de service et documentation support y afférentes (modalités de recrutement, évaluation des agents, heures complémentaires et supplémentaires...). Elle devrait également mettre en place des tableaux de bord permettant le suivi effectif des enjeux afférents en matière de recrutement.

4.2.1.2. Les relations avec le centre départemental de gestion

Les centres départementaux de gestion (CDG) sont des établissements publics, créés dans chaque département, qui ont pour fonction de procéder au recrutement et à la gestion des agents territoriaux à l'exception de l'encadrement supérieur. À ce titre, ils assurent pour l'ensemble des collectivités, la publicité des créations et vacances d'emplois. L'affiliation au centre de son département est obligatoire pour les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires à temps complet⁴⁹. Les CDG perçoivent des cotisations de leurs membres.

La CAGR a versé à ce titre, en six ans, de 2013 à 2018, 741 k€ au CDG.

C'est à travers son adhésion au CDG que la CAGR satisfait à ses obligations en matière de référent déontologique, de correspondant laïcité et de référent en cas d'alerte éthique.

Au 1^{er} janvier 2020, l'effectif de la CAGR⁵⁰ n'avait pas franchi le seuil de 350 agents, qui lui aurait permis d'exercer elle-même des missions toujours confiées au CDG telles que la publicité des tableaux d'avancement, le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des comités techniques.

Par ailleurs, toute collectivité peut faire appel à des agents de remplacement mis à disposition par le CDG en cas de besoins ponctuels. Suite au transfert de la gestion d'équipements (déchetteries et quais de transferts), l'agglomération a eu recours en 2018 à une entreprise d'intérim pour assurer les remplacements, et non au CDG (cf. *infra*). Le coût pour six agents sur cet exercice a été estimé à près de 100 k€.

⁴⁹ Décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion institué par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant disposition statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 2.

⁵⁰ 329 fonctionnaires ou stagiaires en équivalent temps complet.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le centre de gestion ne disposait pas d'agents ayant la qualification nécessaire pour répondre aux besoins du service en charge des déchets. À défaut de pièce probante corroborant cette affirmation, la chambre rappelle que le recours à l'intérim présente un caractère subsidiaire, et qu'il appartient donc à la communauté d'agglomération de saisir officiellement en premier lieu le centre de gestion dont elle relève afin de pouvoir s'assurer qu'il n'est pas en mesure d'assurer la mission de remplacement dont ses services ont besoin.

4.2.2. L'évolution des effectifs

4.2.2.1. La progression des effectifs

Depuis sa création, en 2013, l'effectif réel de la CAGR est passé de 279 agents à 420, soit une progression de 50 %. En équivalent temps plein, cette hausse n'est que de 41,5 %.

tableau 10 : Évolution de l'effectif en équivalent temps plein

au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agents titulaires	204,81	225,96	255,02	263,59	294,44	300,04
Agents non titulaires	50,00	58,00	37,50	33,50	70,10	60,95
Effectif total	254,81	283,96	292,52	297,09	364,54	360,99

Source : CAGR

Cette augmentation des effectifs est pour partie liée à la reprise et l'intégration de personnel : des crèches de Connaux et de Saint-Victor (2014), suite à la fin de la DSP sur les communes de Tresques et Connaux (2016), à la dissolution de la communauté de communes de la Côte du Rhône Gardoise, du SITDOM du Gard Rhodanien, du syndicat intercommunal des établissements scolaires de Bagnols, ainsi qu'à la fin de DSP sur les communes de Saint-Laurent-des-Arbres et d'Orsan.

En 2018, en équivalent temps plein travaillé, la filière technique était la plus représentée avec 35 % des emplois devant la filière administrative (24 %). Les filières sociale, médico-sociale et culturelle représentaient chacune entre 13 % et 10 %, et la filière animation 6,4 %.

4.2.2.2. Le développement de l'emploi de contractuels dans la filière sociale

En termes de rémunérations, la part revenant aux agents non titulaires, emplois d'insertion et apprentis compris, est restée comprise entre 29 % et 33,50 %⁵¹ depuis 2013.

Au cours de la période, le nombre d'agents non titulaires a progressé deux fois moins vite que celui des titulaires, ce qui peut s'expliquer en partie par la politique de résorption de l'emploi précaire dont ont bénéficié les agents. Ainsi, en 2017, cinq agents ont été titularisés dans le cadre de la loi dite « Sauvadet » du 12 mars 2012.

La filière sociale est la seule dans laquelle le nombre d'agents non titulaires l'emporte sur celui des titulaires (32 contre 21). Elle est également celle qui compte le plus grand nombre de contractuels, devant la filière technique (31). Dans les deux cas, les emplois concernés relèvent de la catégorie C, qu'il s'agisse d'adjoints techniques ou d'auxiliaires de puériculture.

⁵¹ 33,51 % en 2014.

4.2.2.3. Les mises à disposition

L'agglomération met à disposition neuf agents à temps complet et deux agents à temps non complet au bénéfice de plusieurs organismes tiers. Des conventions spécifiques ont été produites pour la société en charge de la collecte des déchets ménagers et assimilés (DMA), la maison de l'emploi, Cleantech Vallée ou la mairie de Bagnols-sur-Cèze. Ces conventions, de même que les délibérations adoptées, ne valorisent pas systématiquement financièrement ces mises à disposition (hormis la convention avec la société en charge de la collecte des DMA). Pour l'office de tourisme, la convention spécifique qui a été transmise porte sur l'année 2019 et l'exemplaire produit n'est ni daté, ni signé par les parties.

Par ailleurs, pour assurer le fonctionnement de la maison de la justice et du droit de Bagnols-sur-Cèze, la CAGR emploie directement un agent de catégorie C depuis 2016 et a également employé des cadres A sous contrat en 2017 et 2018 pour pourvoir le poste vacant de greffier. La convention initialement conclue entre la communauté de communes Rhône-Cèze-Languedoc et le département du Gard, en 2012, a été reconduite tacitement en dépit des modifications intervenues depuis lors, qu'il s'agisse de la création de la communauté d'agglomération ou de la prise en charge par celle-ci d'autres frais de fonctionnement que le seul financement à part égale avec le conseil départemental du poste de l'agent d'accueil.

Dans les cas où aucune convention n'a été conclue ou lorsque la convention ne prévoit pas les modalités de remboursement des rémunérations des personnels et autres frais accessoires tenant à ces mises à disposition, il appartient à l'ordonnateur de régulariser la situation. Ces constats appellent une mise à jour par avenant de la convention du 30 août 2012.

4.2.3. L'évolution de la masse salariale

4.2.3.1. L'intégration d'agents issus d'autres structures

Depuis 2013, les charges de personnel de la CAGR ont augmenté de près de 70 %. Forte en début de période, cette hausse a été surtout marquée en 2014 et 2017 du fait de la reprise ou de l'intégration de 27 agents du SITDOM, de 11 agents de la communauté de communes de la Côte du Rhône Gardoise, de 12 agents de la régie directe de la crèche d'Orsan. Ces éléments ont été présentés en DOB, en surestimant les effectifs à intégrer.

Lors du DOB 2018, l'intégration des agents du syndicat intercommunal des établissements scolaires de Bagnols dissous est évoquée ainsi que l'augmentation des charges des ALSH (ouverture le mercredi) suite à la suppression des activités périscolaires et l'ouverture d'un deuxième relais d'assistantes maternelles.

tableau 11 : Évolution des charges de personnel 2013-2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel	9 559 222	11 469 536	12 389 491	12 916 124	15 761 870	16 165 249	11,1%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

S'agissant des rémunérations versées aux agents non titulaires, l'augmentation constatée au cours de la période sous revue se révèle être de 53,6 % pour la rémunération principale et de 100 % pour le régime indemnitaire. Interrogé, l'ordonnateur a indiqué qu'il s'agissait là de la

conséquence d'une « mauvaise imputation des indemnités et des rémunérations principales » (cf. annexe 5).

4.2.3.2. L'évolution du régime indemnitaire

La mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

La CAGR a mis en œuvre le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) le 1^{er} janvier 2016, dans des conditions définies par délibération du 7 décembre 2015, pour les agents stagiaires, titulaires ou non titulaires des cadres d'emploi des éducateurs jeunes enfants, des assistants et des conseillers socio-éducatifs ainsi que des attachés.

S'agissant des éducateurs jeunes enfants, la CAGR avait anticipé sur l'éligibilité du cadre d'emploi au Rifseep qui n'a été acquise qu'à compter du 1^{er} juillet 2017. Concernant, en revanche, les autres cadres d'emploi devenus éligibles à leur tour au dispositif et qui sont représentés dans son effectif, la CAGR n'a pas instauré de nouveau régime indemnitaire et ceci alors que le Rifseep, à la différence de la prime de fonction et de résultat qui ne concernait que la seule filière administrative, avait vocation à remplacer, au plus tard au 1^{er} janvier 2019, la plupart des primes et indemnités existantes dans les collectivités ayant choisi d'instaurer un régime indemnitaire.

Le Rifseep vise à individualiser le niveau de prime en fonction du poste occupé par l'agent et de son expérience professionnelle, d'une part, de son engagement professionnel et de sa manière de servir, d'autre part. C'est la raison pour laquelle il est composé d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et d'un complément indemnitaire annuel.

Les éléments de paye produits par l'ordonnateur ne font pas apparaître cette décomposition. Il a indiqué que la CAGR n'a pas mis en place le complément indemnitaire annuel, expliquant que tous les décrets d'application n'étaient pas entrés en vigueur. Il a précisé que lorsque ce sera le cas, une nouvelle délibération sera prise⁵².

La CAGR doit poursuivre l'harmonisation des régimes indemnitaires de ces agents, quel que soit leur filière de rattachement, à travers la généralisation du Rifseep à tous les cadres d'emploi éligibles, et faire de ce dispositif, à enveloppe constante, un instrument de motivation individuelle et d'amélioration de la performance collective.

Une prime de fin d'année et une aide aux vacances irrégulièrement maintenues

La rémunération des fonctionnaires territoriaux repose sur deux principes qui découlent de leur rattachement au statut général des fonctionnaires : d'une part, l'ensemble des éléments de rémunération, y compris les primes et indemnités, doivent résulter de textes législatifs ou réglementaires⁵³, d'autre part, le montant de la rémunération doit s'établir, à équivalence de grades et de niveaux de fonctions, à parité avec celui qui est applicable à la fonction publique de l'État⁵⁴.

⁵² Mise en œuvre du Rifseep.

⁵³ Article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

⁵⁴ Article 88 alinéa 1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Par délibération du 29 juin 2015, le conseil communautaire a décidé la création d'une prime de fin d'année pour l'ensemble du personnel. Or cette prime ne relève pas des avantages acquis définis à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, mais de l'harmonisation des régimes indemnitaires dont bénéficiaient les agents avant la création de la communauté d'agglomération.

La CAGR a également considéré comme un avantage collectivement acquis l'attribution d'une aide aux vacances des agents que certaines communautés de communes absorbées avaient instituée. Par délibération du 15 décembre 2014, l'assemblée a décidé de modifier les critères d'attribution de cette aide aux vacances remplacée par une prime vacance, de l'étendre à l'ensemble des agents en fonction, stagiaires, titulaires et non titulaires bénéficiant d'un contrat d'au moins six mois, et d'établir un barème à tranches en fonction du « net fiscal » des bénéficiaires. Ce dispositif est conditionné à l'ouverture d'un plan d'épargne auprès du centre national d'action sociale qui délivre des chèques vacances. Les versements sont échelonnés de janvier à mai. Depuis 2015, la CAGR a versé à ce titre entre 90 et 116 k€ par an.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur fait valoir la « volonté d'harmonisation » des régimes des agents en provenance d'entités différentes et relève que la délibération du 29 juin 2015 a donné lieu à des échanges avec la préfecture.

La chambre relève toutefois que l'harmonisation en question constitue une généralisation d'un dispositif à l'ensemble des agents, qui n'est prévue ni par l'article L. 5211-41-3 du CGCT ni par aucun autre texte applicable. Nonobstant la magnanimité préfectorale, la mise en place du Rifseep aurait dû être une opportunité pour régulariser les dispositifs préexistants.

La nouvelle bonification indiciaire

Les conditions d'attribution

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un dispositif national institué par la loi à compter du 1^{er} août 1990⁵⁵. Elle permet une hausse du traitement par l'attribution de points d'indices aux fonctionnaires qui occupent certains emplois en raison de la nature des fonctions liées à ces emplois. Les conditions sont précisées par le décret du 3 juillet 2006⁵⁶ qui distingue, dans ses annexes, les fonctions éligibles selon plusieurs catégories parmi lesquelles, à son point 3 : la fonction d' » adjoint à un conseiller technique en matière de politique sociale ou médico-sociale ».

Par ailleurs, un agent peut bénéficier d'un contingent de 25 points de NBI si son emploi requiert l'encadrement d'un service administratif qui compte au moins 20 agents ou qui nécessite une technicité particulière dans certaines matières⁵⁷ (point 10 du décret) : l'encadrement d'un service d'au moins 20 agents, l'encadrement d'un service présentant une technicité particulière, précisément définie dans le texte (point 11).

⁵⁵ Loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 modifiée.

⁵⁶ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale.

⁵⁷ Gestion des ressources humaines, gestion des achats et des marchés publics, gestion financière ou immobilière et foncière, contentieux et actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité : décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

La nouvelle bonification indiciaire « encadrement » au sein de la communauté d'agglomération

En 2018, 178 agents de la CAGR ont reçu une bonification indiciaire, sur un effectif d'agents titulaires de 309, soit 57 %, pour un coût annuel pour l'EPCI de 130 k€. 26 d'entre eux, selon les données de paie, ont bénéficié de 25 points.

Invité à produire pour chacun d'eux les arrêtés individuels relatif à la NBI, l'ordonnateur en a communiqué 23, accompagnés, pour certains seulement, des fiches de poste correspondant à l'emploi occupé.

Dans un cas, l'arrêté transmis, qui a été notifié à l'intéressée le 21 novembre 2017, fait état d'une NBI de 10 points alors que l'intéressée, depuis novembre 2017, perçoit un traitement majoré de 25 points.

Sur les 23 arrêtés transmis, aucun ne vise le point 10 du tableau n° 1 de l'annexe du décret du 3 juillet 2006⁵⁸ et 19 visent le point 11 du décret. Les arrêtés ne mentionnent que rarement les fonctions effectivement exercées et ne permettent donc pas de s'assurer que les conditions cumulatives exigées, d'encadrement et de technicité⁵⁹, sont bien satisfaites dans tous les cas.

Dans au moins trois cas, la motivation de l'attribution de ces 25 points de NBI fait référence au point 3 du tableau n° 1 précité. Or, selon l'état des emplois pourvus au sein de l'EPCI figurant au compte administratif, il n'existe aucun emploi, pourvu ou pas, de conseiller territorial socio-éducatif (catégorie A) susceptible d'avoir plusieurs adjoints⁶⁰. Dans deux cas, le supérieur hiérarchique direct tel qu'identifié dans leur fiche de poste est animateur principal (catégorie B) et ne perçoit pas la NBI accordée à un conseiller technique par la réglementation.

En avril 2018, le comptable public a saisi, par courrier, l'ordonnateur de nombreuses anomalies relatives à l'attribution de la NBI : arrêtés ne mentionnant pas la fonction, NBI non adaptée à certains changements de situation des agents (modification des zones prioritaires au titre de la politique de la ville, par exemple), changement de poste, arrêté pris par une autre autorité territoriale (maire). En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à prendre de nouveaux arrêtés et à « rectifier si nécessaire les octrois non conformes à la réglementation ».

La chambre constate que certains des arrêtés attributifs de NBI ont, en effet, été pris suite aux observations du comptable, mais plusieurs d'entre eux manquent encore des précisions nécessaires pour apprécier la régularité du nombre de points accordés.

L'ordonnateur doit faire une interprétation plus stricte des conditions d'attribution de la NBI, qui participe, par son volume et sa permanence, à l'alourdissement des charges de personnel.

Recommandation

4. Respecter les dispositions réglementaires pour l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire. *Non mise en œuvre.*

⁵⁸ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale.

⁵⁹ Cour administrative d'appel de Marseille, n° 15MA04420, 22 novembre 2016, et réponse ministérielle de l'Assemblée nationale n° 6701 du 12 février 2008.

⁶⁰ Réponse ministérielle n° 19530 publiée le 14 mars 2017 au journal officiel de l'Assemblée nationale : lien entre les conseillers techniques et les conseillers territoriaux socio-éducatifs.

4.2.3.3. Une durée de temps de travail dérogatoire sur plusieurs points

Les règles concernant l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale ont été définies par l'article 21 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 qui modifie l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Le décompte du temps de travail doit être réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures. Hors le cas de sujétions particulières liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, le maintien d'une durée annuelle inférieure à ce décompte ne peut résulter que de la validation de situations acquises à la date de publication de la loi, conformément à son article 21 rappelé *supra*.

Le protocole d'accord sur le temps de travail adopté par l'agglomération comporte, dans son article 1^{er}, un calcul erroné de la durée annuelle en heures du fait, d'une part, d'un nombre de jours fériés minorés (huit jours décomptés) et par ailleurs récupérables, d'autre part, de six jours de congés supplémentaires accordés par le président.

Le premier article précise que « le décompte du temps de travail effectif est fixé annuellement en comité technique lors de l'approbation du calendrier des jours fériés et supplémentaires ». L'article 7 du protocole mentionne 11 jours fériés, dont le calendrier fait l'objet annuellement d'une étude en comité technique, et ajoute que « tout jour férié ou congé supplémentaire qui tombe un jour non travaillé est récupérable ».

Le nombre effectif d'heures de travail par an est ainsi inférieur aux 1 607 heures.

L'attention de la CAGR a été appelée sur les dispositions contenues dans la loi de transformation de la fonction publique⁶¹ en fonction desquelles les collectivités et établissements publics disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement des assemblées délibérantes, soit jusqu'en mars 2021, pour revenir à une durée hebdomadaire de travail de 35 heures, soit 1 607 heures par an, avec application au 1^{er} janvier 2022 du nouveau régime pour le bloc communal.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que ce sujet avait été abordé, lors d'une réunion de dialogue social, tenue le 21 novembre 2019, et lors du comité technique du 9 décembre 2019. Le comité a décidé de constituer un groupe de travail.

L'ordonnateur doit s'assurer périodiquement du bon avancement de ces travaux et veiller au respect de l'échéance fixée par la loi.

Recommandation

5. Respecter l'échéance fixée par la loi pour satisfaire une durée du temps de travail de 1 607 heures. *Non mise en œuvre.*

4.2.3.4. L'indemnisation des congés non pris

Par délibération du 18 juin 2018, le conseil communautaire a permis l'indemnisation des congés payés pour les fonctionnaires mis à la retraite sans avoir pu les prendre du fait de la maladie, pour les fonctionnaires partis en mutation sans avoir fait valoir leurs droits à congés et pour les

⁶¹ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019, article 47.

fonctionnaires décédés. Cette délibération ne fait pas état d'une éventuelle évaluation de l'impact budgétaire de cette mesure.

Elle vise le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux. Or, à son article 6, ce texte précise qu'« un congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice ».

Par ailleurs, compte tenu du principe de parité posé par la loi entre les fonctions publiques de l'État et territoriale⁶², un tel régime d'indemnisation ne pourrait être institué en faveur des agents communautaires que dans la limite de celui dont bénéficieraient les différents services de l'État. Or, seul le dispositif du compte épargne-temps (CET), prévu par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004, peut permettre à un agent d'épargner des droits à congés et de les utiliser par la suite sous différentes formes.

Dès lors la CAGR doit s'assurer de la régularité de ce dispositif avant d'en faire application.

4.2.3.5. Les compensations financières au titre des comptes épargne-temps

Selon le deuxième article du décret du 26 août 2004, les fonctionnaires titulaires et les agents contractuels qui occupent un emploi à temps complet ou à temps non complet peuvent demander l'ouverture d'un CET à condition qu'ils soient employés de manière continue, qu'ils aient accompli au moins une année de service et qu'ils ne relèvent pas d'un régime d'obligations de service défini par leur statut particulier. Les fonctionnaires stagiaires ne peuvent pas bénéficier d'un CET. S'ils en avaient déjà ouvert un auparavant, ils le conservent mais ne peuvent, durant le stage, ni utiliser leurs droits, ni en accumuler de nouveaux.

Le dispositif mis en place par l'agglomération prévoit un plafonnement du nombre de jours monnayables.

Plusieurs situations en 2017 dérogent à ce cadre, l'agent bénéficiant de compensations financières alors qu'il n'y était pas éligible (stagiaire, non titulaire n'ayant pas été employé de manière continue), ou en bénéficiant au-delà du plafond :

- un agent muté dans une collectivité a obtenu le paiement de 19 jours au motif que celle-ci n'avait pas mis en place le CET et qu'il n'avait pas pu le solder avant son départ, ainsi que le prévoit le règlement adopté par l'EPCI ;
- un agent promu a été autorisé à valoriser les droits à congés acquis dans son précédent grade pendant son stage ;
- un agent contractuel employé sur la base de contrats annuels a pu bénéficier de la compensation de 10 jours de CET selon le tarif applicable aux fonctionnaires de catégorie B.

La chambre rappelle que le règlement adopté par l'assemblée s'impose à l'autorité territoriale et qu'il lui appartient d'en faire respecter les dispositions afin de garantir l'égalité de traitement des agents.

⁶² Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

4.2.3.6. Les heures supplémentaires

Le protocole sur le temps de travail adopté par l'agglomération, dans son article 5, prévoit le régime applicable aux heures supplémentaires. Il précise que le nombre d'heures supplémentaires, qu'elles soient payées ou récupérées, ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures, plafonné à 250 heures annuelles. Les heures supplémentaires peuvent ouvrir droit à l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires. Il précise que ces heures sont effectuées à la demande du chef de service.

Les délibérations ne précisent pas de manière suffisante les services éligibles aux heures supplémentaires. Par ailleurs, l'agglomération n'a pas de doctrine de gestion des heures supplémentaires fixant, par exemple, des plafonds ou des objectifs de baisse par service.

La réglementation prévoit, pour la mise en place des heures supplémentaires, que sur les sites regroupant au moins 10 agents, un contrôle automatisé du temps de présence permette de comptabiliser les heures supplémentaires accomplies. La CAGR n'a pas mis en place de contrôle automatisé. L'ordonnateur n'a produit aucune documentation, hormis un modèle d'état des heures à payer ou à récupérer et n'a pu justifier des modalités de contrôle du respect des horaires décalés, pour le cycle de travail aménagé (4,5 jours par semaine). Il a indiqué que « les chefs de service sont chargés de vérifier le bon respect des horaires de travail ».

Plusieurs dépassements ponctuels du seuil mensuel sont constatés pour les personnels relevant du secteur de la petite enfance.

Un non-respect du plafonnement annuel et une forfaitisation ont également été relevés pour le responsable du service achats et marchés publics. Interrogé, l'ordonnateur a indiqué que lors de la reprise d'agents issus des communautés de communes fusionnées au sein de l'agglomération, la CAGR s'était attaché à faire disparaître les cas d'attribution de forfaits d'heures supplémentaires en mettant à profit les changements de grade des bénéficiaires. Selon l'ordonnateur, le cas identifié par la chambre est le seul non encore réglé en 2019.

La CAGR doit préciser son dispositif en matière d'heures supplémentaires et organiser un suivi plus rigoureux de leur exécution. Elle doit, sans attendre d'éventuels changements de grade, mettre fin aux situations irrégulières de forfaitisation mensuelle des heures supplémentaires.

4.2.3.7. Le recours à l'intérim pour assurer des remplacements en déchetteries

Depuis 2009, un établissement public tel que la CAGR peut avoir recours à une entreprise de travail temporaire lorsque le centre de gestion dont il relève n'est pas en mesure d'assurer une mission de remplacement, dans le respect des conditions fixées par le code du travail⁶³. La collectivité qui souhaite recourir à l'intérim doit obligatoirement se conformer aux règles de la commande publique applicables aux prestations de services et conclure un marché avec une entreprise de travail temporaire, ainsi que des contrats de mise à disposition pour chaque salarié concerné.

À la suite de la reprise des activités de traitement des déchets et de gestion des déchetteries préalablement assurées par le SITDOM du Gard rhodanien, dissous au 31 décembre 2016, la CAGR a eu recours à l'intérim comme mode de gestion alternatif au recrutement d'agents non titulaires.

⁶³ Article 3-7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et articles L. 1242-2, L. 1251-9, L. 1251-10 et L. 1251-60 du code du travail.

En 2017 comme en 2018 (et en 2019), la CAGR a fait appel à la même entreprise de travail temporaire pour des montants de 100 à 121 k€ selon les années, sans mise en concurrence.

4.3. La commande publique

4.3.1. Le développement de la commande publique

Entre 2013 et 2018, la CAGR a conclu 166 contrats de commande publique⁶⁴, dont 30 % en procédure formalisée. À ces marchés viennent s'ajouter 44 contrats ou marchés publics qui ont fait l'objet d'avenants de transfert en faveur de la CAGR depuis sa création jusqu'en 2019. Avec la prise de la compétence « eau et assainissement » à compter du 1^{er} janvier 2020, ce sont 16 marchés et 10 contrats de DSP supplémentaires qui sont repris par l'EPCI.

De six en 2016, le nombre de consultations lancées par la CAGR est ainsi passé à 14 en 2018 et 20 en 2019.

tableau 12 : Évolution du nombre de consultations depuis 2013

Nature	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaux
Travaux	3	2	0	1	3	3	8	20
Fournitures	4	1	4	0	1	3	3	16
Services	12	7	11	5	3	8	9	55
	19	10	15	6	7	14	20	91

Source : CAGR

En matière de DSP, c'est également sous l'effet d'une compétence exercée directement à compter du 1^{er} septembre 2017, en l'espèce le transport public de voyageurs et de scolaires, que la CAGR a conclu, en 2018, son plus important contrat, d'un montant estimé à 42,64 M€ sur huit ans.

Face à cet accroissement de ses activités, le service en charge des marchés publics ne semble pas avoir fait évaluer ses méthodes, y compris lorsqu'elles apparaissent obsolètes. Ainsi, alors que la facturation électronique se généralise, les pièces justificatives des paiements relatifs aux marchés sont encore produites en papier au comptable public.

4.3.2. Une organisation de l'achat à renforcer

4.3.2.1. L'absence de guide ou de charte dédiée

Le responsable du service de la commande publique, qui regroupe 2,7 équivalents temps plein, est en poste depuis la création de l'EPCI. Il s'agit d'un adjoint administratif qui s'est auto-formé à l'achat public et à qui il conviendrait de proposer une formation adaptée. Ce service n'a pas été retenu pour une mutualisation avec la commune de Bagnols-sur-Cèze. Il utilise un logiciel du commerce dédié aux marchés publics qui comporte une aide à la rédaction des pièces.

En guise de guide des procédures d'achat, la CAGR ne dispose que d'une note de deux pages, non datée, établie par le chef de service, valant rappel en termes d'organisation du processus d'achat et de répartition des rôles. Elle fixe en particulier le principe selon lequel, pour tout achat,

⁶⁴ Chaque lot est un contrat en cas de marché alloti.

le service concerné doit s'adresser à celui des marchés publics après avoir lui-même établi le cahier des charges, en accord avec les élus et le directeur de pôle concernés. C'est également au service bénéficiaire du marché qu'il appartient de suivre l'exécution de celui-ci.

S'agissant de la passation, certains achats de faibles montants, mais dont certains sont récurrents et répondent à un besoin d'intérêt commun ou constituent des opérations de travaux ou d'entretien, ont été réalisés directement par des services gestionnaires ou sur commande des services techniques, sans intervention ni même information des agents en charge des marchés publics.

Dans un souci de bonne gestion s'agissant du respect des seuils de procédures (cf. *infra*), la chambre recommande à l'ordonnateur que tous les achats de prestations effectués sur les budgets de l'EPCI soient réalisés, ou contrôlés, par le service des marchés publics, à charge pour ce dernier d'en garantir la régularité.

4.3.2.2. La dématérialisation des procédures, le recensement et l'ouverture des données

Depuis le 1^{er} octobre 2018, tous les acheteurs doivent être équipés d'un profil d'acheteur⁶⁵ et l'utiliser pour publier les documents des consultations qu'ils lancent pour des besoins dont la valeur estimée est au moins égale à 40 k€ (25 k€ jusqu'au 1^{er} janvier 2020). C'est également sous forme dématérialisée que s'effectue désormais la communication des données contribuant au recensement économique des contrats de la commande publique par l'observatoire économique de la commande publique⁶⁶, ainsi que la publication des données essentielles des marchés et des concessions de services publics.

La dématérialisation des procédures de passation

La CAGR dispose d'un profil d'acheteur qui permet aux candidats de répondre à ses consultations par voie électronique, ainsi de bénéficier de la dématérialisation des échanges pendant les procédures de passation.

Les acheteurs ont en particulier l'obligation de recevoir un document unique de marché européen (DUME) en guise de candidature dématérialisée⁶⁷, indépendamment du montant du marché concerné.

Ce document unique, qui remplace les anciennes déclarations de candidature en papier (DC1 et DC2), présentent plusieurs avantages pour les candidats grâce à la récupération automatique des données les concernant, mais aussi pour les acheteurs pour lesquels la création du dossier de consultation et l'exploitation des réponses sont facilitées.

La chambre préconise à la CAGR, non seulement de satisfaire à l'obligation de recevoir un DUME, comme elle a pu le faire ponctuellement, mais aussi de mettre à la disposition des candidats, à chacune de ses consultations, un DUME complété des conditions de participation au marché.

⁶⁵ Il s'agit de la plateforme de dématérialisation dont les fonctionnalités et exigences minimales sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

⁶⁶ Article L. 2196-3 du code de la commande publique.

⁶⁷ Article R. 2143-4 du code de la commande publique.

Le recensement économique des contrats de la commande publique

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la transmission des données du recensement économique des contrats de commande publique, prévu aux articles L. 2196-3, D. 2196-5 et suivants du code de la commande publique, est entièrement dématérialisée et doit être réalisée uniquement par une application dédiée dénommée REAP (recensement économique des achats publics).

En 2018, la CAGR n'a pas satisfait à ses obligations en la matière. En revanche, en 2019, la chambre a constaté que des transmissions de données à l'observatoire économique de la commande publique ont été effectuées selon les modalités techniques et réglementaires en vigueur.

La CAGR doit poursuivre en ce sens et la chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur le fait que la déclaration des données de ce recensement économique ne doit pas être confondue avec la mise à disposition des données essentielles des marchés publics.

L'ouverture des données essentielles relatives aux marchés publics

Les acheteurs et les autorités concédantes, tels que la CAGR, sont dans l'obligation de publier sur leur profil d'acheteur la liste des données essentielles de leurs marchés égaux ou supérieurs à 40 k€, ou contrats de concession⁶⁸, pour les procédures lancées depuis le 1^{er} octobre 2018.

L'ordonnateur a indiqué avoir publié un tableau récapitulatif de ses marchés dans un journal d'annonces légales au cours des années 2013 à 2017, et mettre en ligne sur son site internet un tel tableau courant mars. Ni la consultation du site de l'ordonnateur, ni celle de son profil d'acheteur n'ont permis d'accéder librement aux données de marchés ou contrats de DSP en cours d'exécution.

Dès lors, la CAGR doit faire en sorte que les données essentielles de ses contrats deviennent accessibles et le demeurent durant cinq ans après leur achèvement, comme le prévoit la réglementation⁶⁹. Cette durée peut être réduite à un an si ces données sont publiées sur le site *data.gouv.fr*. De plus, le choix de recourir à une plateforme publique pour satisfaire à cette obligation de publication écarte tout risque de difficulté de récupération des données auprès d'un opérateur économique, ainsi que les coûts induits pour la prestation.

4.3.2.3. Une computation des seuils à mettre en place pour le choix des procédures

Les achats hors marchés

L'article 21 du décret relatif aux marchés publics dont la consultation a été lancée à compter du 1^{er} avril 2016⁷⁰ prévoit que « la valeur estimée du besoin est déterminée dans les conditions suivantes, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés publics à passer. [...] En ce qui concerne les marchés publics de fournitures ou de services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services

⁶⁸ Articles L. 2196-2, L. 3131-1 et R. 2196-1 du code de la commande publique.

⁶⁹ Arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique, annexe 15 du code de la commande publique.

⁷⁰ Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle »⁷¹.

En matière de fournitures, la CAGR ne dispose d'aucune nomenclature lui permettant de déterminer celles qui, en raison de leurs caractéristiques propres, peuvent être considérées comme homogènes. Les modalités de calcul de la valeur estimée du besoin prévues pour les marchés sont également applicables aux achats sans publicité ni mise en concurrence préalables dans la mesure où l'acheteur public ne saurait se soustraire au code en utilisant d'autres ou en scindant ses achats pour ne pas franchir le seuil de 40 k€, fixé à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique depuis le 1^{er} janvier 2020 (25 k€ auparavant).

La chambre a relevé le cas de deux études d'impact réalisées en 2016 par le même cabinet, qui ont été payées le même jour, en 2017, par deux mandats inclus au même bordereau et imputés au même article, et qui portaient toutes les deux sur le transfert du même musée de peinture. Ces études, qui pouvaient, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif⁷², être considérées comme homogènes et faire l'objet d'un marché public, éventuellement alloti, ont été réglées, en 2017, sur simples factures, pour un montant total de 32 082 € HT, en violation du seuil de 25 k€ alors en vigueur.

En ce qui concerne les travaux, l'acheteur doit prendre en compte la valeur totale de ceux qui se rapportent à une opération, entendue comme un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique, mise en œuvre dans une période de temps et un périmètre limité. En présence d'une telle opération dont la valeur totale estimée dépasse les seuils en vigueur, l'acheteur doit procéder à une consultation et conclure des marchés.

Or, la chambre a identifié plusieurs opérations dont la réalisation a mobilisé des sommes excédant le seuil de 25 k€ mais qui ont été réglées sur simples factures émises après une commande des services techniques, et sans qu'un marché ait été conclu au préalable. C'est le cas pour la réfection du relai d'assistantes maternelles « maison des Perrières » ou pour l'école de musique de Saint-Marcel-de-Careiret, réalisées par la même entreprise, en 2016.

La chambre rappelle que, dans le cas d'une dépense justifiée par un marché public à procédure adaptée qui ne fait pas l'objet d'un écrit, l'ordonnateur qui transmet une simple facture en guise de pièce justificative au comptable public est seul responsable de la computation des seuils, au regard du caractère de similitude et d'homogénéité des prestations ou, s'agissant des travaux, de l'ensemble des dépenses concourant à une même opération⁷³.

De plus, quelle que soit la nature de l'achat, l'ordonnateur doit veiller au respect du principe codifié à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique, selon lequel, lorsqu'il passe un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables, l'acheteur ne doit pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

⁷¹ Les mêmes termes sont utilisés à l'article R. 2121-6 du code de la commande publique en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019.

⁷² Pour un exemple de fractionnement d'achats qui constituent une même opération de services : cour administrative d'appel de Paris, 22 juin 2004, *Commune de Bussy-Saint-Georges*, n° 00PA02611.

⁷³ Décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, rubrique 4 « commande publique », sous-rubrique 4124.

Les dépenses réalisées en marché public doivent être réglées en mandats sur marché

Lorsque la CAGR lance une consultation et passe un accord-cadre pour répondre à des besoins récurrents, il lui appartient de rattacher ses achats par bons de commande à cet accord-cadre. Or, dans le cas de l'accord-cadre n° 03/2017, conclu pour des prestations d'impressions diverses, les paiements à la société titulaire des quatre lots ont donné lieu à des mandats ordinaires, et non à des mandats sur marché dont un seul a été émis en 2017.

L'ordonnateur doit s'assurer que ses services rattachent les paiements aux marchés sur lesquels ils s'imputent afin d'être en mesure d'en suivre la consommation et d'en respecter la durée.

Le défaut d'adaptation des mesures de publicité à l'objet des consultations

La loi prévoit qu'afin de susciter la plus large concurrence, les acheteurs procèdent à une publicité préalable à l'attribution du marché en fonction de l'objet du marché, de la valeur estimée hors taxe du besoin ou de l'acheteur concerné⁷⁴. Dans un arrêt du 7 octobre 2005⁷⁵, le Conseil d'État, saisi du cas d'un marché estimé à 35 k€ HT, relatif à la programmation de l'implantation d'une antenne du musée du Louvre à Lens, a considéré que « si la personne responsable du marché est libre, lorsqu'elle décide de recourir à la procédure dite adaptée, de déterminer [...] les modalités de publicité et de mise en concurrence appropriées aux caractéristiques de ce marché [...], ce choix, toutefois, doit lui permettre de respecter les principes généraux qui s'imposent à elle⁷⁶ ». Dans la mesure où la région Nord-Pas-de-Calais s'était limitée à faire paraître l'avis dans le quotidien « La Voix du Nord » et à fixer à 15 jours le délai de réponse, le juge administratif a estimé que ces principes avaient été méconnus, compte tenu de l'objet du marché.

En octobre 2015, la CAGR a lancé une consultation en procédure adaptée concernant l'étude de l'impact social, économique et urbain du transfert d'un musée de peinture installé à l'hôtel de ville de Bagnols-sur-Cèze mais, aucune offre n'ayant été déposée, la consultation a été déclarée infructueuse, le 23 novembre 2015. La réalisation de cette étude était alors estimée par la CAGR à 50 k€ HT. En dépit de son objet particulier, et des compétences spécifiques demandées par le cahier des charges, l'avis d'appel public à la concurrence avait été inséré dans un journal d'information générale et d'annonces légales nîmois, « Le Réveil du Midi », qui est un hebdomadaire local dont le lectorat avait peu de chances de comporter les bureaux d'études susceptibles de répondre à une telle consultation. De plus, la remise des candidatures devait s'effectuer en papier, ainsi que la règlementation le permettait⁷⁷, ce qui réduisait le délai de réponse.

La CAGR doit adapter ses mesures de publicité à l'objet des consultations qu'elle est amenée à lancer, et non pas seulement à la valeur estimée du besoin à satisfaire.

L'évaluation des besoins réguliers et le recours aux accords-cadres

Parmi les services appelés à satisfaire un besoin régulier et qui doivent, en fonction de leurs caractéristiques propres, être comptabilisés sur une période de 12 mois pour déterminer la

⁷⁴ Article L. 2131-1 du code de la commande publique.

⁷⁵ Conseil d'État n° 278732, 7 octobre 2005, *Région Nord-Pas-de-Calais*.

⁷⁶ Liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence de procédures.

⁷⁷ Les procédures de passation des marchés publics sont entièrement dématérialisées depuis le 1^{er} octobre 2018.

procédure à utiliser pour les satisfaire, figurent les services liés à la lutte contre les parasites dans des lieux d'accueil (maisons d'accueil, centres de loisirs...) ou les déchetteries. Or en 2017, une même société spécialisée, prestataire de la CAGR, a perçu plus de 40 k€ sans référence à un éventuel marché conclu après publicité ou mise en concurrence. Le seuil de 25 k€ avait déjà été franchi en 2016 pour ce type de prestations récurrentes confiées à la même société.

Cet exemple vient s'ajouter à celui tenant à l'achat de prestations sans marché auprès d'une entreprise de travail temporaire (cf. *supra*).

La chambre recommande à la CAGR de se doter des moyens techniques, par recoupement de données informatiques et organisationnels, pour pratiquer une computation des seuils conforme aux dispositions du code de la commande publique, et de recourir plus largement à la technique d'achat de l'accord-cadre lorsque le besoin ne peut pas être défini avec une précision suffisante pour conclure un marché à objet déterminé.

Recommandation

6. Adopter un guide de la commande publique à usage interne qui prenne en compte les obligations réglementaires. *Non mise en œuvre.*

4.3.2.4. Une mutualisation des achats peu développée

Le code de la commande publique prévoit essentiellement deux moyens qui permettent aux acheteurs publics de procéder à la mutualisation de leurs achats : le recours à des centrales d'achat et l'achat en groupement de commandes.

Quand il recourt à une centrale d'achat, l'acheteur est considéré comme ayant respecté ses obligations de publicité et de mise en concurrence pour les opérations de passation et d'exécution qu'il lui a confiées. De plus, il bénéficie de tarifs attractifs du fait de la massification des achats effectués par la centrale.

Les acheteurs ont également la possibilité de se regrouper afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés. Il leur suffit de conclure une convention constitutive d'un groupement de commandes qui prévoit lequel des membres sera chargé de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres.

S'agissant des centrales d'achats, la CAGR fait appel à l'union des groupements d'achats publics pour l'achat de fournitures courantes telles que les couches employées dans le secteur de la petite enfance ainsi que pour se fournir en énergie électrique auprès de différents opérateurs, mais rien n'indique que la CAGR se soit assurée du caractère compétitif des prix obtenus avant de renoncer à se fournir par un accord-cadre pluriannuel.

S'agissant des groupements de commandes, la CAGR est coordonnatrice de deux groupements : un premier groupement constitué en 2017 entre 17 communes membres en vue de se procurer des fournitures administratives mais qui n'a quasiment jamais fonctionné, et un second, plus récent, qui regroupe une dizaine d'acheteurs membres de l'EPCI et concerne le contrôle de la qualité de l'air dans les lieux d'accueil de jeunes enfants. En vue de la passation de marchés de services intéressant plusieurs EPCI dans le domaine des déchets, la CAGR a eu également recours ponctuellement à la technique du groupement d'achats.

Par ailleurs, la CAGR étant adhérente du syndicat mixte d'ingénierie pour les collectivités et territoires innovants des Alpes et de la Méditerranée (cf. *supra*), elle lui confie des achats en matière numérique (nouveau site internet, nouveau standard).

La CAGR pourrait répondre à l'augmentation des charges de son service de la commande publique par une plus large mutualisation de ses achats sous les différentes formes offertes par la réglementation. Sous réserve d'une adaptation préalable de ses statuts et indépendamment des compétences qui lui ont été transférées, elle pourrait également assurer à titre gratuit, par convention, la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution d'un ou plusieurs marchés au nom et pour le compte des communes membres d'un groupement de commandes⁷⁸.

4.3.2.5. Les consultations déclarées infructueuses ou sans suite

En droit de la commande publique, la déclaration d'infructuosité vient constater une absence d'offres ou une inadéquation entre la demande de l'acheteur public et les propositions des soumissionnaires. Le fait qu'une offre au moins soit acceptable est incompatible avec le fait de déclarer la consultation infructueuse. Par ailleurs, l'acheteur peut, à tout moment, déclarer une procédure sans suite mais il doit communiquer dans les plus brefs délais les motifs de sa décision de ne pas attribuer le marché aux opérateurs économiques y ayant participé⁷⁹.

Lorsqu'une consultation lancée par un acheteur n'aboutit pas, qu'elle soit déclarée infructueuse ou sans suite, elle est constitutive d'une dépense inutile pour les opérateurs économiques, mais aussi pour la personne publique dont elle entame, qui plus est, la crédibilité, avec le risque de restreindre à l'avenir, à son détriment, le champ de la concurrence.

De 2013 à 2018, 12 consultations n'ont pas abouti, soit 15 % : neuf consultations déclarées infructueuses et trois consultations déclarées sans suite.

Les consultations infructueuses en matière d'études

S'agissant des consultations infructueuses recensées, la chambre souligne que, si l'on prend également en compte l'année 2019, pas moins de trois d'entre elles concernent le projet de transfert du musée de peinture Albert-André de Bagnols-sur-Cèze. La première a été conduite en 2015 pour une « étude de l'impact social, économique et urbain du transfert du musée de peinture de Bagnols-sur-Cèze sur le site des Cèdres ». Faute d'avoir bénéficié d'une publicité adaptée à son objet (cf. *supra*), cette consultation n'avait pas permis de recueillir de candidatures. Or, alors qu'aucune consultation de cette nature n'est ensuite recensée, comme indiqué *supra*, un même cabinet a réalisé, en 2016, deux études ainsi dénommées : « étude de l'impact social du transfert du musée de peinture » et « étude d'impact de l'installation du musée Albert-André ».

En 2018, la CAGR a lancé, toujours en procédure adaptée, une nouvelle consultation portant sur une « étude de faisabilité du musée de peinture de Bagnols-sur-Cèze », également déclarée infructueuse. Enfin, en 2019, c'est une troisième consultation visant à la réalisation d'une étude intéressant ce projet qui a été déclarée infructueuse pour une « étude de faisabilité, de pré-programmation et de programmation architecturale, technique et muséographique pour la

⁷⁸ Article L. 5211-4-4 du CGCT issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁷⁹ Articles R. 2185-1 et R. 2185-2 du code de la commande publique.

restructuration du musée de peinture de Bagnols-sur-Cèze sur le quartier des Escanaux avec intégration du conservatoire de musique et de danse ».

L'ordonnateur, interrogé, n'a pas produit d'éléments permettant d'expliquer cette succession d'échecs.

Les consultations déclarées sans suite

S'agissant des trois consultations déclarées sans suite, toutes en 2016, deux d'entre elles concernaient des projets qui ont fait l'objet de nouvelles procédures : la création d'une plateforme multimodale à Laudun-l'Ardoise et la mise en place d'un « *wi-fi* » territorial dans l'espace public.

La déclaration sans suite ne doit pas être confondue avec la déclaration d'infructuosité. Or, la chambre relève que l'avis d'appel public à la concurrence publié en janvier 2018 à l'occasion de la seconde consultation relative au « *wi-fi* » territorial indique que « la présente consultation fait suite à une précédente consultation infructueuse ».

La déclaration sans suite doit être suffisamment motivée sous peine d'être irrégulière⁸⁰. Concernant la principale consultation déclarée sans suite par la CAGR, qui concernait la construction d'un centre d'excellence numérique à Cornillon et comportait 15 lots (cf. *infra*), le courrier adressé aux entreprises soumissionnaires n'apportait aucune précision quant au motif de l'absence de suite donnée au projet autre qu'une référence à « l'intérêt général ». Or, il appartenait à l'ordonnateur d'apporter aux candidats autant d'explications que celles qui ont été fournies, par courrier du 13 janvier 2017, au mandataire du groupement de maîtrise d'œuvre, lequel a été informé du fait que « la décision de ne pas poursuivre la réalisation du centre d'excellence numérique a été prise au motif de l'absence d'assurance du soutien financier d'un [...] partenaire ».

La CAGR doit se montrer attentive au respect de la réglementation, et en particulier à l'obligation de motiver sa décision, en cas de nouvelle déclaration sans suite d'une consultation.

4.3.3. Les marchés relatifs à la collecte et au traitement des déchets

En 2017, 24 000 tonnes de DMA ont été collectées sur le territoire de la CAGR⁸¹. Toutes les prestations relatives à cette activité sont traitées en marchés publics, la seule exception notable concerne l'exploitation des déchetteries, lorsque la prestation n'est pas assurée par des personnels intérimaire (cf. *supra*). Leur mise aux normes nécessite cependant de conclure des marchés de travaux.

La chambre a examiné les conditions dans lesquelles ont été attribués, en 2018, les marchés n^{os} 09/2018 et 08/2018 relatifs à la collecte d'une part, et au traitement, d'autre part.

⁸⁰ Réponse du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales publiée le 12 septembre 2019 au journal officiel du Sénat, p. 4653 (question écrite n° 09685).

⁸¹ En hausse de 0,91 % par rapport à 2016, selon le rapport annuel 2017, alors que la loi sur la transition énergétique pour une croissance verte fixait comme objectif une baisse de 10 % entre 2010 et 2020.

4.3.3.1. Le marché de collecte des déchets ménagers et assimilés

La CAGR a fait le choix d'un marché unique, conclu pour six ans avec possibilité de reconduction pour une année supplémentaire. Le précédent marché n'avait été conclu que pour quatre ans (2014-2018).

La chambre relève, d'une part, l'absence d'offres alternatives à celle du groupement momentané d'entreprises qui était le prestataire sortant et, d'autre part, que l'offre retenue pour un montant de 3 M€ pour la première année n'est pas conforme au cahier des charges.

L'offre présentée dans le cadre de l'appel d'offres initial était supérieure de 10 % au prix pratiqué par les mêmes opérateurs durant la période précédente, et ceci alors même que la CAGR attend de la mise en place progressive d'une tarification incitative à compter de 2020 la réduction du coût de collecte. Le groupement candidat a renvoyé à un éventuel avenant l'ajustement de son prix à ce motif, une fois que cette tarification incitative sera en place.

Tout en constatant que la négociation a permis de réduire les prétentions tarifaires du candidat, la chambre relève que les conditions fixées par la réglementation en vigueur n'étaient pas réunies pour conclure, après un appel d'offres, un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence. En effet, si l'offre reçue pouvait être qualifiée d'irrégulière pour n'être pas accompagnée d'une décomposition du prix global et forfaitaire complète, et d'inacceptable si son prix excédait effectivement les crédits budgétaires alloués au marché, elle n'était pas inappropriée⁸² et la candidature du groupement n'était pas davantage irrecevable⁸³, ce qui est pourtant exigé par l'article 30-I-2° du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. En justifiant le recours à une procédure négociée par la présentation d'une seule offre qualifiée d'« irrégulière » et d'« irrecevable », la commission d'appel d'offres, le 17 septembre 2018, semble donc avoir méconnu les dispositions de cet article.

La chambre relève que le manque de concurrence peut trouver son origine dans :

- l'absence d'allotissement, tant technique que géographique, alors que la loi et la jurisprudence permettent, en cas d'allotissement géographique, de limiter le nombre de lots attribués à un même opérateur économique afin de susciter l'émergence d'une plus grande concurrence⁸⁴ ;
- la satisfaction *a minima* aux obligations de publicité, accomplies en période estivale⁸⁵ et non précédées d'un avis de pré-information⁸⁶ ;
- l'absence d'un temps de préparation du marché pour permettre l'installation sur le territoire concerné par la collecte d'un nouveau titulaire⁸⁷, qui pourrait être assimilée à une clause technique discriminatoire :

⁸² Une offre inappropriée est une offre sans rapport avec le marché public parce qu'elle n'est manifestement pas en mesure, sans modification substantielle, de répondre au besoin et aux exigences de l'acheteur (article 59-I du décret n° 2016-360).

⁸³ Une candidature est irrecevable lorsque le soumissionnaire se trouve dans un cas d'interdiction de soumissionner, ne satisfait pas aux conditions de participation, produit de faux renseignements... (article 55-IV du décret n° 2016-360).

⁸⁴ Article L. 2113-10 du code de la commande publique et Conseil d'État du 20 février 2013 n° 363656.

⁸⁵ Avis d'appel public à la concurrence transmis le 13 juillet 2018 pour un date limite de réponse fixée le 27 août 2018.

⁸⁶ Article 31 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁸⁷ La CAGR n'a pas su établir l'égalité des chances entre les candidats potentiels (sept retraits de dossier de consultation des entreprises dans l'intention de soumissionner pour une seule offre déposée), créant ainsi un contexte particulièrement favorable aux opérateurs économiques déjà en charge de la collecte des DMA sur son territoire. Le groupement représenté par la société mandataire, en a profité pour imposer ses conditions lors de la négociation de son offre, allant jusqu'à prévoir, dans son dernier mémoire, une clause de « revoyure » de sa rémunération par avenant à l'occasion de la mise en place de la redevance incitative, décidée par l'EPCI dans un souci d'économie. Le marché a été notifié le 29 novembre 2018 pour un début d'exécution au 1^{er} janvier 2019.

- la reconduction de la mise à disposition de six agents à temps complet jusqu'en 2021, procédé certes régulier lors de l'externalisation du service, en 2014, mais susceptible d'apparaître comme une contrainte pour les candidats potentiels lors du renouvellement du marché alors que le transfert des déchetteries à la CAGR, en 2017, aurait pu permettre d'envisager des reclassements⁸⁸ ;
- l'allongement de la durée du contrat, qui repousse d'autant l'occasion de relancer la consultation dans des conditions plus favorables, et ne peut plus être justifiée par la durée d'amortissement de nouveaux véhicules fonctionnant au gaz naturel pour véhicules, la variante correspondante (n° 3) n'ayant pas été retenue.

Dès lors, l'ancien titulaire paraît avoir bénéficié de conditions de mise en concurrence particulièrement favorables, allant à l'encontre du principe d'égalité de traitement des candidats potentiels à la consultation. Un autre mode opératoire aurait pu être retenu pour ouvrir la concurrence, d'autant que la mise en place de la redevance incitative rend encore plus restrictif l'accès au marché avec un avantage accordé au titulaire en place.

La CAGR doit en tirer les conséquences en prévision du prochain renouvellement de ce marché, et entreprendre sa préparation suffisamment tôt pour concevoir la forme d'allotissement la plus adaptée.

4.3.3.2. Les marchés de transport et de traitement des déchets

À compter du 1^{er} janvier 2017, la CAGR a repris des marchés de transport et de traitement des DMA, passés par l'ex-SITDOM du Gard Rhodanien⁸⁹. Ces marchés venant à échéance fin 2018, deux consultations ont été conduites cette année-là en appel d'offres ouvert pour leur renouvellement. Compte-tenu d'un allotissement technique, ce sont au total 10 marchés⁹⁰ qui ont été conclus pour la période 2019-2023. Durant l'été 2019, un nouvel appel d'offres européen a été lancé pour le traitement des ordures ménagères résiduelles (OMR), le marché conclu en décembre 2018 ne pouvant s'exécuter comme initialement prévu.

Des anomalies relevées pour les marchés conclus en 2018

Plusieurs anomalies ont été relevées :

- les pièces du marché relatif au marché de traitement des OMR (n° 08/2018) contiennent des indications contradictoires : alors que les prix sont présentés comme fermes et actualisables dans l'acte d'engagement et le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) commun à tous les lots, les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) prévoient que la rémunération sera révisée annuellement⁹¹. Au demeurant, le groupement d'entreprises dont l'offre a été retenue au titre du lot n° 1 propose, dans son mémoire technique, de présenter une note de calcul relative aux coefficients de révision annuelle du prix de traitement lors de la mise

⁸⁸ La société auprès de laquelle ces agents sont mis à disposition a remboursé plus de 171 k€ de masse salariale en 2018 alors que la communauté d'agglomération supportait le coût du recours à des intérimaires dans ses déchetteries (120 k€ en 2017).

⁸⁹ Le marché alloti n° 2014/04 de transport et de traitement des DMA attribué le 2 décembre 2014 était estimé à 4,461 M€ et le marché alloti n° 2014/01 de traitement des DMA attribué le 16 septembre 2014 était estimé à 1,838 M€ par an sur quatre ans (source : avis d'attribution publiés au bulletin officiel des annonces de marchés publics).

⁹⁰ Traitement des ordures ménagères résiduelles, traitement des encombrants et déchets de balayuses, gestion des végétaux, traitement des emballages ménagers recyclables, traitement des papiers graphiques, traitement des gravats, transport et traitement des DMA, transfert des ordures ménagères résiduelles et emballages ménagers recyclables, transport des déchets des déchetteries et gestion des déchets dangereux des ménages des déchetteries.

⁹¹ Le CCTP prévoit expressément, à son article 26, de déroger à l'article 10 (prix) du CCTP de référence.

au point du marché, soit après son attribution. Le CCTP comme le CCAP, établissent, à leur article 4, la liste des pièces constitutives du marché par ordre de priorité. L'acte d'engagement et le CCAP étant cités avant le CCTP, ce sont leurs dispositions qui prévalent en cas de contradiction. Dès lors, la sécurité juridique des clauses relatives à la révision du prix de traitement, uniquement présentes dans les CCTP, ne semble pas garantie en cas de contestation ;

- pour les marchés publics passés en procédure formalisée, un délai minimal de 16 jours ouvrés doit être respecté entre la date d'envoi de la notification de la décision d'attribution, lorsqu'elle n'est pas transmise par voie électronique, et la signature du marché par l'acheteur⁹², sauf lorsqu'un seul opérateur économique a participé à la consultation. Deux offres ont été déposées au titre du lot n° 1 relatif au traitement des OMR, et le marché a été signé dès le 21 décembre 2018, alors que le candidat évincé avait été informé par courrier du 12 décembre.

Au surplus, les avis d'appel public à la concurrence publiés au journal officiel de l'Union européenne et au bulletin officiel des annonces de marchés publics, au lieu de mentionner les coordonnées du comité consultatif de règlement amiable des litiges territorialement compétent, indiquaient l'adresse du tribunal administratif de Marseille.

L'ordonnateur devra s'attacher à ce que les agents en charge des procédures d'appel d'offres en maîtrisent parfaitement le formalisme afin de garantir la sécurité juridique des consultations.

Un marché de traitement des ordures ménagères résiduelles attribué sur la base d'une offre insuffisamment étayée et qui a dû être relancé

Concernant le traitement des OMR, la CAGR a lancé, en juin 2018, une première consultation pour six lots dont le plus important était le lot n° 1 relatif au traitement des OMR. Le coût de cette seule prestation d'enfouissement, hors transport, dépassait 1,8 M€ TTC en 2017 pour 19 937 tonnes traitées⁹³, soit 92,41 € la tonne et 25,3 € TTC par habitant. Si l'on y ajoute le transfert des OMR jusqu'à l'installation de stockage de déchets non dangereux, le coût du tri des emballages ménagers recyclables et du papier, et le traitement des autres catégories de déchets tels que les déchets dangereux des ménages déposés en déchetterie, on aboutit à un coût de 4 M€⁹⁴.

Le cahier des charges prévoyait le traitement des OMR dans une installation agréée selon la hiérarchie des modes de traitement des déchets, qui place en premier l'incinération avec valorisation énergétique. Le coût de traitement des OMR supporte, outre la TVA, une taxe spécifique, la taxe générale sur les activités polluantes, dont le montant varie selon le mode de traitement et la valorisation qu'il inclut. Ainsi, au 1^{er} janvier 2019 la tonne enfouie était-elle taxée à hauteur de 24 € quand la tonne incinérée avec valorisation énergétique n'était taxée qu'à hauteur de 3 €.

La CAGR ne dispose, sur son territoire, d'aucune unité de valorisation énergétique. La seule du département relève du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères Sud Gard qui n'était pas en mesure d'accueillir les OMR produites dans les communes du Gard Rhodanien sans un accroissement de sa capacité. Si la création éventuelle d'un second four figure au nombre des projets recensés par le plan régional de prévention et de gestion des déchets, cette extension de capacité ne pouvait être effective dès le début d'exécution du marché, soit le 1^{er} janvier 2019.

⁹² Article 101-I du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics en vigueur fin 2018.

⁹³ Ce tonnage augmente : 21 020 tonnes traitées en 2018.

⁹⁴ Rapport annuel traitement 2017.

En dépit de ce contexte, la commission d'appel d'offres de la CAGR a attribué, le 11 décembre 2018, le marché à un groupement solidaire d'opérateurs qui prévoyait d'incinérer 8 000 tonnes par an d'OMR à l'unité de valorisation énergétique de Nîmes, en plus du tonnage provenant des communes relevant du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères Sud Gard, propriétaire de l'installation. Dans son mémoire technique, le groupement candidat allait jusqu'à proposer de traiter, à terme, la quasi-totalité des tonnages du Gard Rhodanien par incinération en détournant les encombrants du syndicat vers un site d'enfouissement situé dans les Pyrénées-Orientales, sous réserve de son accord.

Compte tenu du différentiel du taux de taxe générale sur les activités polluantes entre les deux modes de traitement, cette proposition est apparue économiquement plus avantageuse, obtenant la note la plus élevée au titre des critères du prix comme de la valeur technique. Le coût de traitement retenu s'établit à 108 € HT la tonne, mais ce prix a été défini par le titulaire sur la base d'un volume de 8 000 tonnes d'OMR valorisées sur le site du SITDOM Sud Gard, sur un volume annuel estimé à 20 000 tonnes. Le reste, soit 12 000 tonnes, devait être enfoui par le sous-traitant déclaré dans une installation agréée située à Bellegarde (Gard).

Le 11 mars 2019, soit deux mois après le début d'exécution du marché, l'élu communautaire en charge des déchets a indiqué à l'assemblée que l'entreprise retenue « n'a pas et n'aura pas l'accord du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères Sud Gard pour les 8 000 tonnes prévues à Nîmes », ajoutant : « notre contrat pourra être dénoncé ». Le 12 juillet 2019, la CAGR a lancé un nouvel appel d'offres portant uniquement sur la prestation de traitement des OMR, mais celui-ci n'a pas abouti, la seule offre déposée étant considérée comme inacceptable du fait de son prix. Le marché conclu en 2018 a donc continué à s'exécuter.

La dépense occasionnée par la seconde consultation, conduite en 2019 pour le même objet que celle réalisée en 2018, aurait pu être évitée si la commission d'appel d'offres, avant d'attribuer le marché du lot n° 1 de la consultation lancée en 2018, avait exigé du soumissionnaire qui proposait l'incinération comme mode de traitement de préciser la teneur de son offre et, surtout, d'apporter des garanties sur sa capacité, technique et juridique à traiter les OMR dans l'équipement du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères Sud Gard. Compte tenu des contraintes tenant à l'obligation, pour les soumissionnaires potentiels, de disposer d'une installation de traitement agréée en mesure d'absorber des quantités de déchets résiduels qui ne cessent d'augmenter, la CAGR est, certes, placée dans une situation peu propice à la maîtrise des coûts.

Pour autant, la chambre souligne que le fait, pour la commission d'appel d'offres de la CAGR de manifester, à travers le choix d'une offre d'incinération insuffisamment étayée et contraire au principe de proximité édicté par l'article L. 541-1 du code de l'environnement, son souhait d'une extension de l'offre locale de valorisation énergétique des OMR, ne pouvait conduire, à court terme, qu'à des coûts supplémentaires à la charge de l'EPCI et à une fragilité juridique du marché du fait d'une sous-traitance totale des prestations de traitement, réalisées uniquement par enfouissement, alors que la sous-traitance d'un marché ne peut être que partielle⁹⁵.

Concernant la commande publique, l'ordonnateur souligne dans sa réponse que les procédures ont été respectées de façon générale et que, s'agissant du cas du traitement des déchets, la situation décrite dans le rapport n'est pas le fait de la CAGR, qui a engagé des démarches en vue d'une rationalisation de la mise en œuvre de cette compétence, et contesté le plan régional de prévention et de gestion des déchets adopté en novembre 2019 par le conseil régional d'Occitanie.

⁹⁵ Article 133 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur en 2018 et 2019 jusqu'au 1^{er} avril.

La chambre relève qu'aucun élément complémentaire, amenant à modifier les observations précises formulées, n'a été apporté et souligne la responsabilité propre de l'intercommunalité en matière de respect du cadre de la commande publique.

4.3.4. La délégation de service public pour la gestion de gîtes pleine nature

Outre la DSP relative au transport de voyageurs, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019, la CAGR a également conclu une DSP pour la gestion d'un gîte pleine nature pouvant héberger 48 personnes, qu'elle a réalisé dans la commune de Saint-André-de-Roquepertuis. Il s'agissait de confier à un opérateur économique la gestion d'un équipement qui a mobilisé 970 k€ de crédits en 2018.

Plusieurs anomalies ont été identifiées dans la conduite de la consultation qui, comme pour les marchés publics, révèlent un manque de pratique en matière de procédures formalisées.

Le conseil communautaire s'est prononcé sur le principe de la DSP par délibération du 3 juillet 2017 sans avoir recueilli au préalable l'avis de la commission consultative des services publics locaux, comme le prévoit l'article L. 1411-4 du CGCT, ni l'avis du comité technique du centre de gestion. L'attribution de la DSP, qui relève exclusivement de l'assemblée, ainsi que, de fait, le choix des délégataires, qui appartient à « l'autorité habilitée à signer la convention » (article L. 1411-5 du CGCT), ont été effectués par la commission prévue à l'article L. 1411-5 du CGCT, alors que son rôle se limite à l'établissement de la liste des candidats admis à présenter une offre et à l'expression d'un avis.

Le conseil communautaire s'est prononcé le 26 mars 2018 sur le choix du délégataire, trois jours seulement après l'établissement par la commission prévue à l'article L. 1411-5 du CGCT de la liste des candidats admis à présenter une offre, alors que les documents sur lesquels doit se prononcer une assemblée délibérante doivent être transmis à ses membres « 15 jours au moins avant sa délibération » (article L. 1411-7 du CGCT).

Par délibérations des 18 juin 2018 et 13 mai 2019, le conseil communautaire a approuvé la conclusion de deux avenants au contrat de DSP qui ont modifié sa durée, passée de cinq ans à six ans et quatre mois reconductible deux fois pour une durée d'un an, soit une durée totale de huit ans et quatre mois maximum sans remise en concurrence. Ces délibérations ont été prises sans que l'assemblée ait été préalablement informée de l'avis de la commission prévue par l'article L. 1411-5 du CGCT, s'agissant d'avenants entraînant une augmentation du montant global de la DSP supérieure à 5 % (article L. 1411-6 du CGCT).

Le contrat de délégation conclu le 20 juillet 2018 prévoit que « les trois premiers exercices sont exemptés de redevance » alors que, lors des débats qui ont précédé son choix par l'assemblée, il a été indiqué que « la DSP est basée sur deux années gratuites et trois années avec une rémunération de 5 % du chiffre d'affaires ».

Alors que la loi prévoit que le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution⁹⁶, le contrat conclu le 20 juillet 2018, à son article 15 relatif aux tarifs, renvoie à un document annexe qui sera établi « suite aux propositions du délégataire suivant les évolutions saisonnières ». Lors du choix

⁹⁶ Article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession en vigueur en mars 2018. Cour administrative d'appel de Marseille n° 01MA01669, 29 mars 2005, *Société SAGIM*.

du délégataire, l'assemblée n'a donc été informée des tarifs du service ni par le rapport présenté, ni par le projet de contrat et ne les a pas adoptés. Le contrat conclu comporte deux annexes dont une constitue un budget prévisionnel élaboré à partir des tarifs suivants : nuitée à 20 € et petit-déjeuner à 5 €. Les tarifs relevés sur le site internet du gîte, en janvier 2019, sont différents.

L'insertion, prévue à l'article L. 2121-24 du CGCT, du dispositif de la délibération du 26 mars 2018 approuvant le contrat dans une publication locale n'a pas été justifiée.

En plus des vices de forme relevés, la chambre relève le caractère substantiel des modifications apportées au contrat, rapidement après son adoption, par simples avenants, alors qu'elles en modifient l'équilibre économique initial en faveur du délégataire par l'allongement de la durée et l'octroi d'une troisième année d'exemption de redevance. Elle souligne que l'information de l'assemblée était incomplète au moment de se prononcer sur l'approbation du contrat. Or, à la différence des marchés publics pour lesquels elle peut déléguer leur passation à l'exécutif, l'assemblée est seule compétente en matière de DSP⁹⁷.

Enfin, s'agissant de l'absence de concurrence, une seule offre étant apparue recevable, la chambre souligne qu'en dépit de la nature particulière du service qu'elle souhaitait déléguer, la CAGR s'est abstenue de publier son avis de concession dans une revue spécialisée correspondant au secteur économique concerné, alors qu'une telle formalité apparaissait nécessaire « pour garantir l'information des opérateurs économiques raisonnablement vigilants pouvant être intéressés par le contrat⁹⁸ ». De plus, l'avis inséré au bulletin officiel des annonces de marchés publics comportait une estimation irréaliste et peu attractive de la valeur HT du contrat, à savoir 1 000 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période, les effectifs ont augmenté du fait des transferts de compétences, de réinternalisations dans le secteur de la petite enfance et de la résorption de l'emploi précaire. L'agglomération a hérité de pratiques (temps de travail, recours à l'intérim, aux régimes indemnitaires, aux heures supplémentaires...) qui nécessitent des régularisations.

En matière de commande publique, les manquements sont nombreux et nécessitent de revoir l'organisation et les moyens dédiés afin de réunir les conditions nécessaires à une réelle ouverture à la concurrence et ainsi mieux maîtriser les charges de gestion avec des achats plus efficaces. La CAGR pourrait ainsi engager la mutualisation de sa fonction achat.

5. LE PROJET DE CENTRE D'EXCELLENCE NUMÉRIQUE EN MILIEU RURAL

La chambre a examiné un projet de développement local, certes abandonné, mais qui mobilise des moyens humains et financiers de la CAGR depuis le 1^{er} janvier 2013.

Son examen a porté sur l'origine et les objectifs du projet, sur les réalisations effectives en matière numérique et, enfin, sur les relations de la CAGR avec son partenaire privé, l'association loi 1901 « Interface ».

⁹⁷ Article L. 5211-10-6° du CGCT.

⁹⁸ Article 15-II du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession.

5.1. Un pôle d'excellence rurale labellisé en 2011 et abandonné en 2016

5.1.1. Un projet conçu par une communauté de communes

La communauté de communes de Valcèzard, l'une des cinq communautés de communes qui ont fusionné pour constituer à compter du 1^{er} janvier 2013 la CAGR, est à l'origine du projet de « centre d'excellence numérique en milieu rural », également dénommé « scène campagne » pour sa partie immobilière.

Le projet, lancé en 2007, avait pour objet de créer, sur la commune de Cornillon, un « pôle culturel et de loisirs » comprenant à la fois une salle de spectacles de 500 places assises, un espace équipé pour la réalisation de travaux numériques, un centre de loisirs élémentaire et un espace « sports-loisirs ». Afin d'en assurer pour partie le financement, la communauté de communes a répondu, en 2010, à un appel à projets lancé par l'État au titre des pôles d'excellence rurale (PER) de deuxième génération. Ce dispositif national, lancé en décembre 2005, visait à relancer l'activité économique dans les territoires ruraux, à y créer des emplois directs ou indirects et à renforcer leur attractivité en améliorant les services rendus à la population.

Le projet de Cornillon a été labellisé PER en tant que « centre numérique en territoire rural ». La participation de l'État à ce PER a été fixée à 1 134 269 €, soit 27 % au-dessus de la moyenne des PER de 2^{ème} génération.

Le plan de financement prévisionnel de l'opération labellisée PER, tel qu'il a été validé, le 29 octobre 2012, par le conseil communautaire était le suivant.

tableau 13 : Plan de financement « scène campagne »

Nature des dépenses	Montants des dépenses en €	Origine des recettes en €	
Investissement immobilier et mobilier : site multi-scénique, salles d'exposition des arts numériques, télécentre, salle de visioconférence, bornes wifi et studios	3 833 240	État (FMM + FNADT) :	1 238 569
		Région :	820 000
		Département :	820 000
		CC Valcèzard :	954 671
		(dont emprunt de 827 671 €)	
Sous-total 1 :	3 833 240		3 833 240
Immobilisations immatérielles : portail territorial et applications	290 000	État :	95 700
		Privé :	130 000
		CC Valcèzard :	64 300
Sous-total 2 :	290 000		290 000
Total	4 123 240		4 123 240

Source : délibération n° 012-77 de la communauté de communes de Valcèzard

La chambre relève que le plan de financement initial de l'opération prévoyait un reste à charge en investissement pour la communauté de communes à hauteur de près de 1,02 M€ soit 24,7 % du montant global.

5.1.2. Le partenariat public-privé dans le pôle d'excellence rurale

5.1.2.1. Une obligation du cahier des charges à mettre en œuvre avec vigilance

Aux termes de l'appel à projets : « La structure porteuse, proposée par les partenaires du projet, est responsable de la formalisation et du suivi du projet. Elle est garante du partenariat public-privé, de l'animation, du pilotage et de l'évaluation du projet ».

La qualité du partenariat public-privé du projet présenté par la communauté de communes de Valcèzard est évoquée dans la convention accord-cadre précitée, au même titre que son inscription rurale et sa contribution au développement durable, comme justification de sa labellisation en tant que PER.

Les candidats à la 2^{ème} génération des PER disposaient, depuis le 1^{er} avril 2010, d'un guide des bonnes pratiques diffusé par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. S'agissant du partenariat public-privé, le guide indiquait qu'il convenait d'être vigilant sur sa nature. Les bonnes pratiques préconisées étaient les suivantes : recenser les ressources locales ainsi que les besoins des entreprises locales et de leurs salariés, mener une concertation avec les dirigeants pour le montage et le financement des projets.

La communauté de communes de Valcèzard a choisi une association non déclarée pour satisfaire à l'obligation d'un partenariat avec une personne privée.

La chambre relève qu'aucun des exemples de partenariat issus des PER de 1^{ère} génération pour illustrer le guide ne concernaient des associations, même si cette possibilité était admise.

5.1.2.2. Le choix d'une association « de fait » comme partenaire privé

Dans le dossier de réponse à l'appel à projets, la communauté de communes évoque son partenaire privé comme la « structure Interface » et la définit comme un « groupement de professionnels travaillant en plateforme spécialisée dans les projets liés au numérique ». Elle fait référence, sans le préciser, à une association « de fait » dépourvue de la capacité juridique d'une personne morale.

En effet, ni en octobre 2010, lors du dépôt de candidature au label PER, ni même en août 2011, lors de la parution du décret portant labellisation du PER, l'association Interface n'était déclarée en préfecture. Elle ne l'a été que le 1^{er} février 2012. Son « président » est cependant parvenu à convaincre la personne publique à l'origine du projet qu'il disposait de la capacité et des ressources suffisantes pour « assurer la gestion viable d'une structure » et contribuer, à hauteur de 130 k€, au financement des opérations 4 « le portail territorial » et 5 « les applications mobiles » du PER.

Alors que le projet de « centre numérique en territoire rural » est composé de sept opérations distinctes, la communauté de communes va même jusqu'à déléguer la réalisation de six d'entre elles à l'association Interface, réservant au partenaire public la maîtrise d'ouvrage des investissements immobiliers prévus au titre du premier axe du PER.

Or, à cette date, s'agissant d'une association créée sept mois auparavant, la communauté de communes ne disposait, la concernant, d'aucun bilan financier certifié par un commissaire aux comptes, ni d'aucun bilan d'activité validé par un conseil d'administration ou une assemblée

générale. Qui plus est, l'objet social de l'association est sans lien avec le projet de PER : « apporter aux jeunes une expérience professionnelle par la transmission de connaissances et de compétences entre juniors et seniors, et par la mise en application de plateformes de projets nécessitant des compétences multiples et une approche transversale ».

Pour sa part, une fois en charge de ce dossier, la CAGR n'a procédé à aucune investigation pour s'assurer des capacités professionnelles et de la régularité fiscale et sociale de son partenaire jusqu'à la fin de l'année 2015. Tenue de fournir à l'État des pièces justificatives de financements supportés par l'association Interface dans le cadre du PER, les services de la CAGR ont sollicité des éléments par courriel, le 24 novembre 2015, en faisant usage d'un alias utilisé par le président de l'association pour s'identifier auprès de ses interlocuteurs. Ils n'ont rien obtenu, même suite à des relances écrites effectuées le 4 novembre 2016, soit quelques semaines à peine avant l'abandon du projet décidé le 12 décembre 2016, puis le 13 janvier 2017.

La chambre relève que si le choix d'un partenaire associatif n'était pas celui de la CAGR, celle-ci n'a pas pris la mesure du risque qu'il pouvait présenter avant que la direction départementale des finances publiques du Gard ne sollicite des justificatifs, et elle n'a pas mobilisé les compétences et les sources d'informations qui lui auraient permis de le prévenir.

5.1.2.3. Un partenaire également positionné en tant que prestataire

Dans les pièces essentielles du PER, l'association apparaît à la fois comme un partenaire financeur et un prestataire de services admis, en tant que tel, à présenter des factures au maître d'ouvrage public de l'opération. La convention accord-cadre conclue entre la communauté de communes et l'État précise que l'association Interface est un partenaire privé qui ne bénéficie d'aucune subvention publique de façon générale et qui, de plus, au titre des actions du PER, n'a pas recours à des demandes de subventions.

Le positionnement de l'association à la fois comme partenaire et prestataire est source de confusion.

Un avenant de transfert de maîtrise d'ouvrage a été conclu, le 1^{er} juillet 2013, entre la CAGR et l'association Interface afin de permettre le versement à celle-ci, à titre d'avance, de deux fois 25 k€ au titre des opérations 4 « le portail territorial » et 5 « les applications mobiles » du PER.

Ensuite, l'ordonnateur a attendu le 15 décembre 2015 pour conclure avec l'association un nouvel avenant à la convention de partenariat de novembre 2012 dont plusieurs dispositions étaient pourtant caduques dès 2013.

La chambre relève, d'une part, que l'exemplaire de cet avenant produit pendant l'instruction et qui porte le numéro 1, bien qu'étant chronologiquement le second, n'est pas signé par les parties. D'autre part, sauf à considérer que la convention qui lie la CAGR à l'association est un marché public, le président n'était pas compétent pour décider de la conclusion d'un avenant aux termes de la délibération du 29 avril 2014 par laquelle l'assemblée lui a délégué des attributions « limitativement énumérées ».

5.1.2.4. Le projet avorté de création d'une société d'économie mixte

Le dossier de candidature, à partir duquel la labellisation PER a été acquise, mentionnait dès 2010 qu'une structure de type société d'économie mixte (SEM) assurerait le développement du projet. La convention conclue entre la communauté de communes de Valcèzard et l'association Interface prévoyait, à ses articles 1 et 8, la création entre les signataires, avant la fin de l'année 2012, d'une telle société.

Cette SEM devait être la garante du partenariat public-privé et assurer le portage du projet. La convention précisait que la SEM se soumettrait au code des marchés publics pour en obtenir la maîtrise d'œuvre. Aucune précision n'était apportée sur le montant prévisionnel et la composition du capital de cette société. En revanche, son objet était défini en ces termes : « développement de solutions permettant la promotion d'activités dans les domaines du tourisme, de la culture, de la formation, de l'emploi et l'installation d'équipements destinés à cet objet. L'exploitation de tout espace confié par les collectivités territoriales destiné à recevoir du public ou être utilisé par celui-ci dans les domaines de la culture et du tourisme, de l'aide à l'emploi et au développement d'entreprises, et de toute solution permettant l'accès à l'information touristique ou à la mise en relation avec des organismes ».

La SEM n'a jamais été créée. L'association Interface s'était réservée, dans la convention de partenariat, le droit de dénoncer celle-ci en cas de non-crédation de la SEM dans les trois mois de la signature, mais elle n'en a rien fait.

La chambre relève que la CAGR, en l'absence de création d'une SEM, a engagé tardivement, en 2015, une réflexion sur une nouvelle structure de portage (office de tourisme, DSP) qui n'a finalement pas abouti. Partant, l'agglomération a exercé *de facto* la maîtrise d'ouvrage opérationnelle du projet, sans possibilité de recours à une structure tierce pouvant réaliser des prestations, dans le respect des règles de la commande publique, pour le compte du partenaire public du PER. De partenaire en mesure de contribuer à la maîtrise d'ouvrage à travers les opérations dont elle avait la charge, l'association Interface est devenue un prestataire de l'EPCI.

5.1.3. L'engagement du projet labellisé pôle d'excellence rurale

5.1.3.1. Le report de calendrier pour conserver le bénéfice des subventions acquises

Les projets labellisés en août 2011 devaient être engagés financièrement au plus tard le 30 juin 2013 et les travaux payés et justifiés au plus tard le 30 juin 2015. À cette date, la convention accord-cadre conclu avec l'État était caduque, sauf prolongation par voie d'avenant.

Par lettre circulaire de juin 2014, les préfets ont cependant été autorisés à octroyer un délai supplémentaire d'un an maximum, soit jusqu'au 30 juin 2016, pour l'achèvement des travaux en cas de besoin justifié. Par décision du 15 décembre 2015, le président du conseil communautaire a décidé de signer un avenant à la convention accord-cadre de 2012 pour bénéficier du report d'un an de l'échéance, repoussée au 30 juin 2016.

La chambre souligne que l'observation émise précédemment concernant le fait que seule l'assemblée était compétente pour approuver un avenant vaut également pour ce cas.

5.1.3.2. Le pilotage du projet

Le cahier des charges de l'appel à projet prévoit les engagements que doivent prendre les porteurs des projets sélectionnés s'agissant du pilotage et de l'évaluation :

- constituer un comité de pilotage avec les partenaires impliqués dans le projet ;
- réaliser une évaluation des actions menées, qui devait être remise lors de la demande de paiement des dernières opérations ;
- constituer un comité de suivi associant les services de l'État et les différents financeurs pour suivre l'état d'avancement du projet et le réunir chaque année ;
- contribuer à la mutualisation et à l'échange des bonnes pratiques entre les PER.

Trois instances étaient prévues pour le PER : un comité de pilotage, un comité de coordination et un comité d'évaluation. Une quatrième a été créée pour suivre la réalisation du « portail numérique ».

Aucune de ces trois instances n'a été réunie. La convention liant l'association Interface à la CAGR a fait l'objet d'une modification par avenant en décembre 2015 qui a créé un « comité technique », composé « d'agents de la CAGR et d'Interface » et qui devait travailler à la mise en œuvre de l'opération 2 du PER relative au « portail numérique ». Ce comité s'est réuni à neuf reprises au cours du second semestre 2014, sans parvenir à tenir l'objectif qu'il s'était fixé d'une mise en ligne du portail à la fin de l'année.

Le comité de coordination devait assurer la synthèse de la production de groupes de travail ouverts aux élus et aux partenaires privés potentiels. Cinq groupes étaient prévus qui ne correspondaient ni aux trois axes, ni aux sept opérations recensés dans le PER. Le groupe « principal » était chargé du suivi du projet immobilier. Les quatre autres groupes auraient eu pour mission de suivre la préfiguration des contenus numériques et de la formation, le développement économique, la stratégie en direction des entreprises culturelles ainsi que la préfiguration de la stratégie de communication.

Le groupe principal, chargé du projet immobilier et de l'infrastructure, a tenu une réunion le 1^{er} juillet 2015 dont le compte-rendu souligne la nécessité d'un recalibrage des espaces intérieurs du bâtiment prévu, deux ans après le concours qui a permis de sélectionner le groupement de maîtrise d'œuvre.

Un groupe de travail « production arts numériques et développement culturel et tourisme » a également tenu une réunion, le 21 octobre 2015, dont le compte-rendu ne comporte que de simples pistes de travail.

L'avancement du projet a également été évoqué à plusieurs reprises lors de réunions des commissions communautaires en charge de l'aménagement du territoire et du tourisme.

En pratique, au regard des prévisions des conventions initiales, seuls des groupes de travail ont été constitués, ce que le partenaire privé Interface lui-même a déploré, de même que le fait de n'avoir pas été associé à toute communication concernant le PER, ainsi que le prévoyait la convention conclue avec la communauté de communes de Valcèzard, en 2012.

La chambre constate le caractère insuffisant du pilotage du projet, en particulier s'agissant de l'absence d'association des financeurs et la focalisation des échanges au sein des instances qui

ont été réunies, d'une part, sur la réalisation de l'infrastructure culturelle prévue dans la commune de Cornillon et, d'autre part, sur la réalisation d'un portail numérique.

5.1.3.3. Les contrats conclus par les partenaires publics

La communauté de commune de Valcèzard a supporté des frais d'études et de géomètre relatifs au projet de PER pour 18 k€. Elle a attribué le marché de maîtrise d'œuvre du bâtiment « scène campagne » pour un montant de 708 k€ TTC. L'estimation du coût des travaux, initialement fixée dans le PER à 3,8 M€, avait été revalorisée à hauteur de 4,12 M€, suite à ajustement du programme.

Même si le bâtiment projeté n'est pas sorti de terre, la CAGR a dû régler au groupement lauréat le coût des prestations réalisées, augmenté des pénalités dues suite à la résiliation anticipée du marché, soit un total de 408,8 k€. À cette somme s'ajoutent les sommes liées aux missions de contrôle technique, de sécurité et protection de la santé, d'étude des sols, de requalification des usages numériques, ainsi qu'aux frais d'insertion, portant le total de 445 k€.

Une consultation sous la forme d'un appel d'offres ouvert alloti a été lancée le 18 octobre 2016 en vue de la sélection des entreprises de travaux. La consultation a été déclarée sans suite. Les soumissionnaires en ont été informés fin janvier 2017 par des courriers insuffisamment motivés (cf. *supra*).

La chambre constate le lancement d'un appel d'offres selon un calendrier contraint, du fait des retards accumulés (PER labellisé en août 2011) avec le dispositif national de financement des PER.

5.1.3.4. Les prestations prises en charge par le partenaire privé Interface

La convention de partenariat conclue en novembre 2012 prévoit, à son article quatre, que les prestations relatives aux opérations 6 « mise en place de bornes *wi-fi* » et 7 « développement de la visio-technologie » seront « soumises à la règle de la commande publique » mais que celles qui relèvent des opérations 4 « portail territorial » et 5 « applications mobiles » seront réalisées par Interface. La convention stipule, à son article 7, que le partenaire public s'engage à verser à l'association, à la signature de la convention, 25 k€ pour chacune des deux opérations.

D'autres règlements sont prévus « sur présentation des factures » à concurrence du budget établi pour chacune des opérations. Interface s'engage à réaliser les opérations dont elle a la charge avant le 30 juin 2015, retenue initialement comme date de fin d'exécution du PER, et à respecter « les budgets prévisionnels établis dans le cadre du dossier PER ».

Sur la seule base de l'avenant de transfert conclu le 1^{er} juillet 2013, la CAGR a versé 50 k€ à l'association Interface le 17 juillet 2013, mettant ainsi en application les dispositions de l'article 7 précitées de la convention de partenariat.

Par la suite, en septembre 2014 et en janvier 2016, l'association a présenté, par deux fois, des factures de 25 k€ qui ont été réglées le 26 février 2015 et le 21 juin 2016, portant le montant total des sommes versées à Interface au titre du PER à 150 k€.

La chambre relève, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, que la convention de partenariat en cause constitue un contrat conclu à titre onéreux par un acheteur public pour répondre à ses besoins en matière de services avec un opérateur économique et qu'elle répond, de ce fait, à la définition des contrats de la commande publique.

De plus, en raison du montant prévisionnel des prestations, ces marchés étaient soumis à une obligation de publicité et de mise en concurrence. La chambre constate que l'agglomération n'a pas tiré les conséquences juridiques du positionnement de l'association, demeurée personne privé extérieure, et relève l'absence de mise en concurrence sur ces prestations.

5.1.4. L'abandon du pôle d'excellence

5.1.4.1. Un motif financier a été avancé pour l'abandon du pôle d'excellence rurale

Plus d'un an avant que soit annoncée la décision de renoncer à réaliser les investissements inscrits au PER, le 21 octobre 2015, le vice-président en charge de l'aménagement du territoire au sein de la CAGR, anciennement président de la communauté de communes à l'origine du projet, avait eu l'occasion de réaffirmer que celui-ci n'était pas « qu'une salle de spectacle mais un réel projet de territoire, qui touche le développement économique, l'action sociale via la formation, la culture, le tourisme ».

Le projet de territoire, adopté en octobre 2016, le mentionne dans son programme d'actions au titre du numérique.

Lors de son intervention devant l'assemblée, le 12 décembre 2016, le président du conseil communautaire a mis en avant le risque financier que représentait l'absence de confirmation écrite de la subvention de 0,8 M€ attendue du département pour décider de retirer de l'ordre du jour les projets de délibérations relatives au centre d'excellence numérique. Et, en effet, si par courrier du 16 décembre 2016, le département du Gard a bien indiqué que le PER « pourrait être financé à hauteur de 800 000,00 € », la décision définitive était renvoyée à la réunion de la commission permanente de mars 2017.

Pourtant, en décembre 2016, l'agglomération bénéficiait d'engagements fermes d'autres partenaires publics. Pour l'État, le Premier ministre avait informé le maire de Cornillon, par courrier du 25 novembre 2013, de l'attribution d'un financement de 130 000 € au titre de la programmation de la section générale du fond national d'aménagement et de développement du territoire. De plus, le financement à hauteur de 1,130 M€ restait assuré. Concernant la région, une première subvention de 400 k€ concernant le pôle culturel préfigurant le PER, acquise dès 2009, avait été confirmée le 18 novembre 2016 par sa commission permanente et annonce avait été faite à l'ordonnateur de l'octroi d'une aide d'un montant total de 1 M€ contre 0,82 M€ initialement annoncé, ce qui l'avait incité à lancer la consultation en vue de la passation des marchés de travaux.

La chambre relève qu'à la date d'abandon du projet, l'agglomération avait reçu des engagements à hauteur de 2,23 M€. Elle relève que la mobilisation de ces fonds sur le projet de Cornillon, dans le cadre de procédures sélectives, n'a, par effet d'éviction, pas permis leur mobilisation sur d'autres projets de développement.

5.1.4.2. Des marchés lancés sans officialisation de la maîtrise foncière ni délibération sur le mode de gestion

La construction devait prendre 20 mois à compter du lancement du chantier, qui devait intervenir avant la fin 2016.

À cette date, aucun bail n'avait pourtant été conclu avec le propriétaire du terrain et rien n'avait été officiellement décidé par le conseil communautaire concernant la gestion du futur équipement.

La maîtrise foncière en chantier

Le terrain de plus de deux hectares sur lequel devait être édifié le centre d'excellence numérique appartient à la commune de Cornillon. Un rachat ou une prise à bail avec droit à construction par la CAGR constituait donc un préalable à l'engagement des travaux, même si le maire concerné avait accordé le permis de construire dès le 14 avril 2016.

Un projet de bail emphytéotique d'une durée de 99 ans a été établi pour l'ensemble des parcelles concernées, assorti d'une redevance annuelle de 100 €. Ce document prévoyait bien que le bailleur pourrait effectuer sur le fond objet du bail toutes constructions ou toutes améliorations, mais il n'a pas été soumis à l'approbation du conseil communautaire.

Le mode de gestion non arrêté par le conseil communautaire

Fin 2013, à l'occasion d'un comité de pilotage du PER interne à la CAGR, trois modes de gestion ont été étudiés avec leurs avantages et inconvénients respectifs : la gestion en régie, la gestion déléguée et la création d'une société dédiée de type SEM ou société publique locale.

Le choix n'a pas été opéré et, partant, n'a pas pu être formalisé par une délibération du conseil communautaire, après consultation du comité technique et de la commission consultative des services publics locaux.

De même, s'agissant de l'administration du portail numérique (opération quatre du PER), la question de savoir qui en serait l'administrateur n'était pas tranchée fin 2016 alors que son volet tourisme était « actif » et « en ligne ».

La chambre relève qu'à la date de cette attribution et du lancement des consultations, l'agglomération ne maîtrisait pas le foncier et n'avait pas arrêté le mode de gestion du centre d'excellence numérique.

5.1.4.3. Le coût d'un abandon

Les dépenses engagées pour le projet s'élèvent à 653 k€.

tableau 14 : Bilan financier du pôle d'excellence rurale de Cornillon

Axes du PER	Opérations (n° et intitulé)	Maître d'ouvrage	Subventions prévues (accord-cadre)		Subventions accordées en €		Subventions versées en €		Autofinancement prévisionnel du maître d'ouvrage en € selon l'accord-cadre	Dépenses effectuées par le partenaire public en € au 01-09-2019 pénalités et frais de contentieux inclus
			État (FMM + FNADT)	Région LR	État (FMM + FNADT)	Région LR	État (FMM + FNADT)	Région LR		
1 - Bâtir et entreprendre	1 - Les espaces culturels 2 - Les lieux liés aux entreprises 3 - Les studios	CAGR	État (FMM + FNADT)	1 205 569	État (FMM + FNADT)	1 130 000	État (FMM + FNADT)	0	847 671	481 751
			Région LR	800 000	Région LR	1 000 000	Région LR	0		
			Département du Gard	800 000	Département du Gard	/	Département du Gard	/		
2 - Vendre le territoire	4 - Portail territorial	Interface	État	49 500	État	49 500	État	0	70 000	96 047
			CC Valcèzard	30 500	CAGR		CAGR			
	5 - Applications mobiles	Interface	État	46 200	État	46 200	État	/	60 000	75 000
			CC Valcèzard	33 800	CAGR		CAGR			
3 - Services et diffusions	6 - Bornes WIFI	CAGR	État	6 600	État	6 600	État	0	5 400	
			Région LR	4 000	Région LR	/	Région LR	/		
			Département du Gard	4 000	Département du Gard	/	Département du Gard	/		
	7 - Visio technologie	CAGR	État	26 400	État	26 400	État	0	21 600	0
			Région LR	16 000	Région LR	/	Région LR	/		
			Département du Gard	16 000	Département du Gard	/	Département du Gard	/		
Totaux :			3 038 569		2 258 700		0	1 004 671	652 798	

Source : CAGR

Les travaux liés au pôle devront être inscrits au compte 2031 et amortis sur cinq ans, ainsi que sollicité par le comptable en 2018.

La chambre relève que les coûts directement supportés par la communauté de communes de Valcèzard et la CAGR représentent 65 % du montant de l'autofinancement qu'il appartenait au partenaire public d'apporter au titre du plan de financement initial du projet, sans que subsiste le moindre élément labellisé PER.

Ils ne comprennent ni le coût salarial des agents qui ont été amenés à suivre le projet, ni la totalité des frais liés à l'instance ouverte par la CAGR devant le tribunal administratif de Nîmes.

5.2. Les bornes « wi-fi » : une réalisation inspirée par le pôle d'excellence

En pratique, la seule réalisation concrète qui peut être reliée au projet inabouti de PER est l'implantation de bornes dites « wi-fi » dans les communes du territoire de la CAGR. Elles permettent, dans un rayon de cent mètres, d'accéder au réseau internet sans fil et de recevoir directement, sur un appareil de type téléphone intelligent ou tablette, des informations relatives au Gard Rhodanien. Cette réalisation constituait l'action 6 du projet, en lien direct avec l'action 4 relative au portail territorial, auquel elles devaient faciliter l'accès direct de la part du grand public.

Si le financement attribué par l'État au PER a été perdu suite à son abandon, une subvention de 35 k€ a été obtenue de sa part au titre de la dotation de soutien à l'investissement local pour l'année 2018. En effet, l'opération d'implantation de bornes « wi-fi » était inscrite au contrat de ruralité du Gard Rhodanien.

La CAGR a conclu, le 20 avril 2018, un marché de 109 k€ TTC (hors entretien) pour la réalisation de cette opération, scindée en deux tranches. Au titre de la première, dont les prestations ont été réceptionnées le 3 juin 2019, 21 communes, dont les trois plus peuplées et la maison des entreprises ont été équipées chacune d'une borne. L'ordre de service de la seconde tranche, délivré le 17 mai 2019, prévoit un délai de réalisation de 12 mois. Au total, 38 communes doivent être équipées.

La connexion sans fil gratuite au réseau internet que propose la CAGR correspond à un « *wi-fi* touristique ». Cette opération n'est donc pas destinée à répondre en premier lieu aux besoins des populations, mais à favoriser la fréquentation des hauts lieux culturels et touristiques du territoire, comme prévu à l'origine dans la convention accord-cadre du PER.

Entre le moment où cette action a été proposée à la labellisation des PER par la communauté de communes de Valcèzard, en 2010, et sa réalisation, en 2018-2020, la technologie et les normes techniques en matière de téléphonie sans fil et d'accès au réseau internet ont connu une importante évolution qui facilite la mobilité lors de l'utilisation d'équipements numériques.

Dès lors, avant toute implantation de bornes supplémentaires, un bilan de cet investissement devrait être dressé afin d'en évaluer l'usage effectif. Ce bilan, au-delà des seuls aspects techniques doit permettre l'analyse globale et approfondie de la politique publique menée.

5.3. Les relations entre la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien et l'association Interface

5.3.1. La période 2013-2016

L'agglomération a bénéficié du transfert de l'accord-cadre conclu entre la communauté de communes Valcèzard et l'association Interface. Pour autant, la question de la création éventuelle d'une SEM, prévue par l'accord-cadre, n'a pas été abordée suite à ce transfert. L'agglomération a ainsi assumé un mode de gouvernance, caractérisé par une relation directe à une association qu'elle n'avait pas elle-même sélectionnée comme partenaire, différent du projet initial. Ce partenariat s'est révélé improductif et coûteux.

La conduite de projet informatique a été confié à un seul agent, non formé sur ce domaine. L'agglomération ne s'est appuyée ni sur d'éventuelles ressources internes (service informatique), ni sur une assistance à maîtrise d'ouvrage.

De juin à octobre 2014, un groupe de travail réunissant les services de la CAGR, soit le responsable du pôle « aménagement et attractivité du territoire », et le président de l'association Interface, désigné par un alias dans les comptes rendus, se sont réunis chaque semaine avec pour objectif de lancer le portail numérique territorial, présenté en janvier 2015 comme la future « vitrine de l'agglomération ». Le 28 octobre 2014, l'état d'avancement du projet de portail territorial a été présenté aux élus membres de la commission thématique « aménagement du territoire ». À cette occasion, le partenaire privé indique que le portail « pourra être mis en ligne courant 2015 ». Le 9 juin 2015, lors d'une nouvelle réunion de la commission, il est noté que « le portail est finalisé à 90 % », que reste à finaliser l'entrée « pro » et que « le lancement officiel est prévu pour le second semestre 2015 ». Le 15 mars 2016, la mise en ligne est annoncée « pour le début de la saison touristique 2016 », mais celle-ci ne serait que partielle, sans « WebTV » ni accès « pro ».

En novembre 2016, la commission « aménagement du territoire » a pris acte du fait que « le volet tourisme (du portail) est actif et en ligne ».

S'agissant des applications mobiles objet de l'opération 5 du PER, les comptes rendus de réunions n'apportent aucune indication sur leur réalisation avant l'abandon du PER, en décembre 2016.

L'état de l'art en matière de conduite de projet n'a pas été respecté, l'ordonnateur n'ayant documenté par des livrables aucune des phases essentielles du projet⁹⁹. La pertinence, le coût et la qualité des développements informatiques réalisés par l'association Interface, leur possible intégration dans l'environnement informatique de l'agglomération n'ont ainsi jamais fait l'objet d'un contrôle adéquat par celle-ci. Eu égard aux standards en matière de développements informatiques, elle n'a pas contrôlé la réalité du service fait.

La chambre relève que, malgré l'absence de contrôle effectif du service fait, la CAGR a honoré toutes les factures présentées par l'association Interface en 2015 et 2016, pour un total de 100 000 €.

5.3.2. La période 2017-2019

5.3.2.1. La voie gracieuse

Aussitôt la décision d'abandon du PER actée en conseil communautaire, la CAGR a relancé, par courrier du 13 janvier 2017, l'association Interface. Elle y reconnaît qu'à cette date, le portail numérique est en partie achevé, « notamment sur l'aspect tourisme qui est opérationnel », mais précise que le volet économique est à finaliser.

En janvier 2018, la CAGR a mandaté un cabinet d'avocat qui a procédé à une relance de l'association, suivie de nouveaux contacts entre son président et le cadre territorial en charge du PER au sein de la CAGR depuis l'origine.

Considérant qu'elle ne parvenait pas à obtenir communication des développements à la charge de l'association aux termes de la convention initiale, la CAGR a opté pour un référé expertise.

5.3.2.2. La voie précontentieuse

Par requête enregistrée le 3 septembre 2018, la CAGR a demandé au juge des référés de prescrire une expertise pour analyser les prestations effectuées par l'association Interface en exécution de la convention du 5 novembre 2012.

À l'appui de sa saisine, la CAGR soutient que, malgré ses nombreuses mises en demeure, l'association n'a pas réalisé les prestations commandées ni produit les documents financiers et comptables demandés. Suite à la production de mémoires par les deux parties, la CAGR a obtenu, le 23 janvier 2019, que le juge des référés prenne une ordonnance par laquelle il a désigné un expert.

⁹⁹ Spécifications fonctionnelles générales et techniques, cycles de développement, plans de tests, bilans de tests, procès-verbaux de recettes, bilan de pré-production, feu vert maîtrise d'ouvrage.

Sans présumer des suites de cette instance précontentieuse, la chambre relève que la démarche qui consiste, pour la CAGR, à saisir le tribunal d'une demande d'évaluation du préjudice qu'elle aurait subi du fait de l'inexécution, par son partenaire, des prestations prévues par la convention initiale, est en parfaite contradiction avec l'affirmation d'un service fait sans laquelle les mandats successifs qui, entre juillet 2013 et juin 2016, ont conduit au versement de 150 k€ à l'association Interface n'auraient pas été émis.

Au-delà du différend qui oppose les partenaires public et privé du PER, près de neuf ans après sa labellisation, son abandon apparaît révélateur de différentes faiblesses dans la conduite de ce projet :

- une absence d'appropriation du projet par la nouvelle entité que constituait la CAGR, y compris de la part des agents précédemment en poste dans d'autres EPCI que celui qui était à son origine, et qui n'ont pas été associés à travers, par exemple, un « groupe projet » ;
- un défaut de pilotage, caractérisé par le manque d'association des parties prenantes au PER à travers leurs contributions financières annoncées ;
- une absence de contrôle des capacités financières et techniques du partenaire privé, que la CAGR n'avait pas choisi mais dont la participation conditionnait la réussite de plusieurs actions ;
- la mobilisation insuffisante, au regard de l'importance du projet, de moyens humains qualifiés dans la conduite de sa partie numérique, qu'il s'agisse de collaborateurs ou de prestataires de services, alors même que la maîtrise d'œuvre du bâtiment était confiée, à l'inverse, à un groupement de cabinets et de bureaux d'études expérimenté ;
- une absence de réaction prolongée devant le manque de fiabilité d'un partenaire, qui se singularisait pourtant de différentes manières : sa nature d'association de création récente et sans références, l'utilisation d'un alias par le président, le refus d'associer ses éventuels collaborateurs aux réunions techniques, une faible disponibilité, de lui-même ou de ses productions, imputée à des motifs aussi divers qu'originaux...

ANNEXES

annexe 1 : Les commissions communautaires

Commissions créées par délibération du 29 avril 2014	Nombre de membres	Commissions créées par délibération du 27 février 2017	Nombre de membres
Moyens généraux	15	Moyens généraux	20
Culture et patrimoine	15	Développement économique	20
Sport	15	Urbanisme et SCOT	20
Développement économique, emploi et compétences	15	Aménagement du territoire, ruralité et services publics	20
Urbanisme, ruralité et services publics	15	Transport et mobilités	20
Aménagement du territoire	15	Jeunesse et enseignement artistique	20
Transport et accessibilité	15	Petite enfance	20
Jeunesse et enseignement	15	Gestion des déchets	20
Petite enfance	15	Environnement	20
Environnement	15	Solidarité et politique de la ville	20
Tourisme	15		
Solidarités	15		

annexe 2 : Les mutualisations de personnel en 2017

COMMUNE	OBJET DE LA MUTUALISATION	DEPENSES	RECETTES
BAGNDLS SUR CEZE	Ressources Humaines	15 777,72	16 140,90
	Informatique	30 138,84	
	Cuisine Centrale		22 936,85
	Petite Enfance Multi Accueil	31 114,32	31 099,48
	Communication		40 228,12
	Services Techniques	53 911,48	24 186,60
	Régie Culture		31 571,39
	Action Commerciale		45 029,48
	NAP		11 831,22
	ALSH Périscolaire		49 070,58
	ALSH Extrascolaire	82 224,50	
Interventions techniques	697,57	155,57	
TOTAL		213 864,43	272 250,19
PONT SAINT ESPRIT	ALSH	34 268,53	
	Interventions techniques	2 136,73	
	Entretien Batiments		3 821,98
TOTAL		36 405,26	3 821,98
SAINT MICHEL D'EUZET	NAP		8 005,89
SAINT ALEXANDRE	NAP		5 600,27
	ALSH	2 785,70	
	TOTAL	2 785,70	5 600,27
SAINT MARCEL DE CAREIRET	NAP		1 340,55
	TOTAL		1 340,55
LAUDUN	ALSH	13 342,20	
	NAP		1 621,04
	TOTAL	13 342,20	1 621,04
CODOLET	NAP		4 844,07
	ALSH	28 949,12	
	TOTAL	28 949,12	4 844,07
CORNILLON	NAP		12 253,08
ST ETIENNE DES SORTS	NAP		5 418,92
SAINT GERVAIS	NAP		7 881,29
SAINT NAZAIRE	NAP		9 885,13
GOUDARGUES	NAP		11 772,82
VENEJAN	NAP		8 007,93

Source : CAGR, note DOB 2019

annexe 3 : Les reversements aux communes membres

	2018	2014	2013
Fiscalité levée par les communes (A, tableau 3.1)	37 346 679	31 366 139	31 488 504
Fiscalité levée par le groupement (B, tableau 3.1)	19 750 234	14 828 821	15 371 359
Total communes et groupement (C=A+B)	57 096 913	46 194 960	46 859 863
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D, tableau 3.2)	5 727 811	1 225 218	-182 106
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	10,03%	2,65%	-0,39%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	29,00%	8,26%	-1,18%

Source : logiciel Anafi, comptes de gestion

annexe 4 : Les taux de réalisation

	2013	2014	2015	2016	2017
Investissement					
Dépenses prévues	9 193 487	6 825 057		7 565 908	8 307 453
Dépenses réalisées	5 668 673	4 439 790		5 054 644	5 653 769
Taux de réalisation des dépenses réelles	61,66%	65,05%		66,81%	68,06%
Recettes prévues	9 118 909	5 247 600		7 271 757	5 625 992
Recettes réalisées	5 194 795	2 545 746		4 071 432	2 307 614
Taux de réalisation des recettes réelles	56,97%	48,51%		55,99%	41,02%
Fonctionnement					
Dépenses prévues	50 950 096	48 837 713		52 871 409	56 102 391
Dépenses réalisées	40 673 234	48 708 052		51 951 841	55 657 015
Taux de réalisation des dépenses réelles	79,83%	99,73%		98,26%	99,21%
Recettes prévues	49 242 795	49 024 443		53 475 455	55 868 953
Recettes réalisées	40 508 506	50 161 390		53 716 665	56 738 145
Taux de réalisation des recettes réelles	82,26%	102,32%		100,45%	101,56%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

annexe 5 : L'évolution de la masse salariale de 2013 à 2018 sur le budget principal (hors attribution de compensation)

En euros		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunération brute du personnel titulaire	Rémunération principale (64111)	3 747 010	4 199 418	4 602 312	5 235 351	5 961 970	6 312 295
	regime indemnitaire voté par l'assemblée	859 092	936 841	1 064 486	951 643	1 129 806	1 316 646
	Autres indemnités NBI, SFT, autres	128 643	157 617	176 328	201 643	221 846	215 906
Sous-total titulaires		4 734 745	5 293 876	5 843 126	6 388 637	7 313 622	7 844 847
Rémunération brute des non titulaires	Rémunération principale (64131)	1 694 840	2 090 563	2 192 908	2 002 793	2 643 668	2 604 386
	Régime indemnitaire voté par l'assemblée	234 919	341 253	399 080	365 903	443 217	470 030
	indemnités (licenciement)	0	1 220	0	1 607	0	0
Sous-total non titulaires		1 929 759	2 433 036	2 591 988	2 370 303	3 086 884	3 074 416
Rémunération et gratification des emplois d'insertion et apprentis (64162,64168,6417)		69 751	234 798	290 890	290 322	391 434	326 828
Charges du personnel (631,633,645,647,648)		3 039 105	3 478 916	3 650 696	3 786 070	4 414 865	4 473 798
Personnel externe (6217, 6218) dont personnel	Remboursement aux employeurs	-2 441	303 101	249 591	361 621	767 708	614 349
Masse salariale versée		9 770 919	11 743 728	12 626 291	13 196 953	15 974 513	16 334 238
Remboursement pour emplois d'insertion (6419)		211 697	274 192	236 800	280 829	212 643	168 989
Facturation mis à disposition (7084)	aux communes	0	174 093	214 425	251 215	223 497	330 376
	à d'autres organismes	0	46 298	0	149 098	151 664	171 453
Masse salariale réelle hors AC		9 559 222	11 249 145	12 175 066	12 515 811	15 386 708	15 663 420
Évolution en %			17,7	8,2	2,8	22,9	1,8

Source : CRC selon les comptes de gestion

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
CAF	capacité d'autofinancement
CAGR	communauté d'agglomération du Gard Rhodanien
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CCSPL	commission consultative des services publics locaux
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
CDG	centre départemental de gestion
CET	compte épargne-temps
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIID	commission intercommunale des impôts directs
CRC	chambre régionale des comptes
DGS	directeur général des services
DMA	déchets ménagers et assimilés
DOB	débat d'orientation budgétaire
DSC	dotation de solidarité communautaire
DSP	délégation de service public
DUME	document unique de marché européen
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HT	hors taxes
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NBI	nouvelle bonification indiciaire
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OMR	ordures ménagères résiduelles
PER	pôle d'excellence rurale
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SCOT	schéma de cohérence territorial
SEM	société d'économie mixte
SITDOM	syndicat intercommunal de traitement de déchets et ordures ménagères
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZA	zone d'activité

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 15 décembre 2020 de M. Jean-Christian Rey, président de la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

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

AR PREFECTURE

030-200034692-20210215-DEL6_2021-DE
Regu le 22/02/2021

AR PREFECTURE

030-200034692-20210215-DEL6_2021-DE
Regu le 22/02/2021



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**

Bagnols-sur-Cèze, le 15 décembre 2020



Jean Christian REY
Président de la Communauté
d'agglomération du Gard rhodanien

Dossier suivi par Martine DELAUNAY

Arrivé à la chambre le 16/12/2020
GR20/0577

Monsieur Le Président
de la Chambre régionale des comptes
500, avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

V/Réf. : GR/20/1650

Monsieur le Président,

Par courrier du 16 novembre 2020, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes concernant l'examen de la gestion de la Communauté d'Agglomération du Gard rhodanien pour les exercices 2013 et suivants.

En application du Code des juridictions financières, vous trouverez en annexe ma réponse à ce rapport d'observations.

Restant à votre disposition pour toute information que vous jugeriez nécessaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes respectueuses salutations.

Le Président,

Jean Christian REY



*Communauté d'Agglomération du Gard rhodanien***Observations
sur le rapport provisoire
de la Chambre régionale des comptes****Pages 9 et 10 : 1.1 Le périmètre des transferts de compétences**

Au titre des compétences obligatoires, il manque la collecte et le traitement des déchets ménagers et les aires d'accueil des gens du voyage.

De nombreuses compétences facultatives ne sont pas mentionnées (emploi, instruction du droit des sols, santé, enseignements artistiques).

Voir délibération approuvant les statuts jointe en annexe. (Pièce n°1)

Page 14 : 2.1 Le fonctionnement des instances communautaires

Les statuts en vigueur sont ceux adoptés par délibération n° 76-2016 du 17 octobre 2016, applicables à compter du 1^{er} janvier 2017.

Page 16 : 2.1.2 Les commissions communautaires

Les questions concernant les aires d'accueil des gens du voyage sont traitées dans la commission « solidarité et politique de la ville » et celles concernant la GEMAPI dans la commission « environnement ».

Page 22 : 2.1.4.5 La direction générale des services

La directrice générale des services

En 2013, la nomination de la DGS détachée simultanément sur deux emplois fonctionnels a été réalisée sur les conseils du Centre de Gestion du Gard dont le service statutaire préconisait « le cumul de deux emplois fonctionnels sur des emplois à temps non complet ». L'Agglomération n'a fait que suivre leurs recommandations. (Pièce n°2)

Par arrêté du 23 décembre 2014, la DGS a été mutée à temps complet au grade d'ingénieur principal à compter du 1^{er} janvier 2015.

Après avis favorable de la CAP et inscription au tableau d'avancement, elle a été nommée au grade d'ingénieur en chef de classe normale avec effet au 1^{er} janvier 2015 (arrêté du 27 novembre 2015). (Pièce n° 3).

L'arrêté de mars 2016 n'a fait qu'appliquer l'intégration des nouvelles dispositions du décret 2016-200 et non une intégration directe dans le cadre d'emploi.

La directrice générale adjointe des services

Contrairement à ce qui est mentionné au dernier paragraphe, les emplois de DGAS n'ont pas été créés à temps complet.

Le collaborateur de cabinet

Tout comme le permet la réglementation en vigueur, il bénéficie de deux emplois à temps non complet, chacun étant rémunéré sur la base de l'emploi le plus élevé de la collectivité. Il n'y a aucune irrégularité dans sa situation. S'agissant d'emplois contractuels, il peut cumuler 2 emplois à temps non complet.

Page 28 : 2.2.3.1 Les bâtiments, 3^{ème} et 4^{ème} paragraphes liés à la cuisine centrale

Lors du transfert des équipements de loisirs et de petite enfance pour lesquels la cuisine centrale de Bagnols fournissait les repas, la CLECT s'est positionnée en transférant les ressources à l'Agglomération (par le biais des AC) pour continuer à bénéficier du service dans le cadre d'une convention de mutualisation de moyens.

Au fil du temps, en raison de la qualité du service rendu et dans un souci d'harmonisation des pratiques de l'ensemble des structures de petite enfance, l'Agglomération a étendu la prestation fournie dans le cadre de cette convention de mutualisation à la majorité de ses structures.

A partir de 2018, l'activité de la cuisine centrale est devenue majoritairement communautaire (51% pour l'Agglomération contre 35% pour la commune de Bagnols).



Il est donc apparu nécessaire de transférer cet équipement (et non une compétence) à l'Agglomération et de modifier la convention de mutualisation en la rendant descendante.

On n'est absolument pas dans un champ concurrentiel lié aux règles de la commande publique mais bien dans une mutualisation de moyens entre une agglomération et ses communes membres, ce qui a été confirmé lors d'une réunion en préfecture en présence du sous-préfet et du DDFIP.

Au départ, seules l'Agglomération et la commune de Bagnols-sur-Cèze étaient concernées suite au transfert de la compétence petite enfance. Aujourd'hui l'Agglomération a étendu la mutualisation de cet outil à ses communes membres qui en ont exprimé le souhait.

On est bien sur une mise en commun de moyens techniques et humains, dans le cadre d'une mutualisation descendante.

Page 31 : 2.2.4.1 La fiabilisation des inscriptions comptables

Il est préconisé que les services de l'Agglomération se rapprochent de ses membres pour vérifier que les montants versés sont correctement retranscrits dans les comptes de gestion communaux. Il paraît plus efficace que ce soit la Trésorerie qui vérifie que les écritures réciproques soient cohérentes (mandat Agglo = P503 commune).

Page 33 : 2.2.5.2 La dotation de solidarité communautaire

Il est préconisé que les services de l'Agglomération se rapprochent de ses membres pour vérifier que les montants versés sont correctement retranscrits dans les comptes de gestion communaux.

Il paraît plus efficace que ce soit la Trésorerie qui vérifie que les écritures réciproques soient cohérentes (mandat Agglo = P503 commune).

Page 41 : 3.3.11.1 L'imputation des opérations

Concernant les anomalies d'imputation pour des sommes versées à des associations tantôt au 6281, tantôt au 6574, les pièces jointes montrent les demandes de réimputations formulées par la Trésorerie qui ont varié d'une année à l'autre, en fonction des agents instructeurs. (Pièces n° 4 et 5).

Pages 54 et 55 : Une prime de fin d'année et une aide aux vacances irrégulièrement maintenues

Contrairement à ce qui est porté au rapport, la prime de fin d'année n'a pas été étendue à l'ensemble du personnel au titre des avantages antérieurement acquis définis à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 mais au titre du respect fondamental d'égalité de traitement affirmé par la charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne, la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

En ce qui concerne la prime vacances, elle a été accordée au titre des prestations sociales qu'une collectivité peut accorder à ses agents et non au titre des avantages antérieurement acquis définis à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Pages 73 à 84 : 5 Le projet de centre d'excellence numérique en milieu rural

L'agglomération ayant initié une procédure contentieuse, il ne peut être fait de commentaire sur ce sujet.

Le Président,

Jean Christian R



AR PREFECTURE

030-200034892-20210215-DEL 6 2021-DE
AR PREFECTURE

Reçu le 22/02/2021

030-200034892-20161017-DEL 76 2016-DE

Reçu le 24/10/2016

Objet : Modification des statuts.

Considérant que la loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015 a des incidences sur les compétences des Communautés d'agglomération et impose une mise en conformité des statuts,

Vu le projet de territoire définissant les orientations stratégiques des politiques publiques à développer,

Vu les articles L.5211-5 et L.5211-17 du Code Général des Collectivités Territoriales qui précisent que ces statuts doivent être validés par les conseils municipaux des communes membres pour que le Préfet puisse prendre l'arrêté les validant,

Le Conseil Communautaire décide, à l'unanimité,

- d'approuver les statuts joints en annexe ;
- invite les conseils municipaux des communes membres à se prononcer sur ces statuts.

Fait et délibéré à Bagnols-sur-Cèze le 17 octobre 2016.

Pour copie conforme au registre,
Bagnols-sur-Cèze, le 18 octobre 2016

Le président,
Jean Christian REY



Acte rendu exécutoire après dépôt électronique
en Préfecture et publié le 24 octobre 2016

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GARD RHODANIEN

STATUTS

(Applicables à compter du 1^{er} janvier 2017)

TITRE I :

DÉNOMINATION, OBJET, SIEGE, DURÉE

Article 1 - Dénomination :

La "Communauté d'agglomération du Gard rhodanien" est un Établissement Public de Coopération Intercommunale régi par le Code général des collectivités territoriales.

Cet EPCI, inscrit dans le SDCI du Gard, a été créé le 1^{er} janvier 2013 par fusion-extension-transformation. Il est le résultat de la fusion de cinq Communautés de communes (Rhône-Cèze-Languedoc, Garrigues actives, Cèze sud, Valcézard et Val de Tave), étendue aux communes d'Issirac retirée de la Communauté des grands sites de l'Ardèche, de Lirac retirée de la Communauté de communes de la côte du Rhône gardoise et de Tavel, commune dite isolée.

Au 1^{er} janvier 2017, le périmètre de la Communauté d'agglomération est étendu à la commune de Saint-Laurent-des-Arbres.

Article 2 - Communes adhérentes :

La Communauté d'agglomération du Gard rhodanien associe les 43 communes ci-après :
Aiguèze, Bagnols-sur-Cèze, Carsan, Cavillargues, Chusclan, Codolet, Connaux, Cornillon, Gaujac, Goudargues, Issirac, La Roque-sur-Cèze, Laudun-L'Ardoise, Laval-Saint-Roman, Le Garn, Le Pin, Lirac, Monclus, Orsan, Pont-Saint-Esprit, Sabran, Saint-Alexandre, Saint-André-de-Roquepertuis, Saint-André-d'Olerargues, Saint-Christol-de-Rodières, Saint-Etienne-des-Sorts, Saint-Géniès-de-Comolas, Saint-Gervais, Saint-Julien-de-Peyrolas, Saint-Laurent-des-Arbres, Saint-Laurent-de-Carnols, Saint-Marcel-de-Careiret, Saint-Michel-d'Euzet, Saint-Nazaire, Saint-Paulet-de-Caisson, Saint-Paul-les-Fonts, Saint-Pons-la-Calm, Saint-Victor-la-Coste, Salazac, Tavel, Tresques, Vénéjan, Verfeuil.

Article 3 - Siège :

Le siège social de la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien est fixé à Bagnols-sur-Cèze, route d'Avignon.

Article 4 - Objet de la Communauté d'agglomération

L'objet de la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien est d'exercer, au sein d'un espace de solidarité, les compétences suivantes :



COMPÉTENCES OBLIGATOIRES :**1 - Développement économique :**

- Actions de développement économiques dans les conditions prévues à l'article L.4251-17 ;
- Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;
- Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

2 - Aménagement de l'espace communautaire :

- Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ;
- Plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
- Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
- Organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du Code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code.

3 - Equilibre social de l'habitat :

- Programme local de l'habitat ;
- Politique du logement d'intérêt communautaire ;
- Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;
- Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;
- Action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

4 - Politique de la ville :

- Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;
- Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- Programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

5 - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement (à partir du 1^{er} janvier 2018).

6 – Accueil des gens du voyage : Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil.

7 – Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

8 – Eau (à partir du 1^{er} janvier 2020).

9 – Assainissement (à partir du 1^{er} janvier 2020).

II - COMPETENCES OPTIONNELLES :

1 – Voirie :

- a - Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;
- b - Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

2 - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :

Lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

3 - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

4 - Action sociale d'intérêt communautaire.

III - COMPÉTENCES SUPPLEMENTAIRES :

1 – Voies vertes et déplacements doux :

Réalisation d'un schéma et coordination de sa mise en œuvre.

2 – Emploi :

Actions en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle (Maison de l'Emploi, Mission Locale Jeunes, Chantiers d'utilité sociale,...).

3 – Activité agricole :

Toutes actions favorisant le maintien et le développement de l'activité agricole.

4 – Instructions des autorisations du droit des sols :

Création d'un service commun pour l'instruction technique des autorisations au titre du droit des sols de type permis de construire, permis de démolir, certificats d'urbanisme b, déclarations préalables de travaux, permis d'aménager, ainsi que toute demande de transfert ou de modifications desdites autorisations.

5 - Solidarités :

Création d'un réseau de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sur le territoire communautaire et le financement des structures existantes ;
Politique de soutien et d'accompagnement des personnes victimes de violences conjugales ;
Actions de sensibilisation à la problématique du handicap ;
Soutien à un service d'écriture publique ;
Service de transport solidaire ;
Accompagnement des dispositifs de table solidaire et épicerie sociale.

6 - Santé :

Animation d'un Atelier Santé Ville et d'un Contrat Local de Santé ;
Toutes actions visant à favoriser l'accès aux soins sur l'ensemble du territoire communautaire.

8 – Enseignements artistiques :

Gestion des établissements publics d'enseignement artistiques du territoire (conservatoire de musique et de danse, écoles de musique).

9 – Sécurité et risques majeurs :

Création et financement des Plans communaux de sauvegarde, incluant les réserves communales de sécurité civile ;
Services d'aide à la décision et les systèmes de diffusion d'alerte à la population.

10 – Gestion des cours d'eau :

Participation aux syndicats chargés de la gestion des cours d'eau du territoire (Ardèche, Cèze, Tave, ...).

11 – Sentiers de randonnée :

Création et entretien de sentiers de randonnées.

TITRE II :**ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT****Article 5 - Composition du Conseil d'agglomération :**

La composition du Conseil communautaire est fixée par le Préfet, l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux, en fonction de la population de chaque commune.

En application de l'article L.5211-6-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, l'arrêté préfectoral fixe le nombre et la répartition des sièges.

Article 6 - Modalités de réunion du Conseil d'agglomération :

Le Conseil d'agglomération se réunit au moins une fois par trimestre.

Il se réunit en séance extraordinaire à la demande du Président ou à la demande du tiers des membres du Conseil d'agglomération.

Il peut décider, à la majorité absolue des membres présents, de se réunir à huis clos si cinq membres ou le Président le demande(nt).

Le Conseil d'agglomération ne peut valablement délibérer que lorsque la majorité des conseillers communautaires en exercice assistent à la séance.

Quand, après une première convocation, régulièrement faite, le Conseil d'agglomération n'a pu valablement délibérer faute de quorum, une deuxième réunion tenue dans un délai de huit jours maximum peut lui permettre de valablement délibérer quel que soit le nombre de conseillers communautaires présents.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés ou dans les cas prévus par la loi à la majorité qualifiée. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

Un membre du Conseil d'agglomération peut donner pouvoir écrit de vote en son nom à un autre membre.

Un membre du Conseil d'agglomération ne peut être porteur que d'un seul mandat.

Le Conseil d'agglomération peut décider de s'adjoindre un ou plusieurs conseiller(s) technique(s) qui assiste(nt) aux séances sans prendre part aux délibérations.

Les délibérations du Conseil d'agglomération donnent lieu à la rédaction de procès-verbaux transcrits sur un registre tenu au siège de la Communauté d'agglomération et signé par tous les conseillers communautaires présents.

Article 7 - Rôle du Conseil d'agglomération :

Le Conseil d'agglomération vote le budget, institue et fixe les taux ou tarifs des taxes et redevances.

Il approuve le compte administratif.

Il prend les dispositions à caractère budgétaire à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L 1612-5 du Code Général des collectivités territoriales.

Il décide des modifications à apporter aux conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de la Communauté d'agglomération dans les conditions définies par la loi.

Il délibère sur l'adhésion éventuelle de la Communauté d'agglomération à un établissement public, dans les conditions définies par la loi.

Il délibère sur la délégation éventuelle de gestion d'un service public.

Article 8 - Composition du bureau :

Le bureau de la Communauté d'agglomération est composé d'un Président, de vice-présidents(es) dans la limite fixée à l'article L 5211-10 du Code Général des Collectivités Territoriales et de membres.

Article 9 - Désignation des membres du bureau :

Le Président et les vice-présidents(es), sont élus(es) parmi les membres du Conseil d'agglomération selon les règles fixées pour l'élection du maire et des adjoints de la commune.

Article 10 - Rôle du bureau :

Le bureau participe avec le Président et sous sa direction à l'administration et au fonctionnement de la Communauté d'agglomération.

Il règle par ses décisions toute question qui lui est soumise par le Président et qui ne relève pas de la compétence statutaire exclusive du Conseil d'agglomération.

Le Président et le bureau peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions du Conseil d'agglomération dans le respect des dispositions de l'article L 5211-10 du Code général des collectivités territoriales.

Article 11 - Rôle du Président .

Le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est l'ordonnateur des dépenses et il prescrit l'exécution des recettes de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau. Il peut également donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature 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. La délégation de signature donnée 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. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Il est le chef des services de l'établissement public de coopération intercommunale.

Il représente en justice l'établissement public de coopération intercommunale.

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut, par délégation de son organe délibérant, être chargé d'exercer, au nom de l'établissement, les droits de préemption dont celui-ci est titulaire ou délégataire en application du code de l'urbanisme. Il peut également déléguer l'exercice de ce droit à l'occasion de l'aliénation d'un bien, dans les conditions que fixe l'organe délibérant de l'établissement. Il rend compte à la plus proche réunion utile de l'organe délibérant de l'exercice de cette compétence.

A partir de l'installation de l'organe délibérant et jusqu'à l'élection du président, les fonctions de président sont assurées par le doyen d'âge.

Article 12 - Règlement intérieur :

Un règlement intérieur sera adopté par le Conseil d'agglomération.

Article 13 - Transparence et démocratie :

Le Président de la Communauté d'agglomération doit, avant le 30 septembre de chaque année,

adresser au Maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de la Communauté accompagné du Compte Administratif de celle-ci.

Les conseillers communautaires de chaque commune membre du Conseil d'agglomération peuvent être entendus au cours de la séance du Conseil municipal où le Maire présente le rapport.

Le Président peut être entendu, également par le Conseil municipal de chaque commune membre, soit à sa demande soit à celle du Conseil municipal.

Les conseillers communautaires de la Commune rendent compte au moins quatre fois par an au Conseil municipal de l'activité de la Communauté d'agglomération.

Une décision de la Communauté d'agglomération qui ne concerne qu'une seule des communes membres ne peut être prise qu'après consultation de cette commune. Si cette commune émet un avis favorable par délibération (ou par un silence de trois mois), la décision peut être prise à la majorité absolue du Conseil d'agglomération. Si la commune donne un avis défavorable, la décision ne pourra être prise qu'à la majorité des 2/3 du Conseil d'agglomération.

Article 14 - Commissions consultatives :

Le Conseil d'agglomération, organe délibérant, peut créer des commissions consultatives sur toute affaire d'intérêt communautaire.

Les membres de ces commissions sont désignés par le Conseil d'agglomération sur proposition du Président. Elles sont présidées par un membre du Conseil désigné par le Président.

Il est, de plus, créé un comité consultatif auprès des services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée, le cas échéant.

TITRE III :

DISPOSITIONS FINANCIERES ET COMPTABLES

Article 15- Dépenses :

La Communauté d'agglomération pourvoit sur son budget aux dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires à l'exercice des compétences correspondant à son objet. A ce titre, les dépenses comprennent :

- 1° - les charges liées aux compétences transférées,
- 2° - les attributions de compensation aux communes,
- 3° - la progression des charges liées aux compétences transférées,
- 4° - le financement de la dette,
- 5° - le développement d'actions nouvelles liées aux compétences de la communauté d'agglomération,
- 6° - l'autofinancement des dépenses d'investissement de la communauté d'agglomération dans le cadre de ses compétences,
- 7° - le conseil d'agglomération pourra instituer la Dotation de solidarité communautaire.

Article 16 Recettes :

Les recettes du budget de la Communauté d'agglomération comprennent :

- 1° - le revenu des biens, meubles et immeubles, de la Communauté,
- 2° - les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu,
- 3° - les subventions de l'Europe, de l'Etat, de la Région, du Département, ...
- 4° - les produits des dons et legs,
- 5° - le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés,
- 6° - les produits de la fiscalité délibérée par le Conseil d'agglomération,
- 7° - les recettes affectées liées aux compétences qu'elle exerce en lieu et place des communes,
- 8° - la dotation d'intercommunalité de l'Etat répartie entre les catégories d'EPCI dotés de la fiscalité propre,
- 9° - les autres concours de l'Etat dont elle peut éventuellement bénéficier,
- 10° - le produit des emprunts.

Article 17- Comptabilité :

Les fonctions de comptable public de la Communauté d'agglomération sont exercées par le comptable de Bagnols-sur-Cèze.

Article 18 - Autres dispositions :

Toutes les questions non réglées par les présents statuts seront réglées par le Code Général des Collectivités Territoriales.

Pièce n° 2

Sujet :RE: DGS et mutualisation VILLE AGGLO**Date :**Thu, 7 Mar 2013 09:28:52 +0100**De :** [REDACTED]**Pour :**' [REDACTED] mairie de Bagnols-sur-Cèze' < [REDACTED] >

Bonjour,

Il est possible pour un agent détaché sur un emploi fonctionnel d'exercer ses fonctions dans deux collectivités. Pour cela, il faut qu'il soit nommé dans chacune des collectivités sur un emploi fonctionnel à temps non complet par détachement.

Dans votre cas d'espèce, votre DGS peut rester à la ville de Bagnols mais sur un emploi à temps non complet, et non pas à temps partiel. En effet, le cumul d'emploi se calcule sur la durée hebdomadaire de l'emploi fixée dans la délibération ayant créée le poste. Or, votre agent, même s'il est à temps partiel, reste sur un poste à 35h, le cumul autorisé dans une autre collectivité ne pourra alors excéder 5h.

C'est la raison pour laquelle le cumul des deux emplois fonctionnels doit se faire sur des emplois à temps non complet.

Cordialement

Le service statutaire

De : [REDACTED] mairie de Bagnols-sur-Cèze [mailto: [REDACTED]]**Envoyé :** mercredi 6 mars 2013 10:36**À :** [REDACTED]**Objet :** DGS et mutualisation VILLE AGGLO

Bonjour,

Je souhaiterais avoir des infos sur le montage administratif sur le poste de DGS
Le DGS de la ville peut-il se mettre à temps partiel à 60% et être recrutée par l'agglo sur un poste à temps non complet et être détachée à l'agglo sur le poste de DGS à 50%.
Je vous avez posé cette question fin décembre et vous deviez voir avec le CIG .
merci de votre réponse

[REDACTED]
DRH
Service Ressources Humaines
Ville de Bagnols-sur-Cèze
Tel : [REDACTED]
Fax : [REDACTED]

AU TITRE DE
L'ANNEE 2015CATEGORIE A
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GARD RHODANIE
(EPCI de + de 40 000 habitants)
PROPOSITION DE TABLEAU ANNUEL D'AVANCEMENT AU GRADE D'INGENIEUR EN CHEF DE CLASSE
NORMALE

Visa de la C.A.P.

Vu en C.A.P. le

07 OCT. 2015

Nom Prénom	Grade Actuel	Date de nomination dans le cadre d'emplois	Date de nomination dans le grade	Echelon	Date d'ancienneté dans l'échelon	Date d'effet souhaitée de l'avancement	Avis de la CAP
	Ingénieur Principal	01/11/2007	01/01/2009	7	01/04/2014	01/01/2015	FAVORABLE

A Bagnols-sur-cèze, le 22 juin 2015

Le Président
Jean christian REY

Pièce n°3

Piece n°4

a.dirollo@gardrhodanien.fr

De: [REDACTED]
Envoyé: jeudi 13 août 2020 09:40
À: [REDACTED]
Objet: infos sur subv et cotisation
Pièces jointes: Mdt 3180 2017 Maison de l'emploi.pdf
Importance: Haute

De: [REDACTED]
Envoyé: mardi 18 juin 2018 11:20
À: [REDACTED]
Cc: [REDACTED]
Objet: RE: 80000 CAGR rejet mandats bord 233/2018
Importance: Haute

Bonjour [REDACTED]

En ce qui concerne Initiative Gard, effectivement il s'agit d'une erreur d'imputation de chez nous.. Le mandat va être refait.
En revanche, en ce qui concerne la maison de l'emploi, nous avions eu une remarque l'année dernière, où Fabrice nous a demandé de l'imputer au 6574 et non au 6281
comme on le faisait initialement.
Merci de bien vouloir se rapprocher de lui, et d'annuler le rejet qui à priori n'a pas lieu d'être. (CF courrier de rejet 2017)

Par avance merci,
Bien cordialement.

[REDACTED]

Responsable service Finances
Communauté d'Agglomération du Gard Rhodanien
1717 Route d'Avignon

a.dirolo@gardrhodanien.fr

De: [REDACTED]
Envoyé: jeudi 13 août 2020 10:04
À: [REDACTED]
Objet: suite infos sur cotisation et subvention
Pièces jointes: Mdt 4190.pdf; Delib 38.2017.pdf
Importance: Haute

De : [REDACTED]
Envoyé : vendredi 8 septembre 2017 14:57
À : [REDACTED]
Cc : 'CAGR - Finances Depense Recette fonctionnement - [REDACTED]
Objet : TR: visa Bordereau mandat 367
Importance : Haute

Pourriez-vous me dire ce que nous devons faire ? Avant de faire quoique ce soit, je souhaiterai connaître votre avis.
En effet, sur la délib, il est bien spécifié que l'imputation sera le 6281.

D'autant plus qu'en 2016, ils nous ont demandé de faire l'inverse... On l'avait payé sur le 6574 et ils nous ont rejeté le mandat en demandant de le faire sur le 6281..

Vous en remerciant par avance,
Bonne réception,
Cordialement.

[REDACTED]
Responsable service Finances
Communauté d'Agglomération du Gard Rhodanien
1717 Route d'Avignon
30200 BAGNOLS SUR CEZE