

**RAPPORT DE SUIVI SUITE AUX RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
AGGLOMERATION DU GARD RHODANIEN**

Le 18 janvier 2021, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) a transmis à la Communauté d'Agglomération du Gard Rhodanien le rapport d'observations définitives concernant sa gestion pour les exercices 2013 et suivants. Par délibération n°6/2021 en date du 15 février 2021, ce dernier a été présenté à l'assemblée délibérante.

Aussi, conformément à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF), « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la Chambre Régionale des Comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. »

C'est donc sur cette base que ce rapport est établi et présente les actions qui ont été entreprises suite aux recommandations formulées par la Chambre. La collectivité est attentive à engager la mise en œuvre des recommandations, nécessitant pour certaines une période de déploiement.

Il est rappelé, ci-après, les 6 recommandations qui ont été formulées par la CRC :

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

Suite à ces recommandations et d'un point de vue général, Rhodanien poursuit ses efforts de restructuration et de renforcement de ses services.

C'est ainsi que le comité technique du 1^{er} décembre 2021 a validé la mise en place d'un nouvel organigramme général à compter du 1^{er} janvier 2022 (Annexe 1).

Il vise à rendre le fonctionnement des services encore plus efficace. Il permettra à l'Agglomération d'assumer pleinement ses compétences, de répondre aux objectifs fixés par le projet de territoire et de pouvoir s'adapter aux futures évolutions à venir.

La mutualisation des services est également mise à l'honneur avec la création d'une direction des Affaires financières et de la modernisation. Composée des services déjà mutualisés ou qui le seront à moyen terme, les périmètres relatifs à l'informatique, la commande publique ou encore les finances vont tendre vers une plus grande professionnalisation grâce au regroupement des services de la Ville de Bagnols-sur-Cèze et de l'Agglomération.

Cela va donc très fortement contribuer à l'amélioration de la tenue et au suivi des comptes de la collectivité.

Parallèlement, l'Agglomération du Gard Rhodanien a initié et entrepris les actions suivantes en rapport aux recommandations de la CRC rappelées ci-dessus :

Recommandation n°1 : Régulariser, conformément au cadre législatif et réglementaire, l'amortissement des immobilisations

Recommandation n°3 : Établir un inventaire physique actualisé et complet, en cohérence avec l'état de l'actif produit par le comptable

Ces deux recommandations étant très fortement liées aux immobilisations, il est proposé une réponse regroupée.

Rappel :

En page 37 de son rapport, la CRC indique :

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 défaillante. 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.*

Puis en pages 40 et 41 :

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 40,5 M€. L'écart est important.

Envoyé en préfecture le 17/02/2022
Reçu en préfecture le 17/02/2022
Affiché le 
ID : 030-200034692-20220207-DEL2022__1-DE

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.*

Actions :

Pour rappel, l'amortissement définit la perte de valeur d'un bien immobilisé du fait de l'usure du temps ou de l'obsolescence. La durée de l'amortissement et sa méthode doivent être délibérées par la collectivité afin que les écritures comptables adéquates puissent être réalisées chaque année pour constater l'amortissement.

A ce titre, la délibération n°105/2020 du 12/10/2020 (annexe 2) a permis de fixer les durées d'amortissement après le transfert des compétences Eau et Assainissement.

Ces durées sont désormais systématiquement mentionnées sur les comptes administratifs comme sur celui de 2020 (annexe 3).

Comme le précise la CRC, les subventions (en recettes) doivent être amorties selon la même durée que l'équipement concerné. Dès lors, des crédits seront inscrits au articles 777 et 139 du BP 2022 afin que le démarrage des amortissements soit comptabilisé en 2022.

Globalement, la fiabilisation de l'inventaire et de l'actif reste un sujet prioritaire de l'Agglomération du Gard Rhodanien. Comme pour la durée d'amortissement, le compte administratif fait apparaître dorénavant les états relatifs aux entrées et aux sorties des biens d'immobilisations (Annexe 4 – exemple de la 1^{ère} page de l'état au CA 2020).

Sur la durée, seule une collaboration active entre les services financiers de l'Agglomération et ceux de la Trésorerie permettra une réciprocité entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable public notamment en déterminant une méthodologie commune.

Des réunions périodiques ont d'ores et déjà été mises en place en 2021 sur différents sujets et ces points seront pérennisés en 2022 avec des actions particulières sur l'inventaire.

En attendant, les services financiers de l'Agglomération s'évertuent à avancer dossier après dossier. L'année 2021 a ainsi permis l'intégration des biens sur le Budget Annexe des Aires d'Accueil des Gens du Voyage et le calcul des amortissements sur les budgets annexes de l'Eau et l'Assainissement pour les opérations transférées des communes sur le chapitre 21.

Les crédits nécessaires seront prévus au BP 2022 et il en sera de même pour la comptabilisation des études suivies de travaux ou encore la programmation en 2022 des intégrations à l'actif du chapitre 23 vers le 21 tous budgets confondus (avec une montée en charge progressive d'année en année).

**Recommandation n°2 : Provisionner, dès l'ouverture d'un contentieux,
articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales ;****Rappel :**

En page 38 de son rapport, la CRC indique :

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.*

Actions :

L'Agglomération du Gard Rhodanien prend acte de la préconisation de la CRC quant au principe du provisionnement.

Ainsi, une inscription budgétaire de 20 K€ sera proposée au chapitre 68 du Budget Principal au titre du Budget Primitif 2022.

Afin de déterminer l'éventuelle provision à exécuter lors de l'exercice 2022, le Comptable Public sera questionné.

Enfin, il convient de préciser que des admissions en non valeur des créances irrécouvrables ont été délibérées lors du Conseil Communautaire du 29/11/2021 actant la volonté de la collectivité de s'inscrire pleinement dans le suivi des créances douteuses (annexe 5).

Recommandation n°4 : Respecter les dispositions réglementaires de la nouvelle bonification indiciaire

Rappel :

En page 54 et 55 de son rapport, la CRC indique :

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).

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.

Actions :

L'Agglomération du Gard rhodanien fait une application plus stricte des conditions d'attribution de la Nouvelle Bonification Indiciaire.

La rédaction des arrêtés d'attribution a été revue pour les nouvelles attributions liées aux nominations pour stagiairisation ou pour changement de grade, en étant plus précis sur les fonctions exercées, permettant ainsi de vérifier la bonne adéquation de la NBI à ces missions.

Toutes les régularisations nécessaires ont été réalisées sur l'exercice 2021.

Recommandation n°5 : Respecter l'échéance fixée par la loi pour temps de travail de 1 607 heures

Rappel :

En page 56 de son rapport, la CRC indique :

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.*

Actions :

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a mis fin aux dérogations qui permettaient de maintenir une durée de temps de travail annuel inférieure à 1 607 heures.

Les collectivités ont eu un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante, soit au plus tard en juin 2021, pour définir de nouveaux cycles de travail dans le respect des 1 607 heures et des garanties minimales.

Dans ce cadre, l'Agglomération du Gard Rhodanien a mis en place un comité de concertation constitué avec des représentants du personnel, le conseiller délégué aux ressources humaines et au dialogue social, la DRH et la DGS.

Plusieurs propositions de durée hebdomadaire de travail ont été faites et les représentants du personnel ont organisé des réunions d'information ainsi qu'un sondage dont les résultats ont été les suivants :

Nombre de votants	224
Nombre de suffrages nuls	25
Nombre de bulletins blancs	1
Nombre de suffrages exprimés	198

Résultats :

35 heures par semaine	12 voix soit 6,06 %
36 heures par semaine	125 voix soit 63,13 %
37 heures par semaine	61 voix soit 30,81 %

Dans le cadre du dialogue social, et après avis du Comité Technique, le Conseil Communautaire a délibéré en séance du 5 juillet 2021 sur la fixation de la durée de travail hebdomadaire à 36 heures au 1er janvier 2022.

Compte-tenu de la durée hebdomadaire de travail choisie, les agents bénéficient de 6 jours de réduction de temps de travail (RTT).

Dans un deuxième temps, dans le cadre des groupes de travail, en concertation avec les représentants du personnel, le protocole relatif au temps de travail a été révisé, en respectant le cadre légal et réglementaire.

Après avis du Comité Technique, le Conseil Communautaire a délibéré en séance du 13 décembre 2021 sur la mise en œuvre du protocole relatif au temps travail applicable au 1er janvier 2022.

Recommandation n°5 : Adopter un guide de la commande publique**prende en compte les obligations réglementaires.****Rappel :**

La CRC énumère entre les pages 59 et 62 les points suivants :

- Le développement de la commande publique ;
- Une organisation de l'achat à renforcer ;
 - o L'absence de guide ou de charte dédiée ;
 - o La dématérialisation des procédures, le recensement et l'ouverture des données ;
 - o Une computation des seuils à mettre en place pour le choix des procédures

Recommandation

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

Actions :

Depuis la présentation du rapport de la CRC en conseil communautaire du 15/02/2021, deux actions prioritaires ont été finalisées :

1) Mise en place d'un service mutualisé de la Commande Publique

Comme évoqué en introduction de ce rapport, la collectivité vient de se doter d'un nouvel organigramme avec une direction des Affaires financières et de la modernisation dont les services ont vocation à être mutualisés avec ceux de la ville de Bagnols-sur-Cèze.

Ainsi à compter du 01/01/2022, le service de la commande publique mutualisé permettra de consolider les deux grandes fonctions que sont la gestion des marchés publics et la gestion de l'achat.

Le regroupement physique des équipes et une optimisation de l'organisation apporteront de la flexibilité et réactivité dans les tâches afin :

- De mettre en œuvre les procédures de marchés adéquates ainsi qu'en assurer l'instruction et le suivi. Objectif : Être garant de la régularité de la procédure de passation et de la bonne utilisation des deniers publics ;
- D'accompagner et conseiller les services de l'Agglomération tout au long de la procédure et de la vie du contrat ;
- De développer le périmètre des achats géré par la commande publique. Objectif : Être gestionnaire de l'ensemble des besoins transversaux ;

- D'être porteur d'une vraie culture achat.

Au travers du nouveau schéma de mutualisation, ce service mutualisé est également au cœur de la volonté politique de développer un achat mutualisé sur le territoire.

Les pistes de réflexion sont déjà engagées et en complément des groupements de commandes réservés aux achats spécifiques, une centrale d'achat est à l'étude avec :

- La possibilité de passer des achats pour le compte des communes membres ;
- Des économies d'échelle attendues ;
- Des modalités de recours et champs d'intervention simplifiés sans obligation d'achat systématique au travers de la centrale d'achat.

Afin de pouvoir recenser les besoins des communes membres, il est programmé l'acquisition d'un logiciel marché en 2022 dont l'objectif premier est de sécuriser les processus (documents uniformisés, mise à jour réglementaire automatique) mais également un environnement unique qui permet le partage des informations entre les utilisateurs dont les communes.

2) Mise en place d'un guide achat

En parallèle de l'organisation du service de la commande publique, l'année 2021 a été rythmée par le souhait de renforcer les procédures internes en matière de marchés publics et d'achat.

Dès lors un travail collaboratif s'est engagé et afin de donner un cadre procédural aux agents des services gestionnaires, une procédure achat a été rédigée pour une mise en application au 1^{er} janvier 2022.

D'un socle commun, elle sera applicable aux procédures de l'Agglomération du Gard Rhodanien et de la Ville de Bagnols-sur-Cèze. Elle est constituée de 3 parties :

- Sur la réglementation et les généralités avec la définition des termes, rôles de chacun, seuils de signature, règles de calcul des seuils ;
- Sur les marchés publics avec la description détaillée des procédures à suivre selon le montant de l'achat (4 procédures en dessous de 40 000 €, MAPA et procédure formalisée). Les logigrammes des procédures, les seuils de signature en fonction des actes et les modèles de documents types sont également dans cette partie ;
- Sur les concessions avec les précisions particulières liées à cette procédure.

Un récapitulatif de cette procédure achat est mis en annexe de ce rapport (annexe 6).

Enfin, une nomenclature d'achat sera déployée en 2022 permettant la computation des seuils.

Cela ne sera réalisable qu'au travers du nouvel outil financier opéré au 1^{er} trimestre 2022.

Avec la définition préalable des familles homogènes, des seuils paramétrés alerteront le service de la commande publique lors de l'exécution. Après analyse, la procédure des marchés publics pourra alors être adaptée si besoin.