



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CA BEAUNE COTE ET SUD – COMMUNAUTE BEAUNE- CHAGNY-NOLAY

(Département de la Côte d'Or)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UNE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE PERFECTIBLE.....	12
1.1 Une intercommunalité en bonne santé financière, des règles budgétaires et d'engagement de la dépense à mieux respecter.....	12
1.1.1 Une bonne santé financière attestée par une épargne brute en augmentation	12
1.1.2 Des ajustements nécessaires en matière de respect de règles budgétaires et financières	15
1.1.3 Des irrégularités dans le versement d'indemnités aux élus et de primes aux agents	16
1.1.3.1 Le non-respect de l'écêtement des indemnités versées au maire-président	16
1.1.3.2 Une enveloppe indemnitaire dont la répartition ne correspond pas à celle actée par le conseil communautaire en 2020	17
1.1.3.3 L'attribution d'une prime exceptionnelle en 2020, sans autorisation du conseil communautaire.....	18
1.1.4 Une coopération à renforcer avec le réseau des finances publiques	18
1.2 Des flux financiers entre la CABCS et les communes membres non conformes aux conventions de gestion et de mise à disposition	20
1.2.1 Le cadre juridique fragile des dépenses liées à l'entretien et la gestion des zones d'activités économiques (ZAE).....	20
1.2.1.1 Présentation et historique du transfert de cette compétence	20
1.2.1.2 Pour l'année 2019 : des prestations refacturées en intégralité par les communes, malgré une entrée en vigueur tardive de la convention	20
1.2.1.3 Des versements qui ne respectent pas les modalités de remboursement définies dans les conventions	21
1.2.1.4 Un enregistrement comptable différencié qui se traduit par un régime de prise en charge plus favorable dans certains cas	22
1.2.1.5 Un retard dans le versement de l'acompte et du solde, qui a déjà fait l'objet d'un échange avec le service de gestion comptable	23
1.2.2 Les dépenses liées à la mise à disposition de locaux municipaux au profit de la CABCS	24
1.2.2.1 Présentation	24
1.2.2.2 Une entrée en vigueur tardive des conventions, vectrice d'insécurité juridique.....	25
1.2.2.3 Une base tarifaire qui n'a fait l'objet d'aucune révision depuis 2011	26
1.2.2.4 La question de la gratuité pour les locaux exclusivement affectés à la réalisation d'une compétence communautaire.....	27

1.3 Une information en matière sociale et de prévention des atteintes à la probité à améliorer.....	28
1.3.1 Un dispositif d’alerte interne à mettre en place en matière de prévention et de détection des manquements à la probité.....	28
1.3.2 Des données sociales à fiabiliser.....	29
2 DES RELATIONS AVEC LES TIERS À SÉCURISER.....	33
2.1 Des processus d’achat qui tendent vers davantage d’efficience, mais à sécuriser juridiquement	33
2.1.1 Une organisation plus efficiente.....	33
2.1.2 Une sécurisation juridique nécessaire des procédures de passation des marchés	34
2.1.2.1 Un champ d’application du code de la commande publique à respecter	34
2.1.2.2 Des délais de consultation irrégulièrement courts	35
2.1.2.3 Une égalité de traitement des candidats qui n’est pas toujours garantie.....	36
2.1.2.4 Des réflexes à acquérir sur la préparation et la mise en œuvre des procédures	37
2.2 Des relations à mieux encadrer avec le secteur associatif.....	39
2.2.1 Un processus d’attribution des subventions qui doit gagner en transparence et en rigueur	39
2.2.1.1 Une hausse relative du montant total des subventions versées entre 2018 et 2023, et une grande stabilité des tiers soutenus	39
2.2.1.2 Des modalités de partenariat perfectibles.....	40
2.2.1.3 Une instruction <i>a minima</i> des demandes de subvention, qui n’est pas de nature à faciliter une décision objective de la part des élus	41
2.2.1.4 Des enregistrements comptables à sécuriser et à optimiser	42
2.2.2 Une mise à disposition des moyens intercommunaux à mieux valoriser	45
2.2.2.1 Le cadre juridique applicable	45
2.2.2.2 Sa mise en œuvre par la CABCS.....	45
ANNEXES.....	48
Annexe n° 1. Liste des communes membres de la communauté d’agglomération au 1 ^{er} janvier 2023.....	49
Annexe n° 2. Liste des compétences transférées à la CABCS avant 2015 et liste des compétences statutaires actuelles	50
Annexe n° 3. Liste des membres du bureau (au 1 ^{er} janvier 2023).....	54
Annexe n° 4. Organigramme général de la communauté d’agglomération Beaune-Côte-et-Sud (au 1 ^{er} septembre 2023).....	55
Annexe n° 5. Évolution 2018-2022 des montants TTC des mises à disposition de locaux communaux au profit de la CABCS.....	56
Annexe n° 6. Modalités de conventionnement CABCS / communes pour les mises à disposition de locaux communaux (2018-2023).....	57

SYNTHÈSE

La chambre a inscrit à son programme de travail, pour le second semestre de l'année 2023, le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Beaune-Côte-et-Sud-communauté Beaune-Chagny-Nolay (CABCS dans la suite du rapport). Regroupant 53 communes, le territoire de la communauté s'étend sur deux départements : la Côte-d'Or et la Saône-et-Loire. Sa situation géographique le place au carrefour d'axes autoroutiers structurants.

Si la situation financière de la communauté d'agglomération est favorable, une plus grande rigueur est nécessaire en matière de gestion budgétaire et comptable (ouverture d'un compte au Trésor pour les budgets annexes gérés en régie, par exemple). L'accès des citoyens à l'information financière devrait également être facilité.

L'analyse des flux financiers existants entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes membres a en outre permis de constater deux éléments. D'une part, le suivi de l'application des conventions avec les communes, dans le cadre du transfert de la compétence développement économique, appelle à plus de rigueur, dans l'intérêt de toutes les parties. D'autre part, l'existence de régimes distincts en matière de prise en charge des frais d'entretien et de gestion des zones d'activités économiques, mais également en matière de mises à disposition des locaux, appelle à une mise en cohérence entre la pratique et les conventions en vigueur.

De même, les services de la communauté d'agglomération produisent des informations relatives à la gestion des ressources humaines qui nécessitent d'être fiabilisées, afin de permettre notamment leur utilisation à des fins prospectives. L'absence de dispositif de recueil et de traitement des alertes éthiques constitue en outre une carence qui appelle une réflexion autour de la mise en œuvre d'une procédure commune aux élus et aux agents.

S'agissant de la commande publique, l'analyse d'un échantillon de marchés publics a permis de relever des carences significatives, communes à l'ensemble des procédures étudiées. L'attention de la communauté d'agglomération est tout particulièrement appelée sur le respect du principe d'égalité de traitement des candidats, mis à mal dans plusieurs marchés contrôlés par la chambre. Concernant la relation avec les associations, la reconduction automatique de l'octroi des subventions doit laisser la place à une analyse plus rigoureuse de la situation financière et des risques juridiques liés à chaque demande de subvention.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Etablir sans délai une procédure formalisée de recueil et de traitement des alertes éthiques à destination des agents et des élus communautaires. Communiquer sur cette procédure sur le site intranet de l'établissement.

Recommandation n° 2. Se doter d'outils permettant de fiabiliser les données relatives au recensement des effectifs physiques.

Recommandation n° 3. : En conformité avec l'article R. 2151-4 du code de la commande publique, prolonger le délai de réception des offres lorsqu'un complément d'information ou une modification importante sont apportés aux documents de la consultation.

Recommandation n° 4. : En conformité avec l'article L. 3 du code de la commande publique, garantir l'égalité de traitement des candidats, notamment dans l'appréciation de la régularité et de la valeur technique des offres.

Recommandation n° 5. : Mettre en œuvre une procédure d'examen des demandes de subventions, comprenant notamment une analyse des éléments financiers et juridiques, afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts.

INTRODUCTION

Un territoire dont les caractéristiques atténuent les effets de la désindustrialisation

Située au sud du département de la Côte-d'Or, au carrefour d'axes autoroutiers structurants, la CABCS s'étend sur 53 communes (dont cinq sur le territoire du département de la Saône-et-Loire)¹.

Avec une population estimée à 50 678 habitants en 2020², son territoire perd des habitants (52 379 habitants en 2016). En proportion, sa population est relativement plus vieillissante (15 % ont plus de 75 ans) que la moyenne du département de la Côte-d'Or (11 %)³.

Dans un contexte régional marqué par la coexistence d'îlots de croissance (caractéristique de la métropole dijonnaise, tout d'abord, et de l'aire urbaine de Beaune, dans une moindre mesure) et de territoires confrontés au déclin industriel, la communauté d'agglomération de Beaune, portée par ses spécificités viticoles et touristiques, bénéficie d'une dynamique économique relative⁴. Parmi les 41 271 actifs qui résident au sein du bassin d'emploi de Beaune, 68 % d'entre eux y travaillent et 32 % occupent un emploi en dehors du périmètre du bassin (contre 9 % en Bourgogne-Franche-Comté)⁵.

Le poids des opérations en matière environnementale et d'urbanisme dans le budget de l'intercommunalité

La communauté d'agglomération a été créée par arrêté interpréfectoral du 20 décembre 2006. Son siège est fixé à Beaune. Aux compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville),⁶ se sont ajoutées des compétences optionnelles et facultatives, dont la liste complète est mentionnée en annexe n° 2. En synthèse, ces compétences peuvent être regroupées en trois grandes familles⁷, à savoir :

- Les opérations économiques et d'urbanisme⁸ ;
- Les actions environnementales⁹ ;
- Les actions au bénéfice de la cohésion sociale¹⁰.

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. INSEE, dernier chiffre connu.

³ Source : données INSEE (2019).

⁴ Cf. INSEE, *La Côte-d'Or, dynamisme métropolitain à l'est et petites centralités essentielles à la population en décroissance à l'ouest*, juillet 2020.

⁵ Cf. INSEE, *Regard sur le bassin d'emploi de Beaune*, 4^e trimestre 2023.

⁶ Cf. Article L. 5216-5 du CGCT.

⁷ Cf. Rapport d'activités de l'année 2022, page 3/53.

⁸ Cf. Développement économique, programme local de l'habitat, plan climat énergie territorial, gestion des droits des sols, suivi des documents d'urbanisme, transports et mobilité.

⁹ Déchets, eau potable, assainissement, gestion des eaux pluviales urbaines, sites et milieux naturels.

¹⁰ Petite enfance, enfance, conservatoire, beaux-arts et équipements sportifs.

Les comptes de la CABCS sont présentés dans un budget principal et seize budgets annexes, répartis comme suit au moment de la rédaction du rapport :

- Six budgets annexes qui ressortent de services publics industriels et commerciaux, dans les secteurs suivants : transports, assainissement (pour des gestions en affermage, en régie et en SPANC)¹¹ et eau (en affermage et en régie) ;
- Dix budgets annexes, au titre des zones d'aménagement « Cerisières », « Montagne », « Portes Beaune », « Pré fleuri », « Templiers », « Noirots Chagny », « Mareau Sainte Marie », « Les Gouteaux ».

L'importance des opérations qui se situent dans le champ environnemental (assainissement et eau) et les domaines économiques et d'urbanisme (ZAC), par rapport aux autres actions, se déduit de la lecture des budgets. Fin 2022¹², si les budgets annexes représentaient 17 % des dépenses réelles de la section de fonctionnement, ils représentaient près de la moitié des dépenses de la section d'investissement du budget agrégé¹³, comme le détaille le tableau qui suit.

**Tableau n° 1 : Part des budgets principal et annexes dans le total des budgets de la CABCS
(exercice 2022)**

En €	Section de fonctionnement		Section d'investissement	
	Dépenses réalisées ¹⁴	En % du total	Dépenses réalisées ¹⁵	En % du total
Budget principal	41 409 500,28	83 %	10 501 125,94	52 %
Budgets annexes relatifs aux services publics industriels et commerciaux (SPIC)	7 343 091,45	15 %	6 881 372,36	34 %
Budgets annexes relatifs aux activités de lotissement et d'aménagement de zone	1 086 925,72	2 %	2 900 000,00	14 %
Total tous budgets agrégés	49 930 517,45	100 %	20 282 498,30	100 %

Source : comptes administratifs de l'exercice 2022

¹¹ La CABCS a la charge de l'intégralité de la compétence assainissement. Sur l'ensemble des communes concernées par un dispositif collectif, en 2014, six étaient gérées en régie, et 28 dans le cadre d'une délégation de service public. En matière d'assainissement non collectif, la mission principale de la communauté est d'assurer un contrôle des installations individuelles.

¹² Le compte administratif de l'exercice 2023 n'était pas connu à la date de rédaction de ces lignes.

¹³ Les données présentées correspondent à la somme du budget principal et des budgets annexes. Les informations présentent une approche agrégée des comptes, non retraitée des flux réciproques entre budgets (consolidée).

¹⁴ Mandats émis et charges rattachés.

¹⁵ Mandats émis et restes à réaliser.

Une organisation politique complétée par des instances de dialogue

Conformément à ses statuts¹⁶, la communauté d'agglomération est administrée par un conseil communautaire, qui se réunit au moins une fois par trimestre¹⁷. Le conseil communautaire est actuellement composé de 90 délégués, dont le mandat est de même durée que celui du mandat municipal. Son président est désigné parmi les membres du conseil communautaire. La présidence est, depuis l'origine, assurée par le maire de Beaune (M. Alain Suguenot).

Le bureau communautaire, « *organe stratégique de réflexion et d'impulsion* »¹⁸, est composé du président du conseil communautaire, de 14 vice-présidents, de six membres et d'une chargée de mission¹⁹. La liste des membres du bureau élu par le conseil communautaire le 10 juillet 2020, est mentionnée en annexe n° 3.

Des « *commissions d'instruction* »²⁰ sont chargées d'examiner en amont les questions relevant de leurs compétences soumises au conseil de communauté par délibération. Le règlement intérieur, dans sa version de décembre 2020, a créé cinq commissions thématiques²¹, à savoir :

- Commission 1 : enfance/petite enfance/ formations artistiques/ équipements sportifs ;
- Commission 2 : relance économique, emploi, développement, attractivité et promotion du territoire ;
- Commission 3 : aménagement du territoire/développement rural/ infrastructures/ nouvelles mobilités/ transports ;
- Commission 4 : politique environnementale/ nouvelles énergies/cadre de vie ;
- Commission 5 : finances.

S'ajoutent trois instances de dialogue entre les exécutifs des communes et les organes dirigeants de la CABCS, dont deux sont prévues par le règlement intérieur, à savoir : des groupes de travail, des « *comités consultatifs* »²² et une « *conférence des présidents* »²³. Ces organes sont réunis « *au gré des démarches ou projets communautaires* »²⁴.

¹⁶ Cf. Article 7 des statuts.

¹⁷ Cf. Règlement intérieur, art. 1. « *Le Président peut néanmoins réunir le Conseil communautaire chaque fois qu'il le juge utile.* »

¹⁸ Cf. Rapport d'activités 2022, p. 7/53.

¹⁹ Les fonctions de la chargée de mission ne donnent pas lieu à rétribution par la CABCS.

²⁰ Ces commissions ont été créées en application de l'article L. 2121-22 du CGCT.

²¹ Cf. Art. 23 du règlement intérieur.

²² Cf. Art. 24 du règlement intérieur : « *Conformément aux termes de l'article L. 5211-49-1 du CGCT, le Conseil communautaire peut créer des comités consultatifs sur toute question d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence. Chaque comité, présidé par un délégué communautaire désigné par le Président, est composé d'élus et de personnalités choisies en raison de leurs compétences, désignés par le Conseil de la Communauté sur proposition du Président. Ces comités peuvent ensuite être consultés pour avis par le Président, ou transmettre à ce dernier des propositions, sur toute question en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été créés. (...)* »

²³ Cf. Art. 25 du règlement intérieur : « (...) [La conférence des maires] se réunit à la demande du Président sur un ordre du jour déterminé ou bien à la demande d'un tiers des maires ou des membres du Conseil dans la limite de quatre fois par an. Ses attributions sont facultatives. Les avis seront transmis de manière dématérialisée par la Communauté d'agglomération à l'ensemble des Communes membres. (...) »

²⁴ Cf. Réponse à la question 2.1 du questionnaire n°2.

Une organisation administrative incluant une mutualisation de services

Par une délibération datée de mars 2016, la communauté d'agglomération s'est dotée d'un « *schéma de mutualisation des services à l'échelle du territoire* », dont le contenu a notamment été inspiré par les recommandations formulées par la chambre au cours de son précédent contrôle²⁵. Ce schéma a ensuite fait l'objet d'une actualisation en mars 2017²⁶ et demeure en vigueur au moment de la rédaction de ces lignes.

Deux principes sont à retenir. Tout d'abord, les mutualisations proposées sont ouvertes à l'ensemble des communes membres²⁷. Ensuite, tout service ou agent d'une commune consacrant plus de la moitié de son activité à l'agglomération est pris en charge par cette dernière²⁸.

La mutualisation des moyens est notamment fondée sur la mise à disposition de services entre les communes membres et l'EPCI (dans le cadre des compétences transférées à cette dernière), et la création de services communs entre la communauté d'agglomération et les communes membres, au premier rang desquelles Beaune (en raison de sa situation de ville-centre)²⁹.

Ainsi, dès 2015³⁰, le conseil communautaire a décidé la création d'un service intercommunal d'instruction du droit des sols, auquel ont adhéré 22 communes de la CABCS³¹. Ce service, qui prend en charge l'instruction des actes ou autorisations en matière d'urbanisme (permis de construire, permis de démolir, déclaration préalable, etc.), assure en outre un rôle de conseil aux maires sur les documents d'urbanisme. La participation des communes au fonctionnement de ce service est notamment fondée sur la base du nombre d'actes instruits³².

²⁵ Cf. Extrait de la délibération n° CC/16/283 adoptée en séance du 21/03/2016 : « [Le rapporteur] rappelle que les communes et les intercommunalités doivent adopter un schéma de mutualisation des services. Prévu par la loi de réforme des Collectivités Territoriales de 2010, ce schéma vise à une meilleure organisation des services. (...) Il rappelle également que, pour la Communauté d'Agglomération Beaune Côte et Sud, des mutualisations ont été engagées dans ce sens depuis sa création. Le cabinet CALIA, qui assiste l'EPCI dans cette réalisation de schéma, a fait le constat que la collectivité fait partie de celles qui sont bien avancées sur le sujet. Cependant, la Chambre Régionale des Comptes dans son dernier rapport invite la Communauté d'Agglomération à développer une mutualisation descendante c'est-à-dire de l'EPCI vers les communes en général, la ville-centre en particulier. (...) »

²⁶ Cf. Délibération n° CC/17/470 adoptée en séance du 27 mars 2017.

²⁷ Cf. Schéma de mutualisation, p. 8 et 9/31.

²⁸ Ainsi la direction générale des services est, en vertu d'une délibération de juin 2021, commune à la CABCS et à la commune de Beaune à hauteur de 50 % du temps de travail, et son activité est facturée sur la base du coût réel annuel.

²⁹ Selon le Schéma de mutualisation (p. 7/3), la ville de BEAUNE est « un acteur incontournable » de la mutualisation des services et des agents. En effet, « l'existence d'une ville-centre de cette importance au regard des communes périphériques est en effet de nature à influencer sur le choix des mutualisations retenues et leur périmètre. »

³⁰ Cf. Délibération n° 15-142 adoptée en séance du 17 février 2015.

³¹ Une majorité de communes membres de la CABCS s'est exprimée par deux fois (2017 et 2020) contre le transfert de la compétence urbanisme. Il n'existe donc pas de PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal).

³² Cf. Schéma de mutualisation, p. 21 et 22/31.

Les mises à disposition de personnels, pour leur part, ne concernent pas uniquement la ville-centre, puisque le périmètre du schéma de mutualisation a vocation à être étendu à l'ensemble des communes membres de la CABCS³³. Toutefois, à l'heure actuelle, les mises à disposition d'agents entre la communauté d'agglomération et les communes membres (autres que Beaune) concernent principalement la compétence « enfance ».

Le processus de mutualisation a été complété par la création d'une « plateforme ressources »³⁴, qui assure des prestations de conseil et d'ingénierie au profit de communes adhérentes, dans les domaines suivants :

- Assistance administrative, technique et juridique sur la passation et l'exécution des marchés publics (aide à la rédaction des cahiers de charges, suivi de l'exécution des marchés et, notamment, assistance au contrôle des prestataires et entrepreneurs retenus) ;
- Accompagnement des communes dans la mise en œuvre des projets de construction et de réhabilitation de bâtiments et des travaux de voirie, dont la recherche des financements associés, le respect des normes et réglementations et le contrôle des coûts d'opérations.

L'adhésion au dispositif est volontaire et prend la forme d'une « charte d'adhésion » signée par le maire, portant notamment les droits et obligations de chaque partie ainsi que les dispositions financières. Le règlement d'intervention est annexé à la charte. L'adhésion est annuelle et permet l'accompagnement de la commune à maximum un projet de bâtiment et un projet de voirie par an. La plateforme ressources a eu l'occasion d'accompagner des projets de réhabilitation de bâtiments (écoles, mairie, salle des fêtes, etc.) et d'aménagement de centre bourgs.

Enfin, des coopérations locales informelles ont été nouées entre la CABCS et la ville-centre, dans les domaines juridiques³⁵ et financiers³⁶. Au final, l'organigramme actualisé de la communauté d'agglomération est présenté en annexe n° 4 de ce rapport.

La procédure de contrôle des comptes et de la gestion de cet établissement

Le contrôle de la CABCS a été ouvert fin août 2023. L'entretien de clôture s'est tenu le 29 janvier 2024, en présence de l'ordonnateur et de la directrice générale adjointe des services.

Lors de sa séance du 14 février 2024, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur en fonctions. Un extrait du rapport d'observations provisoires a également été adressé à l'association « Restaurants du cœur ». Lors de sa séance du 29 mai 2024, la chambre a arrêté les observations définitives qui font l'objet du présent rapport.

³³ Comme en témoigne le *Schéma de mutualisation* qui, en page 8/31, insiste sur le fait que « chaque processus de mutualisation est ouvert, par principe, à l'ensemble des communes intéressées ».

³⁴ Cf. *Schéma de mutualisation*, p. 23/31.

³⁵ Cf. *Schéma de mutualisation*, p. 22/31 : « Il existe une coopération informelle entre les deux collectivités, essentiellement sur des dossiers transversaux ou des opérations conjointes. »

³⁶ Cf. *Schéma de mutualisation*, p. 22/31 : « Il existe une coopération informelle entre les deux collectivités concernant l'évaluation financière des mises à disposition et des transferts de charges, dans le cadre de transferts de compétences. La CABCS propose la mise en place de groupements de commandes, à destination des communes de l'agglomération. ».

1 UNE GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE PERFECTIBLE

1.1 Une intercommunalité en bonne santé financière, des règles budgétaires et d'engagement de la dépense à mieux respecter

1.1.1 Une bonne santé financière attestée par une épargne brute en augmentation

Au cours de la période sous revue (2018-2022), le périmètre de cet EPCI est resté stable³⁷. Tous budgets confondus, la CABCS a présenté, sur cette période, des soldes intermédiaires de gestion qui témoignent d'une situation financière saine.

S'agissant du seul budget principal, tout d'abord, l'activité de la CABCS a généré une capacité d'autofinancement nette qui a été quasiment multipliée par deux (passant de 2,3 M€ en 2018 à 4,5 M€ en 2022), comme détaillé dans le tableau qui suit. Cette situation est observable, alors que l'encours de dette, pour sa part, a augmenté de plus d'un tiers sur les cinq exercices considérés. Cette augmentation est liée au remboursement d'un prêt, dont la phase d'amortissement a démarré en 2021³⁸.

Tableau n° 2 : Evolution de la capacité d'autofinancement (budget principal 2018-2022)

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Evol.
CAF brute	2 754 937	3 591 421	2 052 538	3 299 716	5 097 600	+ 85 %
- Annuité en capital de la dette	420 006	439 688	446 235	553 452	576 332	+ 37 %
= CAF nette ou disponible (C)	2 334 931	3 151 733	1 606 302	2 746 265	4 521 269	+ 94 %

Source : comptes de gestion

La hausse significative de la CAF brute entre 2021 et 2022, pour sa part, s'explique par une augmentation (+ 12 %) des ressources fiscales de la communauté d'agglomération, associée à la stagnation des reversements, comme en témoigne le tableau suivant.

³⁷ La plus récente intégration d'une commune étant Change en 2017.

³⁸ Contrat n°0027 313 P (201401) : 933 333,44 € emprunté à taux fixe (3,28 %) et dont le remboursement est étalé sur sept ans.

Tableau n° 3 : Evolution des produits fiscaux (2018-2022)

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Evol.
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	26 326 523	27 475 996	27 324 849	27 383 510	29 526 051	+ 12 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-11 709 874	-11 758 844	-11 838 355	-11 632 222	-11 696 958	NS ³⁹
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	14 616 649	15 717 152	15 486 494	15 751 288	17 829 093	+ 22 %

Source : comptes de gestion

Tous budgets confondus, l'activité de la CABCS a généré une CAF nette qui, en dépit d'une diminution significative sur la période étudiée (- 12 %), est demeurée positive, comme en atteste le tableau qui suit. Cette situation est à relier à un autofinancement (brut) qui a augmenté moins vite que l'endettement, particulièrement depuis l'exercice 2021, au cours duquel l'annuité en capital de la dette a été multipliée par trois.

Tableau n° 4 : Evolution de la capacité d'autofinancement (tous budgets confondus 2018-2022)

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Evol.
<i>CAF brute consolidée, tous budgets</i>	7 932 737	8 972 158	7 032 225	10 181 976	10 540 377	33 %
- <i>Annuité en capital de la dette consolidée</i>	1 884 720	1 998 091	2 084 821	6 324 950	5 197 385	176 %
= <i>CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets</i>	6 048 017	6 974 067	4 947 403	3 857 026	5 342 992	- 12 %

Source : comptes de gestion

Au cours des exercices 2021 et 2022, en effet, la communauté d'agglomération a notamment procédé au remboursement du capital de deux prêts-relais, sur les budgets des opérations ZAC des Cerisières et de Pré-Fleury, comme suit⁴⁰.

³⁹ Non significatif.

⁴⁰ Cf. Délibération n° CC/22/003 prise au cours du conseil communautaire du 28 février 2022.

Tableau n° 5 : Amortissement des prêts-relais des ZAC Cerisières et Pré-fleuri (2021-2022)

<i>En €</i>	2021	2022
ZAC Cerisières	2 000 000	1 000 000
ZAC Pré fleuri	2 000 000	1 900 000

Source : comptes de gestion des budgets annexes

La capacité d'autofinancement des dépenses d'investissement (budget principal et budgets gérant un service public à caractère administratif), jointe aux produits de cette section, a assuré un financement propre significatif (supérieur à 3 M€ fin 2022), comme illustré dans le tableau qui suit.

Tableau n° 6 : Composition et évolution (2018-2022) de l'autofinancement des dépenses d'investissements (budget principal et budgets annexes gérant un SPA)

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Evol
CAF brute consolidée, BP et budgets annexes administratifs	2 754 937	4 014 462	1 910 355	5 013 753	5 245 282	90 %
- Annuité en capital de la dette	488 316	510 560	519 766	4 629 741	3 476 332	612 %
= CAF nette ou disponible consolidée, BP et BA administratifs (A)	2 266 622	3 503 902	1 390 589	384 012	1 768 950	- 22 %
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	302 642	409 876	414 141	475 712	669 892	121 %
+ Subventions d'investissement reçues consolidées	420 527	709 277	187 325	282 666	754 240	79 %
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	120 000	NS
+ Produits de cession	169 466	163 400	153 279	8 000	280	NS
= Recettes d'inv. hors emprunts (B)	892 635	1 282 553	754 745	766 379	1 544 412	73 %
= Financement propre disponible consolidé, BP et BA administratifs (A+B)	3 159 257	4 786 455	2 145 334	1 150 391	3 313 362	5 %

Source : comptes de gestion

Au total, sur la période étudiée, cet autofinancement a permis de limiter le recours à l'endettement (l'encours de dette consolidée, tous budgets confondus, a atteint 31,5 M€ au 31 décembre 2022). La capacité de désendettement de la CABCS est demeurée en-dessous du seuil d'alerte de douze années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022⁴¹.

⁴¹ Cf. LOI n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, art. 29, I, 3°, a).

Tableau n° 7 : Décomposition et évolution de la capacité de désendettement (tous budgets confondus)

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Evol.</i>
<i>Encours de la dette agrégée</i>	27 155 406	31 007 315	33 500 230	33 306 865	32 082 666	18 %
<i>Dettes réciproques</i>	323 014	323 014	528 751	564 336	537 522	66 %
= <i>Encours de la dette consolidée</i>	26 832 392	30 684 301	32 971 480	32 742 530	31 545 145	18 %
<i>/ CAF brute consolidée tous budgets</i>	7 932 737	8 972 158	7 032 225	10 181 976	10 540 377	33 %
= <i>Capacité de désendettement en années</i>	3,4	3,4	4,7	3,2	3,0	- 12 %

Source : comptes de gestion

1.1.2 Des ajustements nécessaires en matière de respect de règles budgétaires et financières

Sur le plan budgétaire et financier, la chambre appelle à la vigilance de la communauté d'agglomération sur trois contraintes réglementaires à observer.

Tout d'abord, sur le budget général, les recettes tirées du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ont permis de générer des excédents significatifs (1,6 M€ en 2022, 600 000 € en 2021). Or, la chambre rappelle à ce sujet que la TEOM est une ressource dédiée et affectée au financement de l'élimination des déchets, et qu'en conséquence, elle ne doit pas être trop excédentaire. Le juge administratif a estimé que son taux ne doit pas « être manifestement disproportionné » par rapport au montant des dépenses « tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux »⁴².

Ensuite, l'absence de comptes au Trésor propres aux budgets annexes conduit à mêler les trésoreries des différents budgets communautaires. Or, selon les articles L222-1 et 4 du CGCT, il conviendra de veiller au respect des principes d'autonomie et d'indépendance financières qui régissent la gestion des services publics à caractère industriel et commercial, en particulier en ouvrant les comptes au Trésor nécessaires.

Enfin, l'accès aux données comptables et financières pourrait être amélioré. Formellement, la CABCS respecte l'obligation de publicité des budgets et comptes, posée par l'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁴³. En

⁴² Cf. Article 1520 du code général des impôts. Voir les arrêts de référence du Conseil d'Etat : Auchan, 31/03/2014, n° 368111 ; 22/10/2021, n° 434900.

⁴³ L'article 107 de la loi NOTRe du 07/08/2015 a modifié les articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT relatifs à la publicité des budgets et comptes. Dans les communes et leurs établissements publics, une présentation synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être annexée au budget primitif et compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Cette présentation doit, dans un délai d'un mois

effet, la délibération relative au vote du compte administratif de l'exercice 2022, par exemple, comporte une synthèse des informations financières. Toutefois, l'accès à cette information nécessite de connaître la référence de la délibération afférente et de rechercher ensuite ce document parmi l'ensemble des délibérations contenues dans un registre qui peut dépasser la centaine de pages. Or, si les collectivités territoriales sont libres de déterminer la forme et le contenu de cette note de présentation, elles doivent néanmoins garantir la facilité de son accès au public⁴⁴. La chambre invite la communauté d'agglomération à faciliter l'accès en ligne des synthèses des informations financières.

Dans sa réponse à la chambre sur les comptes au Trésor des budgets annexes et sur l'accès aux données comptables et financières, l'ordonnateur s'est engagé à modifier sa pratique.

1.1.3 Des irrégularités dans le versement d'indemnités aux élus et de primes aux agents

1.1.3.1 Le non-respect de l'écêtement des indemnités versées au maire-président

L' élu local qui détient plusieurs mandats électoraux ou qui représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics ne peut recevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, qu'un montant plafond de rémunération et d'indemnités de fonction. Le total de ces versements ne peut être supérieur, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, à une fois et demie l'indemnité parlementaire dite de base⁴⁵. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités font l'objet d'un écêtement⁴⁶. La part écêtée est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle l' élu local exerce le plus récemment un mandat ou une fonction.

Au cours de la période sous revue (2018-2023), le plafond indemnitaire mensuel des élus locaux, déduction faite des cotisations sociales obligatoires, a évolué, selon le détail qui figure dans le tableau qui suit.

à compter de l'adoption du document budgétaire, être mise en ligne sur le Internet de l'établissement. Cette obligation et ses modalités d'application s'imposent aux EPCI comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article R.5211-41-1).

⁴⁴ Cf. Article 2 du Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

⁴⁵ Telle qu'elle est définie par l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

⁴⁶ Cf. Art. L2123-20 II du CGCT (conseiller municipal). Le même dispositif est applicable aux élus départementaux (article L.3123-18 du CGCT) et régionaux (article L.4135-18 du CGCT) ainsi qu'aux membres des organes délibérants des EPCI (article L.5211-12 du CGCT).

**Tableau n° 8 : Evolution du plafond indemnitaire mensuel des élus locaux (2017/2024),
déduction faite des cotisations sociales obligatoires**

Au 01/02/2017	Au 01/01/2019	Au 01/07/2022	Au 01/07/2023	Au 01/01/2024
8 399,70 €	8 434, 85 €	8 730,06 €	8 861,01 €	8 897,92 €

Source : Fiches pratiques des centres départementaux de gestion

Au cours de cette période, les indemnités du maire de la commune de Beaune, qui assure également les fonctions de président de la CABCS, ont été fixées par deux délibérations, votées en 2014 et 2020. Aux termes de ces délibérations, le président de la communauté d'agglomération Beaune-Côte-et-Sud est bénéficiaire d'indemnités dont les totaux, s'agissant de ses fonctions à la commune de Beaune et à son EPCI de rattachement, dépassent les plafonds fixés par les textes, sans qu'un mécanisme d'écêtement n'ait été prévu pour la période récente.

La chambre note que les services de l'Etat et de la CABCS ont enclenché au mois de juin 2021 un processus de régularisation qui n'a pas été mené à terme. Deux difficultés demeurent à ce jour : le solde des écêtements non effectués au cours de la période allant de juillet 2017 à juin 2021, ainsi que le montant de l'écêtement actuellement appliqué.

Pour mettre un terme à cette situation irrégulière, l'ordonnateur s'est rapproché des services de l'Etat (par un courrier adressé au préfet de région) à la suite du contrôle de la chambre, afin d'établir la base de calcul de l'écêtement des indemnités qui lui sont versées ; il a demandé par ailleurs que la CABCS procède à l'émission d'un titre de recette à son encontre, correspondant au remboursement du trop-perçu au cours de la période 2017-2021.

1.1.3.2 Une enveloppe indemnitaire dont la répartition ne correspond pas à celle actée par le conseil communautaire en 2020

Le conseil communautaire du 16 juillet 2020 s'est prononcé en faveur de l'indemnisation de vingt-et-un élus, dont « *l'ensemble des membres du bureau* »⁴⁷. L'annexe de cette délibération précise que « *six conseillers communautaires délégués* » ont vocation à bénéficier d'indemnités.

Dans les faits, seuls deux membres du bureau, qui ont reçu délégation de fonction (via un arrêté du président), perçoivent cette indemnité. Interrogée sur cette situation, la CABCS a indiqué que la décision du conseil communautaire n'était qu'une « *hypothèse* »⁴⁸.

Afin d'éviter tout litige quant à l'interprétation de la délibération du 16 juillet 2020, la chambre invite la CABCS à régulariser cette situation en faisant adopter par le conseil communautaire une délibération conforme à la répartition réelle des indemnités.

⁴⁷ Délibération n° CC/20/018 prise à l'occasion du conseil communautaire du 16 juillet 2020.

⁴⁸ Réponse au questionnaire de la chambre.

1.1.3.3 L'attribution d'une prime exceptionnelle en 2020, sans autorisation du conseil communautaire

Par une décision prise en juin 2020, l'ordonnateur a attribué une prime exceptionnelle de 1 000 € à 46 personnes. Cette décision, qui intervenait pour reconnaître les efforts des « *agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire* » mentionnait en outre une validation ultérieure par le conseil communautaire, dans le contexte des mesures prises par le gouvernement face à la crise sanitaire⁴⁹.

Faute, pour les services communautaires, d'avoir transmis en pièce justificative la délibération afférente, le comptable public a rejeté ce mandat, qui a ensuite fait l'objet d'une réquisition.

Il n'existe aucune délibération autorisant le versement de cette prime. Or, le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020, qui la crée, précise bien (art. 8) que « [pour les agents des collectivités territoriales], *les modalités d'attribution de la prime exceptionnelle sont définies par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de son établissement public.* ».

L'attention de la CABCS est appelée sur le respect des règles en matière d'engagement de la dépense, notamment lorsqu'une délibération du conseil communautaire est requise.

1.1.4 Une coopération à renforcer avec le réseau des finances publiques

Dans le cadre du « *nouveau réseau de proximité des finances publiques* »⁵⁰, la communauté d'agglomération est rattachée depuis janvier 2022 au service de gestion comptable (SGC) situé à Nuits-Saint-Georges (également compétent pour deux autres intercommunalités⁵¹). Une charte d'engagement signée en septembre 2020⁵² liste les missions du conseiller aux décideurs locaux (CDL) rattaché à la CABCS : outre des tâches de conseil dans la préparation budgétaire et l'accompagnement dans la mise en œuvre des chantiers en cours (telle que l'application de l'instruction budgétaire et comptable M57), le CDL assure une « *mission de conseil personnalisée* »⁵³ dans la préparation du budget communautaire.

Il convient également de relever l'existence d'un dispositif de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)⁵⁴, qui participe au contrôle interne de l'organisme. Il n'existe en revanche pas

⁴⁹ La période estivale a été marquée cette année par des mesures progressives de déconfinement.

⁵⁰ Selon les termes employés par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP).

⁵¹ Communauté de communes Gevrey-Chambertin et Nuits-Saint-Georges et communauté de communes Rives-de-Saône.

⁵² *Charte d'engagements du nouveau réseau de proximité des finances publiques*, signée le 7 septembre 2020 par le président de la CABCS et le directeur régional des finances publiques.

⁵³ Cf. *Charte d'engagements* déjà citée, p. 6/10 (« c) Une mission de conseil personnalisée, en fonction des besoins des collectivités ».

⁵⁴ Le CHD désigne la méthode qui consiste, pour l'agent comptable, à proportionner les contrôles exercés sur la dépense concernée aux risques et aux enjeux. Il vise à passer d'un contrôle a priori et exhaustif à un contrôle proportionné selon les risques et ce, en fonction des pratiques de l'ordonnateur.

de contrôle allégé en partenariat (CAP)⁵⁵, en raison de la création relativement récente du service de gestion comptable.

Les résultats du CHD sur l'ensemble de la période (2018-2023) ont été consultés et permettent de relever l'absence d'erreurs significatives dans la chaîne comptable examinée par le comptable public.

Compte tenu de ce qui précède, la CABCS et les services de la direction des finances publiques gagneraient à établir un contrôle allégé en partenariat. Précédée d'une phase d'audit, cette démarche constituerait une étape supplémentaire dans la relation entre les deux acteurs de la dépense.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération de Beaune-Côte-et-Sud bénéficie d'une situation financière favorable,. Les services intercommunaux doivent cependant veiller au respect des règles budgétaires et des procédures relatives à l'engagement de la dépense (prime exceptionnelle versée aux agents sans délibération, défaut d'écêtement d'indemnités d'élu, etc.).

Ils doivent également veiller à l'application stricte des règles en matière d'écêtement des indemnités des élus.

Le financement du service d'enlèvement des ordures ménagères ne doit pas conduire à prélever une taxe dont le taux s'avèrerait trop élevé par rapport au coût du service. Enfin, l'accès des citoyens à l'information financière pourrait être facilité et la coopération avec les services des finances publiques renforcée.

⁵⁵ Le contrôle allégé en partenariat, ou contrôle partenarial, est une étape supplémentaire dans la collaboration entre l'ordonnateur et l'agent comptable en matière de contrôle sélectif de la dépense.

1.2 Des flux financiers entre la CABCS et les communes membres non conformes aux conventions de gestion et de mise à disposition

1.2.1 Le cadre juridique fragile des dépenses liées à l'entretien et la gestion des zones d'activités économiques (ZAE)

1.2.1.1 Présentation et historique du transfert de cette compétence

La compétence « développement économique » a été transférée à la CABCS en 2017⁵⁶, ce qui a eu pour effet de transférer à l'échelon intercommunal la « *création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire* »⁵⁷. Dans les faits, parce que la CABCS ne possédait « *pas encore l'ingénierie nécessaire à la réalisation des missions d'entretien et de gestion de ces zones* »⁵⁸, les communes (auparavant compétentes en la matière) ont continué à assurer ces missions pour le compte de la CABCS.

Les relations entre la CABCS et les communes sont encadrées sur ce point par des conventions (qui définissent notamment les charges d'entretien et de gestion pour chacune des zones concernées).

1.2.1.2 Pour l'année 2019 : des prestations refacturées en intégralité par les communes, malgré une entrée en vigueur tardive de la convention

La prise d'effet des différentes conventions de gestion de services se situe à l'été 2019⁵⁹. Or, il n'y a pas eu de proratisation des montants versés aux communes au titre de l'exercice 2019. La CABCS n'était pourtant redevable que de la moitié des charges courantes (si elle s'en était tenue aux dispositions des conventions).

Irrégulier dans la forme, le versement de l'intégralité du montant annuel correspond à un service fait et se justifie donc sur le fond. Les conventions auraient pu prévoir cette situation, en précisant que l'intégralité des dépenses de l'exercice seraient couvertes par la CABCS.

⁵⁶ En application des articles 66 et 68 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république (dite loi NOTRe).

⁵⁷ Cf. Statuts de la CABCS.

⁵⁸ Cf. Délibération n° CC/18/066 votée lors du conseil communautaire du 24 septembre 2018.

⁵⁹ Ce qui est confirmé par l'émission des premiers mandats : 27 août 2019.

1.2.1.3 Des versements qui ne respectent pas les modalités de remboursement définies dans les conventions

Dans le cadre des relations financières entre la communauté d'agglomération et les communes sur ce domaine, les conventions prévoient que des « *rapports d'intervention et d'exercice* » sont produits afin d'appréhender la réalisation effective des missions d'entretien et de gestion des ZAE. En outre, ce n'est qu'après leur transmission que doit s'effectuer le versement du solde dû aux communes⁶⁰.

Les services de la CABCS n'ont pas été en mesure de fournir l'intégralité des rapports d'intervention communaux pour la période 2019-2023⁶¹. En outre, l'analyse des documents communiqués a permis de relever que les dispositions de la convention sont rarement respectées. En effet, des omissions et des incohérences ont été constatées. Les plus notables sont les suivantes :

- L'absence d'éléments financiers⁶² (trois communes concernées sur onze) ;
- Des éléments techniques partiellement complétés⁶³ (deux communes concernées) ;
- Des modalités tarifaires qui ne correspondent pas à celles retenues⁶⁴ (cinq communes concernées) ;
- Des charges mentionnées non prévues⁶⁵ (trois communes concernées) ;
- Des rapports annuels postérieurs au versement des soldes⁶⁶ (trois communes concernées).

Le tableau qui suit détaille les montants versés au titre des conventions de gestion de services. Il permet de relever que près des deux tiers des sommes versées n'étaient pas appuyées par les pièces justificatives afférentes.

⁶⁰ Cf. Article 5.3 de la convention de services relative à l'entretien des espaces communs des zones d'activités, déjà cité.

⁶¹ Onze communes étant concernées sur cinq exercices, cinquante-cinq rapports auraient dû être fournis. Quarante-six ont été transmis. Pour l'année 2023, cinq communes n'avaient pas encore fourni le rapport d'intervention à la fin du mois de janvier 2024 selon une réponse de la CABCS en date du 26 janvier 2024.

⁶² Cf. rapports d'intervention 2019 à 2023 (p. 14 à 22 et 38 à 45/74).

⁶³ Op. cit. (p. 18 à 27/74).

⁶⁴ Op. cit. (p. 1 à 4 et 32 à 74/74).

⁶⁵ Op. cit. (p. 1 à 4, 35, 47 et 61/74).

⁶⁶ Op. cit. (p. 8, 9, 11 et 22/74).

Tableau n° 9 : Suivi des charges courantes ZA 2019-2022

Exercice	Montant plafond	Montant versé (1)	Sommes justifiées dans les rapports d'intervention (2)	Pourcentage (2) / (1)
2019	146 725,20 €	146 725,20 €	32 461,61 €	22,1 %
2020	146 725,20 €	146 725,20 €	67 699,52 €	46,1 %
2021	146 725,20 €	146 725,20 €	72 911,94 €	49,7 %
2022	146 725,20 €	148 139,76 € ⁶⁷	73 368,10 €	49,3 %
Total 2019-2022	586 900,80 €	588 315,56 €	246 441,17 €	41,9 %

Source / note : Comptes de gestion 2019 à 2022, rapports d'intervention 2019 à 2023 et tableau récapitulatif rapports d'intervention

La chambre a bien conscience que les flux financiers en jeu sont fondés sur la base de montants forfaitaires validés par le conseil communautaire et les conseils des communes impliquées. Elle note toutefois que se pose la question, d'une part, de la situation dans laquelle les charges réellement engagées seraient inférieures à ces forfaits (cas non prévu par les conventions) et, d'autre part, de la capacité des services (CABCS et communes) à produire ces conventions et à en assurer le suivi. Elle invite la CABCS à adapter ce mécanisme à la capacité des services.

1.2.1.4 Un enregistrement comptable différencié qui se traduit par un régime de prise en charge plus favorable dans certains cas

Le traitement comptable des opérations d'entretien et de gestion n'est pas uniforme pour l'ensemble des zones d'activités. Ainsi, sur les dix-sept zones concernées, quatorze interventions communales sont imputées sur le budget principal de la CABCS, et trois sur des budgets annexes⁶⁸. Ce traitement différencié trouve son origine dans le mécanisme d'évaluation des charges organisé au moment de la préparation du transfert de compétence⁶⁹ et validé par le conseil communautaire du 24 septembre 2018.

Concrètement, les charges intégrées aux budgets annexes correspondent à des zones sur lesquelles des lots sont encore à céder (et des recettes sont attendues). Leurs montants ne dépendent pas du calcul des attributions de compensation⁷⁰. A l'inverse, pour les zones sur

⁶⁷ L'écart observé en 2022 entre le montant initial et le montant versé ne correspond pas à un dépassement du plafond mais à une régularisation (cf. versement du solde 2021 sur les crédits 2022 pour une commune) ainsi qu'à une facturation TTC sur un budget annexe.

⁶⁸ Cf. Porte de Beaune (commune de Beaune), Noirot (Chagny) et En Mareau (Sainte-Marie-la-Blanche).

⁶⁹ Cf. Rapport de la CLECT, p. 65/74.

⁷⁰ L'attribution de compensation (AC) est le flux financier principal entre les communes et les EPCI à fiscalité professionnelle unique. Elle correspond, schématiquement, à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes à cette catégorie d'intercommunalité.

lesquelles tous les lots ont été cédés, les montants versés aux communes au titre de l'entretien des ZAE sont déduits des attributions de compensation.

L'existence de ces deux régimes est vectrice d'un déséquilibre entre les communes membres de la CABCS :

- Si la zone est active⁷¹, son entretien (réalisé par une commune) sera rétribué comme une prestation supplémentaire et constituera de ce fait une recette qui s'ajoutera à son attribution de compensation (AC) ;
- Si, au contraire, tous les lots ont été cédés (seul l'entretien courant reste à réaliser par une commune), le montant de la prestation impactera à la baisse son AC.

La commune de Beaune est la principale bénéficiaire de ce traitement différencié^{72 73}.

Dans les faits, une confusion a pu être observée dans le respect des deux régimes décrits plus haut. Ainsi, dans le cas de Beaune et de Chagny, les prestations d'entretien réalisées par leurs services communaux sur les ZAE - qui sont identiques - sont déduites de l'AC dans certains cas⁷⁴, alors qu'elles sont totalement indépendantes de celle-ci dans d'autres⁷⁵. Or, cette situation ne s'explique pas par la distinction rappelée plus haut (opérations achevées/opérations en cours).

Enfin, bien que réalisées en régie, ces prestations sont facturées hors taxes sur le budget annexe, et toutes taxes comprises sur le budget principal. Or, aucune base juridique ne justifie cette prise de position, qui vient en contradiction avec le principe en vigueur sur ce sujet⁷⁶.

La chambre note que ce traitement différencié a vocation à prendre fin prochainement (quand l'ensemble des lots des trois ZAE faisant encore l'objet d'un budget annexe seront cédés). Toutefois, elle invite la CABCS à procéder à une harmonisation des procédures, dans le cadre de l'entretien de ces ZAE, à l'issue de la convention en vigueur (courant 2024).

1.2.1.5 Un retard dans le versement de l'acompte et du solde, qui a déjà fait l'objet d'un échange avec le service de gestion comptable

Il apparaît enfin que les dispositions de la convention selon lesquelles l'acompte est versé aux communes avant le 1^{er} avril et le solde au plus tard le 15 décembre après transmission

⁷¹ Au sens où des lots sont encore à céder.

⁷² La CLECT avait en effet évalué les charges annuelles courantes de la ZA « porte de Beaune » qui fait l'objet d'un budget annexe à 49 545 € HT.

⁷³ Deux autres communes sont concernées (Chagny et Sainte-Marie-la-Blanche). Les charges courantes annuelles des ZA concernées ne s'élèvent toutefois qu'à 4 151 € et 2 056 €.

⁷⁴ Cf. entretien des ZAE Beaune-Vignoles, la berlotte, bruottées et creusottes rattachées au budget principal.

⁷⁵ Cf. Entretien des ZAE porte de Beaune et noirs (rapport CLECT p. 65/74).

⁷⁶ *Le guide de la TVA à l'usage de collectivités locales* de la DGFIP indique, dans sa version la plus récente, que les prestations de services entre collectivités, y compris les opérations de gestion et d'entretien, sont imposables de plein droit à la TVA.

du rapport d'intervention⁷⁷ sont rarement respectées⁷⁸. Des rapports d'intervention sont produits au milieu ou en fin d'année n, alors qu'ils auraient normalement dû l'être en fin d'année n-1 (pour justifier le versement du solde). Il a même pu être relevé la présence d'un rapport, qui atteste début juin (donc a priori) de la réalité du service fait pour l'ensemble de l'année⁷⁹.

S'agissant d'une recette pour les communes, le service de gestion comptable de Nuits-Saint-Georges a préconisé en septembre 2022, dans le cadre des mises à disposition de personnels, que ces opérations fassent l'objet de l'émission d'un titre par les communes (avant celle d'un mandat par la CABCS). L'EPCI a indiqué que cette mesure a été transposée à l'entretien des ZA. Son application est toutefois limitée, puisque, sur l'exercice 2022, sept mandats de rattachement (pour un montant total de près de 42 000 €⁸⁰) ont été émis entre le 10 et le 26 janvier 2023. Pour rappel, le solde aurait normalement dû être versé au plus tard le 15 décembre 2022. La situation s'est répétée pour l'exercice 2023 avec l'émission de dix mandats de rattachement au mois de janvier 2024 (pour un montant total de 41 048 €⁸¹). Cinq communes⁸² n'avaient par ailleurs pas transmis leur rapport d'intervention 2023 à la CABCS à la date d'émission de ces mandats (qui correspondent au versement du solde 2023).

La chambre invite la CABCS à profiter du renouvellement des conventions de gestion de services pour s'inscrire davantage dans la procédure mise en œuvre par le service de gestion comptable. Elle sera attentive à la suite qui sera donnée à son invitation.

1.2.2 Les dépenses liées à la mise à disposition de locaux municipaux au profit de la CABCS

1.2.2.1 Présentation

Des communes membres de la CABCS mettent à disposition des locaux municipaux, afin d'assurer le fonctionnement des services communautaires. Ces mises à disposition sont effectuées pour permettre l'exercice des compétences enfance, petite enfance et formation artistique.

Au cours de la période sous revue, la mise à disposition de ces locaux provient notamment de la commune de Beaune et est régie par quatre conventions. Depuis une première convention de septembre 2018 (qui a pris fin en décembre 2020), des conventions annuelles sont adoptées. Les autres communes concernées voient leurs relations avec la CABCS régies

⁷⁷ Cf. Article 5.3.

⁷⁸ Les mandats de l'acompte sont systématiquement émis plusieurs mois après le 1^{er} avril : à partir du 9 septembre en 2020, du 27 mai en 2021 et du 2 juin en 2022. Un retard est également observé en 2019 (premier mandat émis le 27 août). Cela s'explique en partie par le fait qu'à la suite du contrôle de légalité la convention n'a été validée que le 25 mars 2019 par le conseil communautaire et que les onze conseils municipaux ont délibéré par la suite.

⁷⁹ Et ce, pour un montant inférieur au solde prévisionnel qui sera pourtant versé en intégralité en fin d'exercice avec cette pièce justificative signée en juin (mandat n°4732 du compte de gestion 2021).

⁸⁰ Cf. Comptes de gestion 2019 à 2022.

⁸¹ Cf. compte 62875 p. 6 et 7/12.

⁸² Beaune, Chagny, Meursault, Sainte-Marie-la-Blanche et Tailly.

par deux conventions trisannuelles, portant sur les périodes 2018-2020 puis 2021-2023. Consenties à titre onéreux, ces mises à disposition constituent une charge annuelle de près de 450 000 € TTC en moyenne.⁸³

Bien que leurs objets soient similaires, des modalités de conventionnement distinctes ont été mises en place (entre la commune de Beaune et les autres communes concernées). Interrogée sur ce sujet, la CABCS a expliqué que « *le passage à une convention annuelle pour Beaune devait permettre d'initier la refonte de la convention type. Toutefois ce chantier n'a pu aboutir sur 2021. Les renouvellements ont ensuite été annuels pour, au final, permettre à l'ensemble des conventions d'avoir une date d'échéance au 31/12/2023. (...)* »⁸⁴.

L'analyse des dispositions conventionnelles⁸⁵ permet de constater que cette révision des prix n'est pas le seul élément sur lequel ces conventions divergeaient. Une plus grande souplesse était notamment offerte à la commune de Beaune pour faire évoluer la surface des locaux mis à disposition.

Ces différents éléments ne sont plus d'actualité puisqu'un mode de conventionnement unique, acté par le bureau communautaire du 7 décembre 2023 est dorénavant en vigueur.

1.2.2.2 Une entrée en vigueur tardive des conventions, vectrice d'insécurité juridique

L'examen en bureau communautaire de la dernière convention en date (fin des précédentes fixée au 31 décembre 2023) constitue une bonne pratique. En effet, les trois conventions trisannuelles citées plus haut ont toutes été validées en cours d'année par le bureau communautaire et ce, bien que leur entrée en vigueur ait été rétroactivement fixée au 1^{er} janvier de leur première année d'application⁸⁶.

La CABCS a précisé dans sa réponse que « *la prise d'une délibération avant la date d'entrée en vigueur des conventions est bien la règle* » mais qu'« *il a pu arriver, pour des considérations liées à la finalisation des projets, qu'un décalage soit induit* ». L'instruction effectuée par la chambre⁸⁷ a toutefois révélé que ce retard dans la procédure n'est pas rare et qu'il dépasse parfois les six mois.

De plus, ces conventions étant bipartites, leur caractère exécutoire est nécessairement postérieur à leur double examen par le conseil communautaire et les conseils municipaux concernés⁸⁸. Bien que régulier, un examen en bureau communautaire avant l'entrée en vigueur des conventions n'est donc pas suffisant et ce, d'autant plus que toutes les communes

⁸³ Le détail annuel des montants est présenté en annexe n°5.

⁸⁴ Cf. Réponse à la question 5.1 du questionnaire n°3.

⁸⁵ dont le détail est proposé en annexe n°6.

⁸⁶ Cf. Examen les 21 juin et 20 septembre 2018 des conventions 2018-2020 et le 21 janvier 2021 de la convention 2021-2023.

⁸⁷ Cf. Dans le cas des mises à disposition de locaux mais également dans celui de l'entretien des zones d'activités décrit plus haut.

⁸⁸ En application de l'article L2131-1 du CGCT.

concernées ne sont pas représentées au sein du bureau⁸⁹. A titre d'exemple, la convention 2021-2023 conclue avec la commune de Chagny n'a vu son conseil municipal se prononcer sur le sujet que le 29 septembre 2021, soit près de neuf mois après l'entrée en vigueur qui y est indiquée⁹⁰. Après Beaune, il s'agit pourtant de la commune pour laquelle le montant annuel des mises à disposition est le plus élevé (puisque'il varie de 33 746,43 € en 2018 à 42 759,19 € en 2022⁹¹). Au-delà de l'incidence financière, une entrée en vigueur tardive des conventions est vectrice d'insécurité juridique pour les agents communautaires intervenant dans les locaux mis à disposition par les communes. Dans le cadre de l'actuelle convention (2024-2026), la CABCS a indiqué fin janvier 2024, qu'en dehors de la commune de Beaune, elle ne disposait pas des dates d'examen de celle-ci par les conseils municipaux concernés.

Dès lors, la chambre invite la CABCS à faire examiner par les instances délibérantes, dès le mois de septembre n-1, les conventions bipartites avec les communes prenant effet au 1^{er} janvier n. Cet examen anticipé garantirait que les conseils municipaux concernés soient en mesure de se prononcer sur ces conventions avant leur application dans les faits.

1.2.2.3 Une base tarifaire qui n'a fait l'objet d'aucune révision depuis 2011

Sur l'ensemble de la période sous revue⁹², les tarifs pratiqués pour ces mises à disposition se fondent sur trois forfaits⁹³ :

- 1) Les charges générales ;
- 2) La maintenance et les petites réparations ;
- 3) L'entretien des espaces extérieurs.

Ces tarifs (mentionnés en TTC/an/m²) permettent de définir le tarif global de la mise à disposition, qui est donc appréhendée de la manière suivante pour chaque commune :

- Surface intérieure mise à disposition x (forfait n°1 + forfait n°2) ;
- Surface extérieure mise à disposition x forfait n°3.

Une pondération est également appliquée, lorsque les locaux ne sont que partiellement mis à disposition de la CABCS, afin qu'elle ne s'acquitte pas de l'ensemble des charges afférentes à des locaux dont elle n'est pas l'unique bénéficiaire. Le conventionnement étant dorénavant unique et triennal, les trois forfaits sont révisés chaque année en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'Insee⁹⁴.

⁸⁹ Cf. Vingt-six communes en plus de celle de Beaune sont concernées par ces mises à disposition d'après le tableau de synthèse fourni pour la CABCS. Or, le bureau communautaire ne compte que vingt-et-un membres.

⁹⁰ L'article 8 de cette convention mentionne expressément ce caractère rétroactif.

⁹¹ Cf. D'après les éléments transmis par la CABCS.

⁹² Cf. Article de la convention dédié aux compensations financières (détail des tarifs en annexe n°13).

⁹³ Les services de la CABCS n'ont pas été en mesure d'expliquer les éléments ayant concouru à l'établissement des trois forfaits de base en 2011.

⁹⁴ Contrairement aux autres communes, les tarifs appliqués pour les locaux de la commune de Beaune n'avaient pas été révisés entre 2018 et 2021. L'IRL est obtenu à partir de la moyenne de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers sur les douze derniers mois. Le principal forfait appliqué reflétant les charges afférentes aux énergies (eau, électricité, chauffage, bois, gaz), le choix d'un indice du type « *indice des prix à la consommation – énergie* » apporterait plus de fiabilité à la démarche.

Afin que les tarifs appliqués correspondent le plus parfaitement à la réalité de la dépense et à l'évolution des règles en la matière, la chambre invite la CABCS à réaliser une nouvelle estimation des tarifs avant la fin de la présente convention. A l'issue de celle-ci, les forfaits de base auront en effet quinze ans.

1.2.2.4 La question de la gratuité pour les locaux exclusivement affectés à la réalisation d'une compétence communautaire

Le conventionnement unique acté par le bureau communautaire le 7 décembre 2023 a notamment permis de distinguer deux situations pour la mise à disposition des locaux communaux à la CABCS : celui dans lequel les locaux sont mis à la disposition exclusive de la CABCS, et celui où la mise à disposition n'est que partielle⁹⁵.

Parmi les vingt-six communes concernées, Beaune et Chagny sont les deux seules communes pour lesquelles les locaux font l'objet d'une mise à disposition exclusive. Celle-ci est principalement réalisée au titre des compétences gestion d'équipements culturels d'intérêt communautaire (conservatoire et écoles de beaux-arts) et enfance⁹⁶.

Bénéficiaire exclusif de ces locaux dans le cadre d'un transfert de compétence, l'EPCI devrait à ce titre supporter les obligations du propriétaire⁹⁷. Surtout, cette mise à disposition des biens dont les communes sont propriétaires et qui sont occupés de façon exclusive par les services de la communauté d'agglomération pour l'exercice des compétences transférées devrait être consentie à titre gratuit⁹⁸.

Ce mode de fonctionnement correspondrait aux statuts de l'EPCI, qui précisent, s'agissant des équipements péri et extrascolaires rattachés aux compétences de la communauté d'agglomération, que cet EPCI est gestionnaire (et non bénéficiaire d'une mise à disposition)⁹⁹. Outre la mise en conformité avec les dispositions du CGCT, cette régularisation contribuerait à ce que les dépenses effectives soient le plus proche reflet du coût réel de fonctionnement¹⁰⁰. De plus, dans le cas des enseignements artistiques, cela régulariserait une situation qui perdure depuis 2007¹⁰¹. S'agissant du coût de fonctionnement du conservatoire, la chambre rappelle que la CABCS a la possibilité de bénéficier du soutien financier de l'État¹⁰².

⁹⁵ Dans les versions précédentes, il était uniquement précisé que le coefficient d'occupation correspondait à la quote-part utilisée par la CABCS lorsque cette dernière n'utilise les biens que partiellement, que ce soit en termes de surface ou de durée d'utilisation. Aucune précision n'était apportée pour les cas où ce coefficient serait égal à 1.

⁹⁶ Et de manière plus marginale au titre des compétences eau/assainissement (cf. bureau de la régie des eaux de 27 m² mis à disposition par la commune de Chagny et relais enfants parents assistants maternelles (REPAM) de 128 m² mis à disposition par la commune de Beaune).

⁹⁷ Selon l'article L1321-2 du CGCT.

⁹⁸ Selon les articles L1321-1 et 2 du CGCT.

⁹⁹ Cf. Article 5-3 : intégralité des compétences péri et extrascolaire « *incluant la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements* ».

¹⁰⁰ Et plus indexées sur un forfait/m² dont la CABCS n'est pas en mesure de donner l'origine.

¹⁰¹ L'école des beaux-arts et le conservatoire sont en effet des équipements relevant de la compétence « *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire* » depuis une délibération du conseil communautaire du 25 juin 2007.

¹⁰² Interrogée sur un éventuel concours de la DRAC au fonctionnement du conservatoire intercommunal, la CABCS a en effet indiqué que les conservatoires infra-départementaux ne pouvaient être soutenus. Or, il

La chambre invite donc la CABCS à mettre en œuvre les dispositions des articles L1321-1 et 2 du CGCT relative à la mise à disposition gratuite des biens, notamment dans le cadre du transfert de la compétence « *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels d'intérêt communautaire* »¹⁰³.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrôle de la chambre a permis de relever, s'agissant des relations financières entre la communauté d'agglomération et ses membres, l'existence de régimes distincts en matière de prise en charge des frais d'entretien et de gestion des zones d'activités économiques, mais également en matière de mises à disposition des locaux.

Si l'existence de ces dispositifs relève de la libre administration des collectivités concernées, une mise en cohérence des conventions liant la communauté d'agglomération et ses membres avec la pratique, devrait être réalisée.

1.3 Une information en matière sociale et de prévention des atteintes à la probité à améliorer

1.3.1 Un dispositif d'alerte interne à mettre en place en matière de prévention et de détection des manquements à la probité

La communauté d'agglomération ne propose pas à ses élus ni à ses agents, de dispositif d'alerte interne en matière de conflits d'intérêts ou d'atteinte à la probité (éthique et déontologie), ni d'information en la matière, pourtant rendue obligatoire par la loi Sapin II¹⁰⁴.

S'agissant des élus, il est possible de relever que le règlement intérieur du conseil communautaire, pris en application de la loi¹⁰⁵, se contente de rappeler que « *les délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet soit en leur nom personnel, soit comme mandataire, sont illégales. La délibération devra mentionner*

apparaît que, sur l'ensemble de la région Bourgogne-Franche-Comté, en 2022 et 2023, quatorze conservatoires de ce type ont vu leur fonctionnement soutenu par la DRAC.

¹⁰³ Cf. Statuts.

¹⁰⁴ Cf. Art. 8 de la Loi Sapin 2 du 09/12/2016 : « *Des procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels sont établies par les personnes morales de droit public ou de droit privé d'au moins cinquante salariés, les administrations de l'Etat, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que les EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, les départements et les régions, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.* »

¹⁰⁵ L'article L2121-8 du CGCT fait obligation aux conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants de se doter d'un règlement intérieur dans les six mois qui suivent leur installation. Ces dispositions sont applicables aux établissements de coopération intercommunale, par renvoi de l'article L 5211-1 du CGCT.

l'absence de participation des membres intéressés. »¹⁰⁶ Aucune précision permettant au lecteur d'appréhender le concept de conflit d'intérêts n'est donnée sur ce champ.

Interrogée sur les « *mesures spécifiques déployées pour prévenir et détecter les conflits d'intérêts (élus et agents)* », l'équipe dirigeante s'est contentée de présenter la Charte de l' élu local (volet élus) et le dispositif afférent au cumul des activités (volet agents). Cette réponse ne présente toutefois qu'une partie des dispositions qui permettent de prévenir et détecter les risques de conflits d'intérêts.

La rédaction d'une fiche de procédure en matière d'alerte interne, consultable sur l'intranet, et à destination des agents et des élus, constituerait une réponse à l'obligation posée par la loi en matière de recueil et de traitement des signalements. Cette fiche pourrait être complétée par les coordonnées du référent-déontologue¹⁰⁷. Les services de la CABCS chargés de la formalisation de cette procédure trouveront dans les recommandations de l'Agence française Anticorruption¹⁰⁸ des éléments d'information utiles.

Recommandation n° 1. Etablir sans délai une procédure formalisée de recueil et de traitement des alertes éthiques à destination des agents et des élus communautaires. Communiquer sur cette procédure sur le site intranet de l'établissement.

L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'il s'engageait à doter la communauté d'agglomération d'une procédure de recueil et de traitement des signalements éthiques.

1.3.2 Des données sociales à fiabiliser

Les services de la collectivité présentent aux élus, en début d'exercice, un tableau des effectifs des agents communautaires¹⁰⁹. Or, au cours de la période examinée, la date au cours de laquelle est arrêtée cette évaluation des effectifs n'est pas identique. De même, ce travail n'est pas reproduit chaque année, ce qui ne permet pas de disposer de données à périmètre constant.

Les données disponibles au sein de la communauté d'agglomération sont en outre peu fiables sur cette matière, comme en atteste l'information erronée contenue dans les bilans sociaux¹¹⁰.

¹⁰⁶ Cf. Art. 11 du règlement intérieur du conseil communautaire.

¹⁰⁷ Dont le périmètre de saisine a été étendu depuis juin 2023 aux élus locaux (cf. Loi « 3DS » du 21/02/2022 et Décret n°2022-1520 du 06/12/2022).

¹⁰⁸ Cf. Recommandations datées du 12 janvier 2021, p. 69/87 et suivantes.

¹⁰⁹ Précision apportée par les services de la CABCS : « *Le tableau des effectifs est désormais arrêté au 31 mars en corrélation avec le vote du Budget. C'est ce tableau qui sert à la gestion quotidienne de la Direction des ressources humaines.* » (Cf. Réponse à la question 3.2 du questionnaire n°1).

¹¹⁰ La chambre a pu noter une augmentation particulièrement significative des effectifs physiques rémunérés en 2020. Interrogés sur ce point, les services de la CABCS ont précisé : « *Le bilan social 2020 avait été produit à partir des données RH brutes issues du logiciel CIRIL. Il s'avère que ces données étaient inexactes en termes de saisie, en particulier celles des agents contractuels, qui ne faisaient pas la distinction entre les contractuels sur postes permanents et ceux sur postes non permanents.* »

La chambre recommande à l'ordonnateur de fiabiliser ses données sociales, en modifiant les paramètres de son progiciel CIRIL ou en se dotant d'outils permettant de retracer avec fiabilité l'évolution de ses effectifs. En effet, ce n'est pas la première fois que la chambre relève cette carence¹¹¹. En outre, une information claire sur ce sujet serait d'autant plus utile aux services de la CABCS, qu'elle s'inscrirait dans le cadre de l'obligation nouvelle de rédiger un rapport social unique. La chambre a toutefois bien noté que, dans une délibération de janvier 2024, le bureau communautaire avait validé le principe de la création d'un poste au sein de la DRH, chargé notamment de faire le lien avec la DSI « *pour développer les fonctionnalités du logiciel* »¹¹².

Recommandation n° 2. Se doter d'outils permettant de fiabiliser les données relatives au recensement des effectifs physiques.

En réponse à la chambre sur ce point, il a été indiqué que la communauté d'agglomération s'était fixée comme objectif l'aboutissement de ce chantier pour la fin d'année 2024.

Focus : Le dialogue social dans la CABCS à l'aune des apports de la loi de transformation de la fonction publique

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP) réaffirme le droit des fonctionnaires de participer à l'organisation et au fonctionnement des services publics¹¹³. Elle recentre les attributions des commissions administratives paritaires (CAP) sur l'examen des décisions individuelles défavorables aux agents¹¹⁴. Ce sont dorénavant les lignes directrices de gestion (LDG) qui déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. En outre, sur le modèle de la réforme adoptée en 2017 dans le secteur privé, la loi procède à la fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), pour donner naissance aux comités sociaux territoriaux (CST), à compter du 1^{er} janvier 2023. Ces derniers, au sein desquels une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT) est prévue¹¹⁵, sont appelés à devenir l'instance de référence en matière de concertation sur les sujets d'ordre collectif. Enfin, à partir de 2021, le bilan social annuel élaboré par les administrations employeurs est remplacé par un rapport social unique. Ce document doit servir de support à un débat relatif à l'évolution des politiques des ressources humaines.

¹¹¹ Au Rapport d'observations définitives de 2015 (p. 45/57), était notamment mentionné : « 6.2 *Le bilan social* : (...) Or, la lecture du bilan social 2013 élaboré par la CA présente des incohérences (problèmes d'additions le plus souvent) et des erreurs (chiffres erronés) qui sont dommageables à une synthèse pertinente. La chambre invite la CA à remplir avec plus de soin ce rapport biannuel sur l'état de la collectivité (...), ce à quoi elle s'est engagée dans sa réponse au rapport d'observations provisoires. ».

¹¹² Cf. Délibération n° BU/24/002 prise au cours du bureau communautaire du 18/01/2024.

¹¹³ Cf. Article 1 de la LTFP.

¹¹⁴ La loi supprime les sujets afférents aux demandes de mutation et de promotion (à compter du 1^{er} janvier 2020) et les propositions d'avancement et de promotion (dès le 1^{er} janvier 2021).

¹¹⁵ Pour les collectivités de plus de 200 agents.

Les développements qui suivent s'inscrivent dans le cadre des orientations de la formation inter juridiction « *Enquête sur le dialogue social dans la fonction publique* », qui s'intéresse à l'application concrète des dispositions de la LTFP¹¹⁶.

La mise en place des nouvelles instances issues de la loi de 2019 au sein de la CABCS:

Le comité social territorial a été mis en place suivant une délibération datée du 28 mars 2022. Le nombre de représentants du personnel a été fixé à quatre titulaires et quatre suppléants, conformément à ce que prévoit l'article 4 du décret n°2021-571¹¹⁷.

Conformément aux éléments de réponses communiqués par ses services, la CABCS a fait le choix d'établir « *les LDG relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et aux orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels* »¹¹⁸ dans un document commun¹¹⁹. Elles ont pris effet au 1^{er} décembre 2021.

Le projet de lignes directrices (2021-2023) a notamment été piloté par le « *Co 1er Vice-Président* », en charge de l'Administration générale, des Ressources humaines et des Milieux naturels, et le directeur général des services. « *Sur la base du volontariat, les chefs et directeurs de service ont co-construits les LDG lors de deux réunions de travail. Les représentants du personnel ont été associés à la démarche dans le cadre d'une réunion de travail avant le passage en Comité technique.* »¹²⁰

Parmi les informations contenues dans ce document, il est intéressant de relever les axes stratégiques retenus au titre de la « *stratégie pluriannuelle de pilotage des RH* », à savoir :

- « 1- Développer l'attractivité de la collectivité / la marque employeur ;
- 2- Réduire l'absentéisme / améliorer la qualité de vie au travail ;
- 3- Assurer une continuité du service public ;
- 4- Favoriser l'égalité femme / homme »¹²¹.

Ainsi, en matière de valorisation des parcours, il y est précisé que la promotion interne s'opère sur proposition de l'autorité territoriale, sur la base d'un « *barème de 100 points* »¹²², préalable à la sélection des dossiers présentés au centre de gestion¹²³.

Lors de la présentation du texte au Comité technique, cette proposition a été adoptée à l'unanimité par les deux collèges (employeur et personnel). Des élections professionnelles ont été organisées en 2022 afin d'installer les nouvelles instances. Le rapport social unique est en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ces lignes.

¹¹⁶ Cf. « Enquête sur le dialogue social dans la fonction publique », Questionnaire resserré.

¹¹⁷ Cf. « *Selon l'effectif des agents relevant du comité social territorial, le nombre de représentants titulaires du personnel est fixé dans les limites suivantes : (...) 2° Lorsque l'effectif est supérieur ou égal à deux cents et inférieur à mille : quatre à six représentants (...)* ».

¹¹⁸ Cf. Art. 13 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux LDG et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

¹¹⁹ Cf. Arrêté n°2021-432 du président de la CABCS en date du 09/12/2021, p. 2.

¹²⁰ Cf. Annexe de l'arrêté n°2021-432 mentionné plus haut, p. 1.

¹²¹ Cf. Annexe de l'arrêté n°2021-432, p. 7/16.

¹²² Cf. Annexe déjà citée, p. 13 et 14/16.

¹²³ Sur ces 100 points, 30 sont affectés à la valeur professionnelle de l'agent. Celle-ci est évaluée à partir de l'appréciation de la manière de servir, en se basant sur les trois derniers entretiens professionnels.

Les moyens mis à disposition des syndicats

A la suite des élections professionnelles du 8 décembre 2022, aucune liste n'ayant été déposée¹²⁴, l'établissement a procédé à la nomination de représentants des syndicats par tirage au sort¹²⁵. Ces derniers, selon les informations communiquées par la CABCS au cours de l'entretien d'ouverture du contrôle, sont en cours de formation.

L'impact des nouveaux outils du dialogue social

Compte tenu de ce qui précède (absence de candidats aux dernières élections professionnelles et formation en cours des représentants désignés par tirage au sort), « *il n'a pas été constaté de gain de temps dans le traitement des dossiers. Les incidences de la mise en œuvre de la loi ne sont aujourd'hui pas mesurables au niveau de la CABCS.* »¹²⁶

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les services de la communauté d'agglomération produisent des informations en matière de ressources humaines qui nécessitent d'être fiabilisées afin de permettre leur utilisation à des fins d'analyse rétrospective et prospective. Ce qui entre pleinement dans les objectifs fixés notamment par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019.

L'absence de dispositif de recueil et de traitement des alertes éthiques constitue en outre une carence qui appelle une réflexion autour de la mise en œuvre d'un mécanisme d'information et de prévention commun aux agents et aux élus.

¹²⁴ Cf. Réponse à la question 10.3 du questionnaire n°2 et tableau de recensement issu de la Direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur.

¹²⁵ Cf. Art. 6, 34 et 50 du décret n°2021-571 du 10 mai 2021 relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et leurs établissements publics ; Art 11, 23 et 36 du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et Art. 10, 17 alinéas 6 et 22 du décret n° 2016-1858 du 23 décembre 2016 relatif aux commissions consultatives paritaires de la fonction publique territoriale.

¹²⁶ Cf. Réponse à la question 10.4 du questionnaire n°2.

2 DES RELATIONS AVEC LES TIERS À SÉCURISER

Selon les recommandations de l'Agence française Anticorruption (AFA), la maîtrise des risques d'atteinte à la probité passe par le développement d'un dispositif qui concerne tout à la fois les services et les organes décisionnels. D'après l'AFA, en outre, la commande publique et les relations avec les associations constituent les secteurs les plus exposés au risque pénal. La chambre a donc mené une instruction dans l'objectif d'apprécier les moyens mis à la disposition des services et des élus dans la prévention et la maîtrise du risque d'atteintes à la probité sur ces champs.

2.1 Des processus d'achat qui tendent vers davantage d'efficience, mais à sécuriser juridiquement

2.1.1 Une organisation plus efficiente

Au sein de la CABCS, l'organigramme de la direction de la commande publique, des achats, de la reprographie et du courrier distingue les procédures « achats » et « commande publique ». Cette distinction indique l'existence, à côté des procédures de commande publique « classiques » (dont l'objectif est de procéder aux achats de biens et services pour le compte des directions opérationnelles), d'une stratégie d'amélioration de la performance dans les achats (notamment : tendre vers des achats mutualisés).

Dans les faits, dans cette direction, le service achats est responsable du recensement des « besoins d'achats en investissement (mobilier, électro-ménager, sono ...) de chaque service »¹²⁷. En outre, « les fournitures récurrentes pour les besoins transversaux (fournitures scolaires, fournitures de bureau, produits d'entretien, papier, ...) de la commune et/ou de la CABCS sont directement achetées par marchés (groupements de commandes) par le service achats. »¹²⁸ Cette stratégie de mutualisation des achats constitue une pratique favorable à des économies d'échelle.

De même, en matière de formalisation des procédures, la chambre a pu constater que le site intranet de la communauté d'agglomération comportait des fiches de procédures pour les commandes de fournitures de bureau et de produits d'entretien. Une fiche de procédure générale est également publiée. Celle-ci renseigne notamment sur les marchés mutualisés existants, auxquels il convient d'avoir recours pour des besoins s'y référant¹²⁹. Ici aussi, la formalisation des procédures constitue une bonne pratique pour permettre d'homogénéiser les processus.

¹²⁷ Cf. CABCS, *Guide de l'achat public*, 2023, p. 9/27.

¹²⁸ Cf. CABCS, *Guide de l'achat public*, 2023, p. 8/27.

¹²⁹ Cette fiche comporte par ailleurs un rappel de l'obligation en la matière : « Lorsqu'il existe un marché ou un accord-cadre pour répondre à un besoin (ex : vidéoprojecteur, impression, matériel informatique ...), tous les services doivent impérativement commander via ce marché, sans consulter d'autres fournisseurs en amont ».

Sur le plan de la prévention des risques juridiques et financiers, il a pu être constaté que l'organisation des fonctions achats/commande publique était cadrée par plusieurs documents consultables sur le site intranet de l'établissement, à savoir :

- Un guide de l'achat public, édité en 2018¹³⁰ et dont la dernière mise à jour au moment de la rédaction de ce rapport date de l'année 2023 ;
- Des modèles de documents, relatifs à l'analyse des offres, aux échanges de mails avec les fournisseurs (demande de devis, information des candidats retenus ou non).

En outre, des sessions de formation au droit de la commande publique sont organisées en interne, à destination des acheteurs. Ces sessions associent des agents de la communauté d'agglomération et de la commune de Beaune. Elles sont assurées par la directrice de la commande publique, des achats, de la reprographie et du courrier.

2.1.2 Une sécurisation juridique nécessaire des procédures de passation des marchés

Les acheteurs publics ont pour obligation d'assurer, dès le 1^{er} euro, l'application des grands principes de la commande publique, qui sont par ailleurs inscrits en préliminaire du code.¹³¹ **Leur ambition n'est pas uniquement de réaliser des économies dans les différentes phases de la procédure d'achats, mais de prémunir les élus et les agents qui interviennent dans une zone de risques juridiquement sensible**¹³². Par la consultation d'un échantillon de marchés, portant sur la totalité de la période sous revue et pour des objets et des montants distincts, il a pu être relevé des mauvaises pratiques, communes à l'ensemble de l'échantillon dans les étapes de la passation, qui exposent l'établissement (ses services et les élus qui prennent les décisions) à des risques juridiques significatifs.

2.1.2.1 Un champ d'application du code de la commande publique à respecter

Le code de la commande publique (article L2) s'applique dans le cas de contrats conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Or, il est apparu que les services de la communauté d'agglomération avaient pu contracter avec des fournisseurs sur des matières qui n'ont pas été appréhendées, à tort, comme relevant du champ de la commande publique. Un exemple illustre cette situation.

¹³⁰ Cf. Réponse à la question 5.3 du questionnaire n°2.

¹³¹ Cf. Code de la commande publique, Titre préliminaire de la partie législative, article L3 :

« Les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. ».

¹³² La compagnie d'assurance SMACL publie chaque année un rapport sur le risque pénal des élus et des agents publics territoriaux. Pour 2022, ce rapport rappelle que près de la moitié des motifs de poursuites contre les élus locaux et fonctionnaires territoriaux sur l'ensemble des mandatures depuis 1995 avait pour origine des manquements à la probité (cf. rapport 2022 p. 21 et 30).

Le bureau communautaire du 1^{er} décembre 2022 a acté la conclusion d'une convention de partenariat avec une association culturelle. Cette convention s'est inscrite dans le cadre du projet de revitalisation économique du territoire (selon une information du conseil communautaire de juin 2022). D'un point de vue opérationnel, des rencontres annuelles, organisées en roulement dans trois communes¹³³, ont été mises en place à l'été 2023, sous l'appellation « festival vivons plus haut ». Elles ont pris la forme de colloques et de conférences, d'animations culturelles et musicales, ainsi que de marchés valorisant les produits locaux.

Les missions confiées à l'association portaient notamment sur le volet « animation culturelle et musicale », via la programmation et la contractualisation avec les artistes, ainsi que le montage et le démontage des scènes. La CABCS s'est engagée à verser à l'association une « contribution financière » à hauteur de 26 000 € TTC¹³⁴, pour ce qui s'assimile, dans les faits, à une prestation de services ; cela a été confirmé par l'imputation comptable¹³⁵ de cette opération, et par les services de la CABCS elle-même (cf. sa réponse sur ce sujet).

Ces missions auraient dû être confiées à l'association dans le cadre des règles fixées par le code de la commande publique. S'agissant ici d'une prestation dont le montant est inférieur à 40 000 € H.T, elle pouvait en outre s'inscrire dans une procédure sans publicité ni mise en concurrence préalables (au sens de l'article L2120-1 du code de la commande publique).

De surcroît, la CABCS a justifié le choix du recours à cet opérateur par sa « proximité »¹³⁶, ce qui est contraire au principe d'égalité de traitement des candidats.

Au cours du contrôle, l'ordonnateur a mentionné une réponse ministérielle datée du 4 février 2021, qui concerne les procédures de passation des marchés publics de faibles montants. De ce point de vue, la chambre et la réponse ministérielle rappellent que les facilités en matière de procédure de mise en concurrence qui sont accordées à l'acheteur public dans ce cas ne doivent pas conduire à méconnaître le respect des principes fondamentaux de la commande publique et sont conditionnées à la nature de la prestation et au degré des connaissances dont l'acheteur dispose quant au secteur économique concerné. Elle relève d'ailleurs que, pour la deuxième édition, les services communautaires ont fait le choix d'une « mise en concurrence », comme l'a signalé l'ordonnateur.

2.1.2.2 Des délais de consultation irrégulièrement courts

Dans le cas de marchés à procédure adaptée, la détermination des délais de remise des candidatures et des offres est laissée à la libre appréciation de l'acheteur (articles R. 2143-1 et R. 2143-2 du CCP). Pour autant, ce dernier doit tenir compte du montant du marché, de la complexité des prestations, de la facilité d'accès aux documents de la consultation, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces exigées des candidats. Ces délais doivent en effet permettre aux opérateurs économiques intéressés de disposer du temps nécessaire pour préparer leur dossier de candidature et leur offre. Le non-respect de cette règle s'illustre notamment dans un dossier relativement récent.

¹³³ Aubigny-la-Ronce, Thury et Baubigny.

¹³⁴ L'examen par le seul bureau communautaire d'une convention de partenariat ayant une telle incidence financière est possible depuis l'évolution des délégations du conseil au bureau communautaire actée par le conseil communautaire du 13 décembre 2021.

¹³⁵ Op. cit. p. 1/11.

¹³⁶ Cf. Une réponse écrite faite à la chambre.

Fin 2021¹³⁷, les services de la CABCS ont lancé une consultation sous forme de procédure adaptée à lot unique, pour le remplacement du parquet dans deux salles de l'école des beaux-arts (Beaune). La particularité de ce marché était que les travaux devaient se dérouler pendant les vacances d'été, pour ne pas gêner la pratique des élèves¹³⁸.

Le règlement de la consultation, mis en ligne début septembre 2021, a fait l'objet d'une modification, en date du 30 septembre 2021. Cette modification a consisté en l'ajout de précisions concernant la visite préalable des lieux, présentée comme nécessaire pour déterminer la nature du produit à proposer¹³⁹. La date limite de remise des offres, fixée initialement au 11 octobre 2021, est demeurée inchangée. Or, la précision apportée fin septembre 2021 était de nature à imposer une contrainte supplémentaire (visite obligatoire sur site), justifiant par là un allongement du délai de remise des offres¹⁴⁰.

En l'espèce, un délai de huit jours ouvrés¹⁴¹ laissé aux candidats pour finaliser leurs offres aurait pu être considéré par le juge comme insuffisant pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Recommandation n° 3. : En conformité avec l'article R. 2151-4 du code de la commande publique, prolonger le délai de réception des offres lorsqu'un complément d'information ou une modification importante sont apportés aux documents de la consultation.

2.1.2.3 Une égalité de traitement des candidats qui n'est pas toujours garantie

Pour la création d'une aire de covoiturage et d'un parking-relais à Beaune, une procédure de marché à procédure adaptée a été lancée par la CABCS en 2022. Le lot 1 (1 750 747,15 € HT) a été attribué à un groupement d'entreprises,.

L'offre initiale de ce candidat, qui comportait notamment la fermeture de l'axe routier (contraire aux dispositions de l'article 10.3 du CCTP et aux conventions conclues avec le concessionnaire autoroutier) était manifestement inappropriée¹⁴². Elle a d'ailleurs été qualifiée comme « ne pouvant être acceptée » dans le rapport d'analyse des offres.

¹³⁷ Date de publication de l'avis d'appel public à la concurrence : 13 septembre 2021.

¹³⁸ Cf. Article 2-5 du CCTP, p. 6/13 : « La date de début des travaux est fixée dans l'ordre de service adressé au titulaire. Les travaux se dérouleront pendant les vacances d'été 2022 en site inoccupé. »

¹³⁹ Cette visite était d'ailleurs rendue obligatoire, comme en témoigne le règlement de la consultation modifié, dans son préambule, p. 2 : « La visite des lieux est obligatoire pour remettre une offre, sous peine d'irrégularité. ».

¹⁴⁰ L'allongement du délai est obligatoire lorsque les offres ne peuvent être déposées qu'à la suite d'une visite du site (Cf. Art. R2151-3 du CCP).

¹⁴¹ Du 30/09/2021 (date de modification du RC) au 11 octobre 2021 (date limite de dépôt des candidatures et des offres).

¹⁴² Une offre inappropriée, au sens de l'article L2152-4 du CCP, est une offre « sans rapport avec le marché parce qu'elle n'est manifestement pas en mesure, sans modification substantielle, de répondre au besoin et aux exigences de l'acheteur qui sont formulés dans les documents de la consultation ».

Cette offre a pourtant fait l'objet d'une régularisation dès le stade de la demande de précisions. Ce qui est contraire à ce que prévoit l'article R2152-1 du code de la commande publique.

Sur un autre dossier, les services de la CABCS ont pu considérer qu'une offre était régulière¹⁴³, alors que le candidat proposait un délai d'exécution supérieur au délai défini par l'acheteur.

En procédant de la sorte sur ces deux dossiers, la CABCS n'a pas été en mesure de garantir l'égalité de traitement des candidats.

Recommandation n° 4. : En conformité avec l'article L. 3 du code de la commande publique, garantir l'égalité de traitement des candidats, notamment dans l'appréciation de la régularité et de la valeur technique des offres.

2.1.2.4 Des réflexes à acquérir sur la préparation et la mise en œuvre des procédures

Plusieurs dossiers ont révélé un manque de sécurisation des procédures sur trois éléments.

Tout d'abord, dans la préparation de la procédure, il est rappelé qu'une entité adjudicatrice et un pouvoir adjudicateur peuvent décider de ne pas allouer un marché, lorsque la dévolution en lots séparés risque de conduire à une procédure infructueuse. Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allouer le marché, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision¹⁴⁴. Or, lors de la consultation du marché de travaux de canalisations pour la sécurisation de l'alimentation en eau potable à Beaune (2019), il est apparu que cette règle n'avait pas été respectée.

De même, si l'acheteur est en droit de vérifier l'aptitude des candidats à exercer l'activité objet du marché¹⁴⁵, la renommée de l'entreprise ou une expérience passée ne peuvent conditionner l'attribution d'un marché public. Or, la formulation employée dans le registre de consultation du marché de remplacement du parquet dans deux salles de l'école des Beaux-arts (2021) déjà cité, aurait pu, de ce point de vue, être interprétée comme contraire à cette règle. Dans cette procédure, en effet, les candidatures étaient notamment sélectionnées au regard de leurs « garanties techniques, professionnelles et financières »¹⁴⁶, ainsi que de l'existence d'au moins « trois références de moins de cinq ans en adéquation avec l'objet du marché ».

¹⁴³ Cf. Article L2152-2 du CCP : « Une offre irrégulière est une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation, en particulier parce qu'elle est incomplète, ou qui méconnaît la législation applicable notamment en matière sociale et environnementale. ».

¹⁴⁴ Cf. Art. L2113-11 du CCP.

¹⁴⁵ Cf. Art. R2144-3 du CCP : « La vérification de l'aptitude à exercer l'activité professionnelle, de la capacité économique et financière et des capacités techniques et professionnelles des candidats peut être effectuée à tout moment de la procédure et au plus tard avant l'attribution du marché. ».

¹⁴⁶ Cf. Article 6-1-1 du règlement de consultation, p. 6/10.

Enfin, la CABCS a attribué en février 2021 un marché de travaux d'assainissement et d'eau potable du quartier Lavirotte à Nolay. Or, l'offre de ce candidat, qui s'élevait à 560 467,40 € HT, était significativement moins élevée, non seulement que la moyenne des offres proposées par les trois autres soumissionnaires (666 709 € H.T en moyenne soit 19 % de plus que l'offre retenue¹⁴⁷), mais surtout que l'estimation préalable réalisée par le maître d'œuvre de la CABCS (647 758 € H.T soit 15,6 % de plus¹⁴⁸). Cette situation aurait dû alerter les services de la CABCS sur le caractère anormalement bas de cette offre.

Pour rappel, afin de protéger l'acheteur d'offres financièrement séduisantes mais dont la solidité pourrait ne pas être assurée, l'article L. 2152-6 du CCP impose une procédure de détection des offres anormalement basses (des précisions et justifications sur le montant de son offre doivent être demandées au candidat concerné). Et, si la comparaison de l'offre avec la moyenne des autres candidats et l'estimation des services ne suffisent pas à qualifier automatiquement l'offre d'anormalement basse, ces indices doivent enclencher une procédure contradictoire avec le candidat concerné.

Dans sa réponse à la chambre sur ce dossier, l'EPCI a indiqué avoir abordé ce sujet avec le maître d'œuvre qui a confirmé le constat indiqué dans le rapport d'analyse des offres, selon lequel « aucun prix anormalement bas n'a été détecté¹⁴⁹ ». La CABCS n'a pas été en mesure de fournir un écrit démontrant que le maître d'œuvre avait bien été interrogé sur le sujet.

La chambre invite la CABCS à se conformer aux dispositions de l'article L2152-6 du code de la commande publique relatif au traitement des offres anormalement basses.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La consultation d'un échantillon de marchés publics a permis de relever l'existence de plusieurs carences significatives, communes à l'ensemble des procédures de passation retenues.

L'attention des services de la communauté d'agglomération est ainsi appelée en particulier sur le respect des grands principes de la commande publique, au premier rang desquels figure l'égalité de traitement entre les candidats. Ces principes ont non seulement pour objet de permettre des achats au meilleur prix, mais ils participent surtout à la protection juridique des intervenants (élus et agents).

¹⁴⁷ Cf. RAO p.9/14.

¹⁴⁸ Op. cit. p. 5/14.

¹⁴⁹ RAO p. 9/14

2.2 Des relations à mieux encadrer avec le secteur associatif

2.2.1 Un processus d'attribution des subventions qui doit gagner en transparence et en rigueur

2.2.1.1 Une hausse relative du montant total des subventions versées entre 2018 et 2023, et une grande stabilité des tiers soutenus

Au cours de la période sous revue (2018-2023), la CABCS a apporté son concours financier au titre du fonctionnement de sept à huit acteurs associatifs intervenant notamment dans le secteur culturel. Ces sommes, qui ont représenté une dépense de 3 €/habitant tout au long de cette période, ont été relativement stables. Les évolutions constatées (hausse de près de 12 % entre 2018 et 2023) sont notamment liées aux montants versés à l'association « pour l'inscription des climats du vignoble de Bourgogne au patrimoine mondial de l'UNESCO » (15 000 €/an entre 2018 et 2020, 20 000 € en 2021 et 26 000 € en 2022), et s'expliquent par l'évolution des missions et actions portées par cette association. Le tableau qui suit présente le détail de cette évolution générale.

Tableau n° 10 : Évolution du montant des subventions de fonctionnement versées aux associations entre 2018 et 2023 (compte 6574)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
Montant TTC	138 500 €	141 000 €	152 000 €	148 500 €	153 000 €	155 000 €	+ 11,9 %

Source : Délibérations du conseil communautaire

De même, la liste des associations subventionnées évolue peu au cours de la période sous revue. Interrogés sur ce point, les services de la communauté d'agglomération ont notamment mis en avant le principe de spécialité¹⁵⁰ qui régit les EPCI. Pour la chambre, cette situation est également la conséquence d'une communication limitée en matière de possibilités de subventionnement (peu d'informations présentes sur le site internet de l'entité, des dossiers transmis aux seules associations déjà subventionnées). Elle rappelle que l'application du principe de spécialité ne dispense pas la CABCS de faire preuve de davantage de transparence dans ce domaine¹⁵¹. Elle l'invite donc à rendre plus accessible cette information sur les conditions d'octroi des subventions (via son site internet par exemple).

¹⁵⁰ Un EPCI ne peut intervenir que dans les champs de compétences qui lui ont été transférées et uniquement à l'intérieur de son périmètre.

¹⁵¹ L'actualité a par ailleurs souligné qu'une subvention pourrait être attribuée à des associations sportives.

2.2.1.2 Des modalités de partenariat perfectibles

En 2023, la CABCS a versé une subvention annuelle de plus de 23 000 € à trois associations. Ce seuil s'accompagne d'un conventionnement obligatoire¹⁵². Or, bien que concernant un partenaire proche de la communauté d'agglomération¹⁵³, l'association « pour l'inscription des Climats du vignoble de Bourgogne au patrimoine mondial de l'UNESCO » n'a pas conclu de convention avec la CABCS.

Interrogés sur ce point, les services de la communauté d'agglomération ont précisé être membre fondateur de cette association. En outre, malgré l'absence de convention annuelle, « l'action de l'association est cadrée par différents documents, dont la convention cadre 2022-2026 définissant les modalités de partenariat, l'engagement des différents signataires et le plan d'actions. L'association rend compte de son action chaque année à ses membres, dont la communauté d'agglomération, dans ses différentes instances (conférence territoriale, assemblée générale, commissions) et via l'élaboration d'un bilan annuel ».

La chambre observe à ce sujet que le lien entre cette convention-cadre (2022-2026) et la subvention susnommée ne va pas de soi, puisqu'il s'agit de décisions actées lors de conseils communautaires distincts. De plus, la convention-cadre a pour objet de déployer « les actions issues du plan de gestion du site des Climats du vignoble de Bourgogne »¹⁵⁴. Son article 3.1¹⁵⁵ distingue ainsi les engagements communs et particuliers. L'ensemble de ses actions fait l'objet de « conventions financières spécifiques par thématiques » ou de « contrats territoriaux ». Le programme d'actions annexé à la convention-cadre reste un document général, qui ne présente pas d'actions spécifiques dédiées au territoire de l'EPCI. Au final, aucun élément précis dans cette convention-cadre ne détermine l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation ainsi que les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée par la CABCS ; ce qui est contraire aux dispositions de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000.

En définitive, la CABCS n'a pas conclu de convention spécifique et de contrat territorial avec l'association pour l'inscription des climats du vignoble de Bourgogne au patrimoine mondial de l'UNESCO. La chambre invite donc la communauté d'agglomération à conventionner avec cette association.

En conformité avec l'annexe 1 de la circulaire du Premier ministre¹⁵⁶ afférente aux relations partenariales entre les pouvoirs publics et les associations, cette convention pourra revêtir un caractère pluriannuel. Ce même texte précise que ce mode de conventionnement sur une période de quatre années constitue une pratique à privilégier. Une telle pluri annualité apporte ainsi une meilleure visibilité aux structures associatives, sans engager fermement le financeur en dehors de la première année¹⁵⁷. Cette modalité pourrait ainsi s'appliquer également aux écoles de musique associatives (avec lesquelles la CABCS a conclu des conventions annuelles sur l'ensemble de la période sous revue dont le montant dépasse les 23 000 €/an).

¹⁵² Selon l'article 1 du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

¹⁵³ La CABCS est représentée dans l'association par un élu communautaire (cf. délibération n° CC/20/054 issue du conseil communautaire du 23 juillet 2020).

¹⁵⁴ Op. cit. p. 7/44.

¹⁵⁵ Op. cit. p. 8 et 9/44.

¹⁵⁶ Op. cit. p. 2/9.

¹⁵⁷ Les montants attribués pour les années suivantes étant fonction des disponibilités de crédits et conditionnés à l'atteinte des objectifs.

2.2.1.3 Une instruction *a minima* des demandes de subvention, qui n'est pas de nature à faciliter une décision objective de la part des élus

La CABCS n'a pas adopté de règlement d'intervention en matière d'instruction des demandes de subvention. Si l'adoption d'un tel document ne constitue pas une obligation, elle permet toutefois de définir un cadre pour la recevabilité des demandes de subvention, ainsi que la procédure et le calendrier de leur instruction¹⁵⁸. De même, adopter ce texte permettrait de fixer un cadre pour les engagements des organismes bénéficiaires, y compris en matière de publicité du soutien financier apporté.

Dans sa réponse au questionnaire de la chambre sur ce thème, la CABCS a précisé que la recevabilité était vérifiée au regard des compétences de l'EPCI. Dans le cas où la demande est jugée recevable, « *elle est instruite par les services qui contrôlent le dossier déposé afin de vérifier sa complétude* ». Le rôle des services en matière d'instruction apparaît donc limité. Ce constat a été confirmé par la suite. Dans un premier temps, la CABCS a indiqué qu'« *il n'y a pas à proprement parler d'avis technique sur les demandes* ». Dans un second temps, l'EPCI ne mentionne aucune analyse financière formalisée.

Sur ce thème, les différentes réponses apportées par la CABCS font apparaître que, malgré un double examen en commission finances puis en conseil communautaire, aucun élément en matière de description de la situation financière des organismes subventionnés n'est spontanément porté à la connaissance des élus¹⁵⁹. Ce constat vaut autant pour les arbitrages préalables¹⁶⁰ que pour la commission Finances. Dans les deux cas, les décisions se fondent, en l'absence de demandes expresses d'informations complémentaires, sur le seul tableur recensant l'évolution des montants alloués les années précédentes et le montant demandé l'année concernée, ce qui constitue une information limitée pour permettre aux élus de prendre des décisions éclairées.

Ainsi, la consultation des dossiers 2023 des trois associations percevant plus de 23 000 € de subventions illustre les défauts de cette situation. Ces structures disposaient en effet de marges financières confortables¹⁶¹, sans que cela ne conduise les services à s'interroger sur les montants alloués ou à faire des propositions alternatives (proportionnées aux besoins réels de ces associations).

Trois autres carences ont été constatées. La question des conflits d'intérêts (dont la prévention pourrait être assurée par une liste des administrateurs des associations qui n'est elle-même pas demandée) n'est pas abordée. De même, la déclaration d'engagement ne fait pas état des obligations de l'organisme subventionné en matière de publicité du soutien de la CABCS¹⁶².

¹⁵⁸ Celui-ci est stable sur l'ensemble de la période sous revue. A l'exception de 2020, les subventions sont en effet attribuées lors du deuxième conseil communautaire de l'année en mars ou avril. La date limite de dépôt des dossiers est fixée à la mi-décembre de l'année n-1.

¹⁵⁹ Cf. Le dossier de demande de subvention, seul document décrivant la situation financière des organismes subventionnés, n'est pas transmis aux élus siégeant en commission finances.

¹⁶⁰ La CABCS a indiqué qu'aucune demande n'était éliminée à ce stade. L'ensemble des demandes sont donc examinées par la commission finances.

¹⁶¹ Cf. Les reports à nouveau et/ou les disponibilités de ces trois acteurs représentaient 50 à 80 % de leurs charges annuelles en 2022. Ce qui les plaçait dans des situations financières confortables.

¹⁶² La CABCS a précisé dans sa réponse que même en l'absence d'obligation formalisée, les partenaires apposent le logo de la CABCS sur leurs supports de communication. Deux exemples ont été fournis à partir des

Enfin, le nombre d'adhérents qui résident sur le territoire de la CABCS n'est pas demandé ; ce qui permettrait pourtant de justifier l'intérêt local propre au versement de ces aides financières¹⁶³.

Au-delà de cette situation, l'analyse du dossier de demande de subvention a permis de relever l'existence d'une irrégularité : l'absence de demande de comptes certifiés (par un commissaire aux comptes) pour les associations qui perçoivent annuellement plus de 153 000 € de subventions par l'ensemble des autorités administratives¹⁶⁴. C'est le cas de l'association pour l'inscription des climats du vignoble de Bourgogne au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Ainsi, la procédure d'instruction des demandes de subvention comporte des fragilités qui peuvent être préjudiciables tant à l'entité qu'aux élus, dans la mesure où elle ne contribue pas à donner une information complète sur la situation des impétrants. Pour rappel, une situation de conflit d'intérêts est susceptible d'entraîner deux effets juridiques importants : l'illégalité des délibérations prises, ainsi qu'une sanction pénale des personnes intéressées au titre de l'infraction de prise illégale d'intérêts.

Recommandation n° 5. : Mettre en œuvre une procédure d'examen des demandes de subventions, comprenant notamment une analyse des éléments financiers et juridiques, afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts.

2.2.1.4 Des enregistrements comptables à sécuriser et à optimiser

L'analyse des délibérations portant accompagnement financier des associations a démontré, pour la période examinée, que l'imputation comptable des subventions versées¹⁶⁵ pouvait être améliorée. Ce constat est illustré par les relations nouées par l'EPCI avec deux associations œuvrant dans le secteur social.

En septembre 2019, le conseil communautaire a acté la conclusion d'une convention de partenariat avec l'association « les restaurants du cœur – les relais du cœur ». Ce partenariat s'inscrivait dans une campagne de communication visant à améliorer les performances des habitants de la CABCS en matière de tri des déchets papier¹⁶⁶. La contribution annuelle versée

sites internet d'organismes subventionnés, ce qui ne démontre toutefois pas que la pratique soit généralisée et contrôlée.

¹⁶³ L'article L.1611-4 du CGCT dispose que « toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. » Ces mesures ont notamment pour finalité de vérifier que les conditions ne sont plus remplies (CE, 7 août 2008, Crédit coopératif, req. n° 285979). Le Conseil d'État a précisé que ces conditions peuvent découler soit des normes qui la régissent (existence juridique, intérêt local), soit de la délibération d'octroi, soit d'une convention signée avec le bénéficiaire (obligatoire pour les subventions supérieures à 23 000 €), ou encore peuvent découler implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention (CE, 5 juillet 2010, CCI de l'Indre, req. n° 308615).

¹⁶⁴ Obligation prévue par l'article L612-4 du code du commerce.

¹⁶⁵ Cf. compte 6574 sur la nomenclature M14 et 65748 en M57.

¹⁶⁶ La délibération du conseil communautaire du 23 septembre 2019 précise que les performances de tri des papiers de la CABCS sont en baisse et inférieures à la moyenne nationale / habitant. L'objectif est donc de lier l'amélioration de ces performances au montant de la contribution versée à l'association et ce, afin que les usagers lient leur geste de tri à une démarche solidaire.

par l'EPCI était plafonnée à 10 000 €, répartis de la manière suivante : une contribution initiale de 2 500 € relative aux frais d'utilisation de la marque « Les restaurants du cœur » et 7 500 € supplémentaires versés dans le cas où les performances (en termes de tonnes de papiers collectées) étaient supérieures à celles observées l'année précédente¹⁶⁷. L'article 4 de la convention¹⁶⁸ mentionnait une « opération de mécénat ».

Le partenariat entre la CABCS et cette association dérogeait toutefois aux principes fondamentaux du mécénat, dans la mesure où :

- Le mécénat constitue une démarche désintéressée et sans contrepartie directe. Or, la délibération du 23 septembre 2019 qui fait expressément état du coût pour l'EPCI des baisses de performance en matière de tri des papiers, laisse à penser que l'EPCI a un intérêt financier à s'inscrire dans celle-ci ;
- Les contreparties, qui ne sauraient dépasser le quart du montant du don, ne sont pas estimées. Elles existent pourtant (puisque l'association prend part à un plan de communication mené par l'EPCI afin de « *s'approprier et porter le message auprès des usagers*¹⁶⁹ »).

Cette opération ne relevait pas du mécénat, bien que le conseil communautaire l'ait validée sous cette forme. Un an après l'examen de cette convention, le conseil communautaire a décidé de l'attribution d'une subvention de 10 000 € à cette association lors de la séance du 21 septembre 2020. Le même montant a été validé pour l'exercice 2021 lors de la séance du 6 avril 2021. Là encore, le recours à une subvention et son imputation sur le compte 6574 ne correspondent pas au cadre législatif en vigueur¹⁷⁰.

Cette opération aurait eu vocation à être imputée au compte 651 (qui correspond aux redevances versées pour les marques comme le rappelle l'instruction budgétaire et comptable M14)¹⁷¹. La chambre note par ailleurs que les montants validés par le conseil communautaire n'ont finalement pas été versés à l'association pour les exercices 2020 et 2021¹⁷².

La chambre invite par conséquent la CABCS à respecter le cadre juridique et financier du mécénat, et à faire preuve de vigilance dans la formalisation de ses relations avec le secteur associatif.

Le second exemple concerne l'association « mission locale rurale de Beaune ». Le soutien financier accordé à ce tiers a été imputé au compte 6281, qui recense notamment « les cotisations à des associations (exemples : Jumelage, Villefleurie ...) »¹⁷³.

¹⁶⁷ La convention initiale conclue en 2019 se basait sur les tonnages réalisés en 2018. Sa mise en place ayant été retardée par la crise sanitaire début 2020, un avenant a été conclu afin d'actualiser ce tonnage sur lequel le versement des 7 500 € est indexé.

¹⁶⁸ Qui faisait référence aux dispositions de l'article 238 bis du Code général des impôts (CGI).

¹⁶⁹ Cf. Article 2 de la convention.

¹⁷⁰ Le terme de subvention désigne, selon l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, les contributions facultatives de toute nature, décidées par les autorités administratives et justifiées par un intérêt général. Les projets ou activités ainsi soutenus sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.

¹⁷¹ Op. cit. p. 86/131.

¹⁷² 5 000 € ont été versés sur le compte 6574 en 2021.

¹⁷³ Selon l'instruction budgétaire et comptable.

Inscrire ce partenariat dans le cadre d'une subvention correspondrait davantage à la réalité des relations avec ce tiers, pour les raisons suivantes :

- Le financement des missions locales par le biais de subventions est une obligation pour l'Etat depuis 2008¹⁷⁴. Si les collectivités ne sont pas concernées par cette obligation, elles constituent (au même titre que l'État) un financeur essentiel des missions locales¹⁷⁵ ;
- Le soutien financier apporté par la CABCS entre dans le champ de la subvention, tel que défini dans l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire¹⁷⁶ ;
- Respecter les principes inhérents à la qualification de subvention contribuerait à inscrire la relation entre la CABCS et cette association dans une logique de performance ;
- Enfin, bien que le terme « contribution » soit également employé pour déterminer le montant demandé, les courriers signés du président de la mission locale rurale de Beaune ont pour objet un « appel à subvention », sur l'ensemble de la période sous revue.

La chambre attire toutefois l'attention des services de la communauté d'agglomération sur le fait que le recours au compte 6574, compte tenu des montants en jeu (46 018 € en 2023), impliquerait la signature d'une convention mentionnant notamment les objectifs attendus.

De ce qui précède, la chambre invite la CABCS à se rapprocher de la mission locale rurale de Beaune, afin d'évoquer la possibilité d'une convention bilatérale (ou d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec l'ensemble des financeurs). Ce conventionnement permettrait, outre une meilleure information des élus communautaires quant aux objectifs et aux moyens consacrés à la mission locale, d'améliorer la fiabilité des comptes et les ratios qui en découlent¹⁷⁷. Il s'inscrirait enfin pleinement dans la compétence définie à l'article 5-1.4.2 des statuts de la CABCS : « *animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance* ».

¹⁷⁴ Comme le précise le point 4.1 de la circulaire n°2007-26 du 12 octobre 2007 de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail (DGEFP).

¹⁷⁵ En 2016, le rapport de l'IGAS consacré au modèle économique des missions locales précisait que les collectivités représentaient 37,4 % des financements perçus par les missions locales (dont 15,7 % pour le seul bloc communal) contre 44,1 % pour l'État (cf. p. 32/90).

¹⁷⁶ Cette contribution facultative étant tout à la fois justifiée par l'intérêt général, destinée au financement global de l'activité de la mission locale et visant *in fine* à soutenir des actions initiées, définies et mises en œuvre par celle-ci.

¹⁷⁷ Le ratio € / habitant des subventions versées augmenterait ainsi de près de 30 % pour l'année 2023 (cf. les 46 018 € versés à la mission locale s'ajouteraient aux 155 000 € de subventions versées aux autres associations).

2.2.2 Une mise à disposition des moyens intercommunaux à mieux valoriser

2.2.2.1 Le cadre juridique applicable

Au-delà des concours financiers au fonctionnement des associations, la CABCS met également à disposition des locaux intercommunaux. Ce qui constitue une pratique courante dans les relations entre collectivités territoriales et associations. Conformément aux textes en vigueur, cette occupation doit donner lieu au paiement d'une redevance (dans le cas de la mise à disposition d'un bien situé dans le domaine public)¹⁷⁸ ou d'un loyer (domaine privé). La gratuité est notamment envisageable, sous la condition d'une décision de l'organe délibérant¹⁷⁹. Sur le domaine privé, les parties demeurent libres de fixer le montant du loyer. Toutefois, selon la jurisprudence en la matière¹⁸⁰, le prix stipulé ne peut être inférieur à la valeur locative réelle du bien concerné.

En outre, la réglementation précise que :

- Ces mises à disposition relèvent aussi du domaine des subventions¹⁸¹ ;
- Dans le cas de mises à disposition gratuites, les valorisations afférentes doivent être précisées lors de l'acte d'attribution¹⁸² ;
- Ces concours sous forme de prestations en nature doivent figurer dans une annexe au compte administratif¹⁸³.

2.2.2.2 Sa mise en œuvre par la CABCS

Le montant annuel global de la valorisation au titre des mises à disposition varie de 521 658,03 € (2018) à 551 247,18 € (2022)¹⁸⁴, d'après les éléments contenus dans les délibérations. Les principaux bénéficiaires sont des associations sportives. Aucun de ces bénéficiaires ne percevait de subvention de fonctionnement de la CABCS au moment du contrôle.

¹⁷⁸ Cf. Art. L. 2125-1 du CGPPP (domaine public des communes).

¹⁷⁹ Le juge administratif considère comme régulière la gratuité d'une occupation du domaine dès lors que l'occupant est une association loi de 1901 qui satisfait un intérêt général suffisamment caractérisé pour la collectivité.

¹⁸⁰ Cass., 11 janvier 1956, Gaz. pal. 1956.

¹⁸¹ Cf. article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire modifiant l'article 9-1 du chapitre III du titre Ier de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution* »

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Cf. 2° de l'article L2313-1 du CGCT.

¹⁸⁴ Les montants observés en 2020 (292 775,67 €) et 2021 (360 820,09 €) sont moindres car les équipements n'ont pu être mis autant à disposition des associations compte tenu de la crise sanitaire.

En matière de régularité, l'application des règles relatives à ces prestations en nature amène les constats suivants :

- Bien que les tarifs des équipements sportifs soient votés annuellement, le montant de ces valorisations au titre de l'année n est validé par le conseil communautaire a posteriori lors de l'année n+1¹⁸⁵ ;
- Bien qu'il ne soit pas annexé aux comptes administratifs (pour les exercices sous revue : 2018 à 2022), le montant des valorisations est validé lors de la même séance du conseil communautaire¹⁸⁶.

La chambre invite la CABCS à faire valider le montant des contributions en nature de l'année n lors du conseil communautaire de mars n, sur le modèle de ce qui est réalisé pour les subventions de fonctionnement.

En matière de performance, il a été constaté que les tarifs pratiqués étaient stables sur la période sous revue, pour la grande majorité des équipements mis à disposition¹⁸⁷. Les possibilités d'évolutions des tarifs communautaires sont précisées dans une délibération du conseil communautaire de juillet 2020. Trois cas peuvent se présenter : la reconduction identique des tarifs sans proposition d'indexation, la mise en œuvre d'une indexation tenant compte de l'évolution des coûts ou des prix, et la création de nouveaux tarifs. La première option est celle qui a été retenue par la CABCS.

Or, ce choix entre en contradiction avec la position affichée par la CABCS, dans une réponse à la chambre où elle a précisé que « le coût spécifique se doit d'être le reflet le plus proche du coût de fonctionnement de la structure ». Il s'inscrit de plus dans un contexte où ces dépenses de fonctionnement ont fortement augmenté ces derniers mois. Les services de l'EPCI ont toutefois indiqué que les tarifs des équipements sportifs évoluaient peu, car « les investissements consentis par la communauté d'agglomération permettent la maîtrise des coûts de fonctionnement et le maintien des tarifs servant à la valorisation des moyens ».

La chambre invite ici la CABCS à recourir à une formule d'indexation pour l'évolution de la valorisation des mises à disposition de ses locaux. Les montants ainsi valorisés reflèteraient ainsi le plus sincèrement les coûts réels des occupations. Ils n'auraient, de plus, pas d'incidence financière réelle pour les associations concernées (puisque'il s'agit de valorisations). Enfin, l'action de l'EPCI gagnerait en cohérence, dans la mesure où une révision annuelle, via une formule d'indexation, est mise en œuvre dans le cas des mises à disposition de locaux communaux au profit de la CABCS.

¹⁸⁵ Cf. Délibérations 2018 à 2023.

¹⁸⁶ Cf. Selon les ordres du jour et les délibérations des conseils communautaires. A noter : deux exceptions concernent le compte administratif 2018 (adopté en mars 2019 alors que le montant des valorisations 2018 est validé en juin 2019) et le compte administratif 2020 (adopté en avril 2021 alors que le montant des valorisations 2020 est validé en juin 2021).

¹⁸⁷ L'exception la plus notable concerne le tarif de mises à disposition des salles dédiées à la gymnastique, à partir de 2022. Le forfait relatif au supplément d'éclairage nocturne a également augmenté cette même année

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Par son soutien financier et la mise à disposition de locaux, l'intercommunalité participe au développement du secteur associatif local.

L'analyse de la chambre a pu relever que les relations entre la CABCS et ces associations sont, tout d'abord, marquées par une grande stabilité.

Bien que ces tiers soient clairement identifiés et leurs activités connues de la CABCS, des marges d'amélioration ont été identifiées. Elles ont principalement trait à la procédure d'instruction des demandes de subvention pour laquelle la reconduction automatique prime sur l'analyse de la situation financière et des risques juridiques.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des communes membres de la communauté d’agglomération au 1 ^{er} janvier 2023	49
Annexe n° 2. Liste des compétences transférées à la CABCS avant 2015 et liste des compétences statutaires actuelles.....	50
Annexe n° 3. Liste des membres du bureau (au 1 ^{er} janvier 2023).....	54
Annexe n° 4. Organigramme général de la communauté d’agglomération Beaune-Côte-et-Sud (au 1 ^{er} septembre 2023).....	55
Annexe n° 5. Évolution 2018-2022 des montants TTC des mises à disposition de locaux communaux au profit de la CABCS	56
Annexe n° 6. Modalités de conventionnement CABCS / communes pour les mises à disposition de locaux communaux (2018-2023)	57

**Annexe n° 1. Liste des communes membres de la communauté d'agglomération
au 1^{er} janvier 2023**

Aloxe-Corton (21010)	Merceuil (21405)	Chagny (71073)
Aubigny-la-Ronce (21032)	Meursanges (21411)	Change (71085)
Auxey-Duresses (21037)	Meursault (21412)	Chaudenay (71119)
Baubigny (21050)	Molinot (21420)	Dezize-lès-Maranges (71174)
Beaune (21054)	Montagny-lès-Beaune (21423)	Paris-l'Hôpital (71343)
Bligny-lès-Beaune (21086)	Monthelie (21428)	
Bouilland (21092)	Nantoux (21450)	
Bouze-lès-Beaune (21099)	Nolay (21461)	
Chassagne-Montrachet (21150)	Pernand-Vergelesses (21480)	
Chevigny-en-Valière (21170)	Pommard (21492)	
Chorey-les-Beaune (21173)	Puligny-Montrachet (21512)	
Combertault (21185)	La Rochepot (21527)	
Corberon (21189)	Ruffey-lès-Beaune (21534)	
Corcelles-les-Arts (21190)	Saint-Aubin (21541)	
Corgengoux (21193)	Sainte-Marie-la-Blanche (21558)	
Cormot-Vauchignon (21195)	Saint-Romain (21569)	
Corpeau (21196)	Santenay (21582)	
Ébaty (21236)	Santosse (21583)	
Échevronte (21241)	Savigny-lès-Beaune (21590)	
Val-Mont (21327)	Ladoix-Serrigny (21606)	
Levernois (21347)	Tailly (21616)	
Marigny-lès-Reullée (21387)	Thury (21636)	
Mavilly-Mandelot (21397)	Vignoles (21684)	
Meloisey (21401)	Volnay (21712)	

Source : INSEE

**Annexe n° 2. Liste des compétences transférées à la CABCS avant 2015
et liste des compétences statutaires actuelles**

Compétences transférées	Date du transfert
Développement économique et tourisme	1er janvier 2007
Aménagement de l'espace communautaire	1er janvier 2007
Habitat	1er janvier 2007
Politique de la ville	1er janvier 2007
Voirie d'intérêt communautaire	1er janvier 2007
Assainissement	1er janvier 2007
Action sociale d'intérêt communautaire	1er janvier 2007
Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	1er janvier 2007
Protection et mise en valeur de l'environnement	1er janvier 2007
Circulation douce	1er janvier 2007
Charte paysagère	1er janvier 2007
Etude cc patrimoine	1er janvier 2007
Relais assistante maternelle	1er janvier 2007
Police municipale intercommunale	1er janvier 2007
Fourrière animale	1er janvier 2007
Aménagement des berges et entretien des rivières	1er janvier 2007
Soutien à l'enseignement associatif de la musique	10 octobre 2007
Eau	1er janvier 2008
Déchets	1er janvier 2008
Eolien	1er janvier 2009
Extrascolaire	1er janvier 2009
Structures d'accueil de la petite enfance	1er janvier 2009
Périscolaire	1er septembre 2009
Aire des gens du voyage	29 mars 2011

Source : CRC (2015)

La communauté a pour compétences :

5-1. Compétences obligatoires

5-1.1. En matière de développement économique :

5-1.1.1. Actions de développement économique d'intérêt communautaire dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du Code général des collectivités territoriales ;

5-1.1.2. Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

5-1.1.3. Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;

5-1.1.4 Promotion du tourisme, dont la création d'office du tourisme ;

5-1.2. En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

5-1.2.1. Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et schéma de secteur ;

5-1.2.2. Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;

5-1.2.3. 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.

5-1.3. En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

5-1.3.1. Programme local de l'habitat ;

5-1.3.2. Politique du logement d'intérêt communautaire ;

5-1.3.3. Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;

5-1.3.4. Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;

5-1.3.5. Actions, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;

5-1.3.6. Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

5-1.4. En matière de politique de la ville dans la communauté :

5-1.4.1. Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;

5-1.4.2 Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion

économique et sociale d'intérêt communautaire ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

5-1.4.3 Programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

5-1.5 En matière de prévention des milieux aquatiques

- L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau ainsi que l'accès à ce canal, à ce lac ou à ce plan ;
- La défense contre les inondations et contre la mer ;
- La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

5-1.6 En matière d'accueil des gens du voyage : Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° et 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-64 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage

5-1.7 Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés

5-2. Compétences optionnelles

5-2.1. En matière de voirie :

5-2.1.1. Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;

5-2.1.2. Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

5-2.2. Assainissement :

Intégralité de la compétence (assainissement collectif et autonome ; zonages en la matière).

5-2.3. Eau

5-2.4. En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie

5-2.4.1 Animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques des trois bassins situés sur le territoire communautaire ;

5-2.4.2 Lutte contre la pollution de l'air ;

5-2.4.3 Lutte contre les nuisances sonores ;

5-2.4.4 Soutien aux actions de maîtrise de la demande de l'énergie.

5-2.5. Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

5-2.5.6 Action sociale d'intérêt communautaire.

5-2.5.7 Création et gestion des maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrés.

5-3. Autres compétences :

Politique de circulation douce ;

Charte paysagère ;

Etudes à l'échelle de la communauté en matière de préservation du patrimoine naturel et environnemental, ainsi que du patrimoine bâti ;

Etude de prise de compétences en matière scolaire (écoles primaires et maternelles), parascolaire (classes vertes et de découverte) ;

Relais d'assistantes maternelles ;

Police municipale intercommunale ; Gardes champêtres intercommunaux ;

Fourrière animale intercommunale ;

Soutien par le système associatif de l'initiation et du perfectionnement à l'enseignement de la musique ;

Intégralité de la compétence extrascolaire incluant la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements extra scolaires ;

Intégralité de la compétence périscolaire incluant la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements périscolaires ;

Construction, aménagement, entretien et gestion des structures d'accueil de la petite enfance ;

Grands équipements touristiques structurants conciliant développement économiques et préservation des éléments constitutifs du paysage et de l'identité du territoire répondant à au moins trois des six critères suivants ;

- 1- Contribuer à la diversification de l'offre touristique du territoire
- 2- Etre implantés sur plusieurs communes
- 3- Répondre au concept Loisirs/ Nature
- 4- Avoir une répercussion sur la durée du séjour
- 5- Contribuer à augmenter le potentiel d'accueil sur le territoire
- 6- Prendre en compte l'intégration du handicap

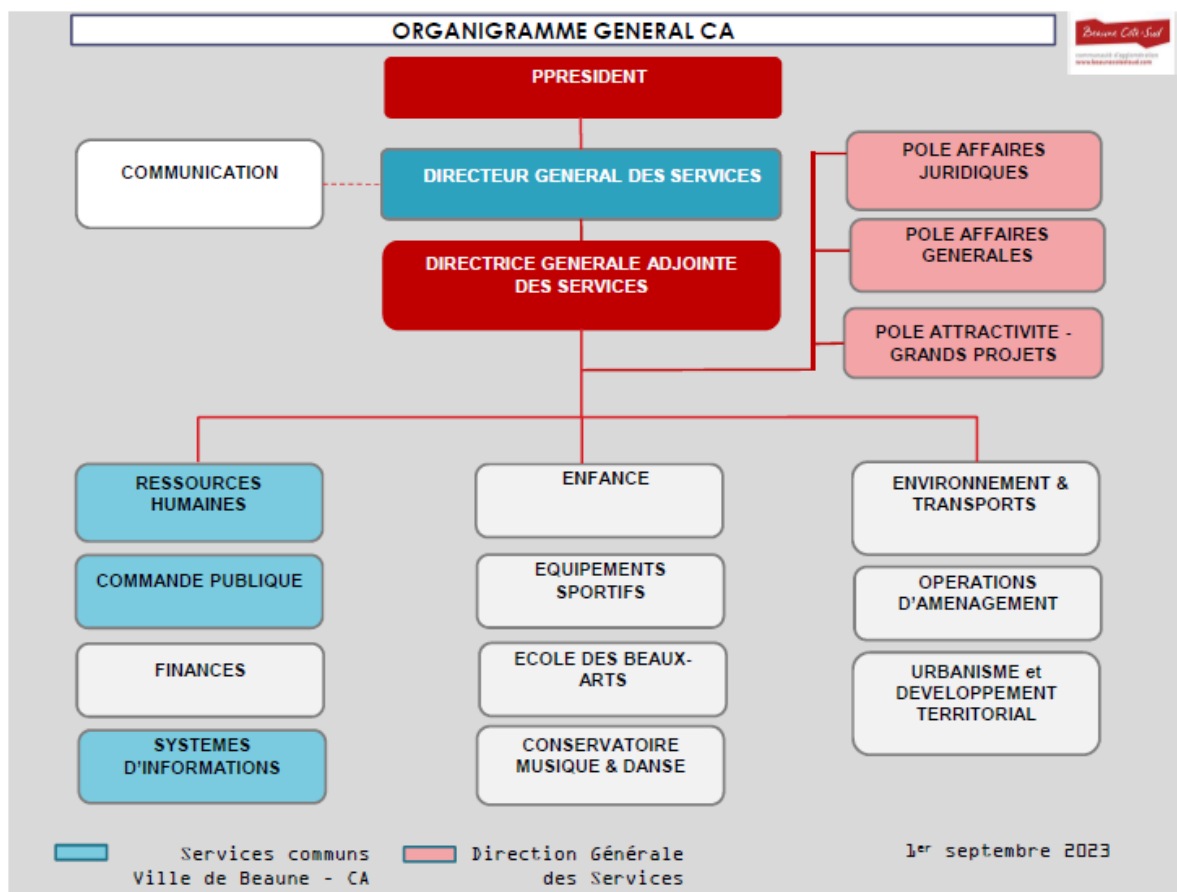
Source : Articles 5.1 à 5.3 des statuts de la CABCS

Annexe n° 3. Liste des membres du bureau (au 1^{er} janvier 2023)

<i>Président</i>	Alain SUGUENOT
<i>Vice-présidents</i>	Denis THOMAS (« Co 1^{er} vice-président »), chargé de l'administration générale, des RH et des milieux naturels Michel QUINET (« Co 1^{er} vice-président »), chargé du développement économique, des multimobilités et de la planification Jean-Paul ROY (3^e VP), en charge de l'enfance et de la gestion des équipements sportifs Jean-Luc BECQUET (4^e VP), eau, assainissement, collecte des déchets, accessibilité Jean-Pascal MONIN (5^e), formations artistiques et projets culturels destinés à diversifier l'offre d'activités périscolaires et extrascolaires Pierre BOLZE (6^e VP), habitat, logement, aménagement et cohérence territoriale Sylvain JACOB (7^e VP), transition numérique et emploi Sébastien LAURENT (8^e VP), cadre de vie Olivia PUSSET (9^e VP), petite enfance Gérard ROY (10^e VP), développement rural Xavier COSTE (11^e VP), transports, élimination et valorisation des déchets Jean-Christophe VALLET (12^e VP), nouvelles énergies Jean-François CHAMPION (13^e VP), finances, commande publique, informatique et assurances Sandrine ARRAULT (14^e VP), suivi de la direction des opérations d'aménagement
<i>Membres</i>	Thierry DUBUISSON Jérôme FOL Pierre BROUANT, en charge des risques et prévention des inondations, chargé de la mise en œuvre de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » Gérard GREFFE, en charge de la sécurité et de la police intercommunale Pascal HUGUENIN Jean-Louis BAUDOIN
<i>Chargée de mission</i>	Charlotte FOUGERE, innovation et ingénierie de projets

Source : Site Internet de la CABCS

Annexe n° 4. Organigramme général de la communauté d'agglomération Beaune-Côte-et-Sud (au 1^{er} septembre 2023)



Source : Ordonnateur

**Annexe n° 5. Évolution 2018-2022 des montants TTC des mises à disposition
de locaux communaux au profit de la CABCS**

Année	Montant TTC
2018	375 686,64 €
2019	470 103,36 €
2020	467 476,01 €
2021	434 578,42 €
2022	467 998,22 €
Total 2018-2022	2 215 842,65 €

Source : export compte 614 comptes de gestion 2018 à 2022¹⁸⁸

¹⁸⁸ Seuls les tiers communaux sont pris en compte ici, ce qui explique que les montants ne correspondent pas aux montants globaux du compte 614. Certains tiers non-communaux ont toutefois été intégrés à cette extraction, puisqu'après un échange avec le SGC (p. 3/5), il s'avère qu'il s'agissait bien de tiers communaux ayant conventionné avec la CABCS dans ce cadre.

**Annexe n° 6. Modalités de conventionnement CABCS / communes
pour les mises à disposition de locaux communaux (2018-2023)**

	Commune de Beaune	Autres communes de l'EPCI
<i>Type de convention</i>	Triannuelle de 2018 à 2020 Annuelle en 2021, 2022 et 2023	Triannuelle de 2018 à 2020 et de 2021 à 2023
<i>Dates d'examen par le bureau communautaire</i>	20 septembre 2018 (2018-2020) 3 décembre 2020 (2021) 1er décembre 2021 (2022) 2 décembre 2022 (2023)	21 juin 2018 (2018-2020) 21 janvier 2021 (2021-2023)
<i>Tarifs appliqués¹⁸⁹</i>	2018-2020 et 2021 : Maintien des forfaits initiaux 33,52 € TTC/m²/an (charges générales) 3,38 € TTC/m²/an (interventions services municipaux : maintenance, réparations) 3,35 € TTC/m²/an (entretien des surfaces extérieures) 2022 et 2023 : révision suivant indice de référence des loyers de l'Insee 34,80, 3,51 et 3,48 € TTC/m²/an (2022) 35,66, 3,60 et 3,57 € TTC/m²/an (2023)	2018-2020 et 2021-2023 : Révision annuelle des forfaits initiaux 33,52 € TTC/m²/an (charges générales) 3,38 € TTC/m²/an (interventions services municipaux : maintenance, réparations) 3,35 € TTC/m²/an (entretien des surfaces extérieures)
<i>Actualisation des tarifs</i>	2018-2020 : possible par avenant. Pas de précision sur le mode de révision. Non mis en œuvre 2021 : sans objet (convention annuelle) 2022 : sans objet 2023 : sans objet	2018-2020 et 2021-2023 : annuelle. Indexée sur l'indice de référence des loyers de l'Insee du premier mois de l'année concernée (indice de référence : janvier 2017)
<i>Possibilité de modifier les surfaces et les coefficients d'occupation</i>	2018-2020 et 2021 : Pas de procédure définie pour les modifications des surfaces et des coefficients d'occupation inférieures à 10 % par site Au-delà de 10 % établissement d'une nouvelle fiche du site mis à disposition 2022 et 2023 : Pas de possibilité de modification	2018-2020 et 2021-2023 : Pas de procédure définie pour les modifications des surfaces et des coefficients d'occupation inférieures à 10 % par site Par avenant pour les modifications au-delà de 10 %
<i>Modalités de versement</i>	2018-2020, 2021, 2022 et 2023 : Versement annuel à terme échu	2018-2020 et 2021-2023 : Versement annuel

Source / note : Délibérations du bureau communautaire, conventions signées, pièces justificatives issues des comptes de gestion

¹⁸⁹ Le tarif global est calculé en multipliant ces tarifs par la surface occupée pondérée par le coefficient d'occupation (quote-part utilisée par la CABCS lorsqu'elle n'utilise les locaux que partiellement en termes de surface ou de durée d'utilisation).



Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté
28-30 rue Pasteur – CS 71199 -21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>