

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ  
D'AGGLOMÉRATION DE ROANNE**

**(Loire)**

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 23 janvier 2025.

## **AVANT-PROPOS**

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Roanne (Roannais agglomération) pour les exercices 2019 et suivants, en veillant à prendre en compte, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 24 janvier 2024, adressée à M. Yves Nicolin, président de la communauté d'agglomération de Roanne depuis avril 2014.

Le contrôle s'est notamment inscrit dans le cadre d'une enquête régionale sur les transactions immobilières.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 19 septembre 2024 avec M. Nicolin.

Lors de sa séance du 9 octobre 2024, la chambre a délibéré sur ses observations provisoires. Le 23 janvier 2025, M. Nicolin a été entendu par la chambre – à sa demande, en application de l'article L. 241-7 du même code. Le même jour, et après avoir examiné les réponses écrites, la chambre a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| SYNTHÈSE .....                                                                   | 5  |
| RECOMMANDATIONS .....                                                            | 8  |
| INTRODUCTION.....                                                                | 9  |
| 1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION .....                          | 10 |
| 1.1 Les instances de gouvernance .....                                           | 11 |
| 1.1.1 Composition des instances et représentation des communes .....             | 11 |
| 1.1.2 Le fonctionnement des instances.....                                       | 12 |
| 1.1.3 Les indemnités des élus.....                                               | 12 |
| 1.1.4 Les frais de mission des élus .....                                        | 13 |
| 1.1.5 Les frais de représentation du président .....                             | 14 |
| 1.1.6 La déclaration d'intérêts du président auprès de la HATVP .....            | 14 |
| 1.2 Le pacte de gouvernance .....                                                | 16 |
| 1.3 Le pacte financier et fiscal.....                                            | 17 |
| 1.4 Les mutualisations.....                                                      | 19 |
| 1.5 L'évolution des compétences et de l'intérêt communautaire .....              | 20 |
| 1.6 Le rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation ..... | 22 |
| 2 LA COMMANDE PUBLIQUE .....                                                     | 23 |
| 2.1 L'organisation et les procédures internes .....                              | 23 |
| 2.2 Le suivi et le renouvellement dans les temps des marchés publics .....       | 24 |
| 2.3 L'absence de recensement des besoins et de computation des seuils .....      | 24 |
| 2.4 Les achats « hors marché ».....                                              | 25 |
| 2.5 La gestion directe des marchés par les services opérationnels.....           | 26 |
| 2.6 Une insuffisante prévention des conflits d'intérêts .....                    | 28 |
| 2.7 Le renouvellement de la délégation de service public transport en 2021 ..... | 28 |
| 3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....                                       | 32 |
| 3.1 L'organisation de la fonction .....                                          | 32 |
| 3.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale .....                     | 33 |
| 3.3 Les lignes directrices de gestion.....                                       | 34 |
| 3.4 Les emplois de direction.....                                                | 35 |
| 3.4.1 La direction générale des services.....                                    | 35 |
| 3.4.2 Le cabinet .....                                                           | 35 |
| 3.5 Le recours aux contractuels.....                                             | 36 |
| 3.5.1 Les contractuels sur emplois non permanents.....                           | 36 |
| 3.5.2 Le recrutement de contractuels sur emplois permanents .....                | 37 |
| 3.6 Le régime indemnitaire .....                                                 | 38 |
| 3.7 Le temps de travail et son organisation .....                                | 40 |
| 3.7.1 Le temps de travail .....                                                  | 40 |
| 3.7.2 Les autorisations spéciales d'absence .....                                | 40 |

|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.7.3 Le compte épargne temps.....                                                                                                  | 41 |
| 3.7.4 Les astreintes .....                                                                                                          | 41 |
| 3.7.5 Les heures supplémentaires.....                                                                                               | 42 |
| 3.7.6 L'absentéisme.....                                                                                                            | 43 |
| 3.8 L'action sociale .....                                                                                                          | 43 |
| 3.9 Les avantages en nature.....                                                                                                    | 44 |
| 4 LES TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES .....                                                                                               | 44 |
| 4.1 Présentation du patrimoine et de la stratégie de la communauté<br>d'agglomération.....                                          | 44 |
| 4.2 La consultation pour avis de la direction de l'immobilier de l'État.....                                                        | 45 |
| 4.3 Le respect des prérogatives et du droit à l'information de l'organe<br>délibérant.....                                          | 45 |
| 4.4 Une pratique d'absence de mise en concurrence pour les cessions mais<br>des prix obtenus supérieurs aux avis des domaines ..... | 46 |
| 4.5 Le cas particulier de la cession du bâtiment « Leclerc ».....                                                                   | 48 |
| 4.6 Les clauses « anti-spéculatives ».....                                                                                          | 54 |
| 5 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ET LA SITUATION<br>FINANCIÈRE DE L'EPCI .....                                                  | 55 |
| 5.1 La qualité de l'information financière.....                                                                                     | 55 |
| 5.1.1 Le cadre budgétaire et comptable.....                                                                                         | 55 |
| 5.1.2 Le rapport sur les orientations budgétaires .....                                                                             | 56 |
| 5.1.3 La publicité des données financières.....                                                                                     | 56 |
| 5.2 La qualité de la gestion comptable .....                                                                                        | 57 |
| 5.2.1 La tenue de la comptabilité d'engagement et les opérations de fin<br>d'exercice .....                                         | 57 |
| 5.2.2 Le suivi du patrimoine.....                                                                                                   | 57 |
| 5.2.3 Les provisions .....                                                                                                          | 58 |
| 5.3 La qualité des prévisions budgétaires et la programmation des<br>investissements.....                                           | 58 |
| 5.4 La situation financière .....                                                                                                   | 59 |
| 5.4.1 L'autofinancement .....                                                                                                       | 59 |
| 5.4.2 Les produits de gestion.....                                                                                                  | 60 |
| 5.4.3 Les charges de gestion.....                                                                                                   | 62 |
| 5.4.4 Le financement des dépenses d'investissement .....                                                                            | 64 |
| 5.4.5 La dette.....                                                                                                                 | 66 |
| 5.4.6 La trésorerie.....                                                                                                            | 66 |
| 5.4.7 Les perspectives .....                                                                                                        | 67 |
| ANNEXE .....                                                                                                                        | 69 |

## SYNTHÈSE

Située au nord du département de la Loire, à une heure de Lyon, Saint-Etienne ou Clermont-Ferrand, la communauté d'agglomération Roannais Agglomération est née en 2013 de la fusion de la communauté d'agglomération « Grand Roanne Agglomération », des communautés de communes de l'Ouest Roannais, de la Côte Roannaise, du Pays de Perreux et du Pays de la Pacaudière, et de l'intégration de la commune de Saint-Alban-les-Eaux. Elle rassemble, en 2024, les 40 communes repérées en rouge sur la carte ci-dessous, pour 103 731 habitants.

### ***Une gouvernance à améliorer***

Pensée pour surreprésenter les plus petites de ses communes, la gouvernance de l'établissement s'articule autour d'un ensemble d'instances facultatives, prévues dans son pacte de gouvernance, dont le fonctionnement n'appelle pas d'observation. En revanche, la chambre a relevé l'existence de conseils communautaires « privés », qui ne respectent pas les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la possibilité de tenir des séances à huis clos.

Alors que les écarts de richesse entre communes sont très prononcés, la communauté d'agglomération n'a pas de pacte financier et fiscal contenant des dispositions opérationnelles visant à réduire les disparités de ressources et de charges, pourtant obligatoire.

Par ailleurs, si un certain nombre de services font l'objet de mutualisations, la démarche mériterait d'être mieux suivie et d'être élargie à d'autres communes et de nouveaux services.

La déclaration d'intérêts du président de la communauté d'agglomération, réalisée auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, est incomplète et la gestion de ses conflits d'intérêts est à encadrer.

En effet, ce dernier n'a pris aucun arrêté de déport pour signaler sa situation de conflit d'intérêts avec deux entreprises avec lesquelles il noue des affaires à titre privé et qui bénéficient de marchés publics de la communauté d'agglomération. Il ne s'est pas davantage déporté de la procédure d'attribution de la délégation du service public de transport (74 M€), alors même qu'il était en relations d'affaires constantes avec un cadre supérieur occupant une position stratégique dans l'une des deux entreprises candidates.

### ***Une gestion de la commande publique présentant de nombreuses carences***

La communauté d'agglomération ne dispose pas d'une fonction « achat » adaptée à l'importance des dépenses qu'elle engage. Les procédures internes sont trop peu définies et suivies. L'établissement ne dispose pas de cadre pour veiller à la bonne computation des seuils entre services et donc au respect des règles du code de la commande publique. Il en résulte de



très nombreuses irrégularités. Un travail important de mise en conformité doit donc être mené par la communauté d'agglomération et ce, sans délai.

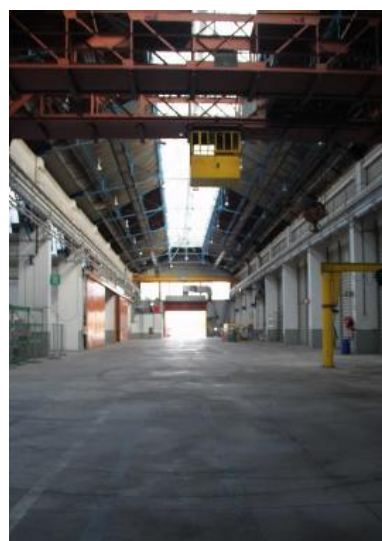
La chambre note que la gestion des ressources humaines est plus structurée, même si des irrégularités sont à corriger (en matière de lignes directrices de gestion, de recours aux contractuels, de régime indemnitaire et d'heures supplémentaires notamment).

### ***La gestion des opérations immobilières marquée et le cas particulier de l'opération du bâtiment industriel « Leclerc »***

En matière d'opérations immobilières, la chambre relève une absence généralisée de mise en concurrence lors des cessions de bien. Si la réglementation ne rend pas obligatoire une telle procédure, elle est néanmoins de bonne gestion. Il est vrai cependant que, hors cas particulier, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) arrive à obtenir des prix de vente supérieurs à ceux évalués par les services de l'État.

La chambre relève en outre que la teneur de l'avis des services de l'État n'est jamais communiquée à l'assemblée délibérante, et invite l'établissement à y remédier. De plus, les bilans annuels des cessions et des acquisitions réalisées (document obligatoire) sont très descriptifs et ne permettent pas de comprendre les tenants et les aboutissants de la politique immobilière de l'EPCI. La stratégie immobilière de la communauté d'agglomération reste d'ailleurs à définir formellement.

La période est marquée par l'opération de cession du bâtiment industriel dit « Leclerc », au sein de l'ancien arsenal, à Mably. Ce bien était la propriété de l'EPCI depuis le début des années 2000. Il l'a confié en 2015 à l'Établissement public foncier de l'Ouest rhodanien (EPORA), afin que soit réalisée une opération de requalification du site. Il a ensuite racheté le bien à l'EPORA en 2019 pour une somme de l'ordre de 3 M€. Le 30 décembre 2021, l'EPCI a vendu ce bien à un opérateur économique, pour 2,85 M€, c'est à dire un prix inférieur à sa valeur d'achat deux ans auparavant, procurant à l'acheteur un rendement locatif exceptionnellement élevé de 11,7 %. Cet opérateur économique a remis, immédiatement, ce bien en vente et, dès le 7 mars 2022, a conclu une promesse de vente pour un prix de 5,9 M€ HT, soit plus du double de son prix d'acquisition.



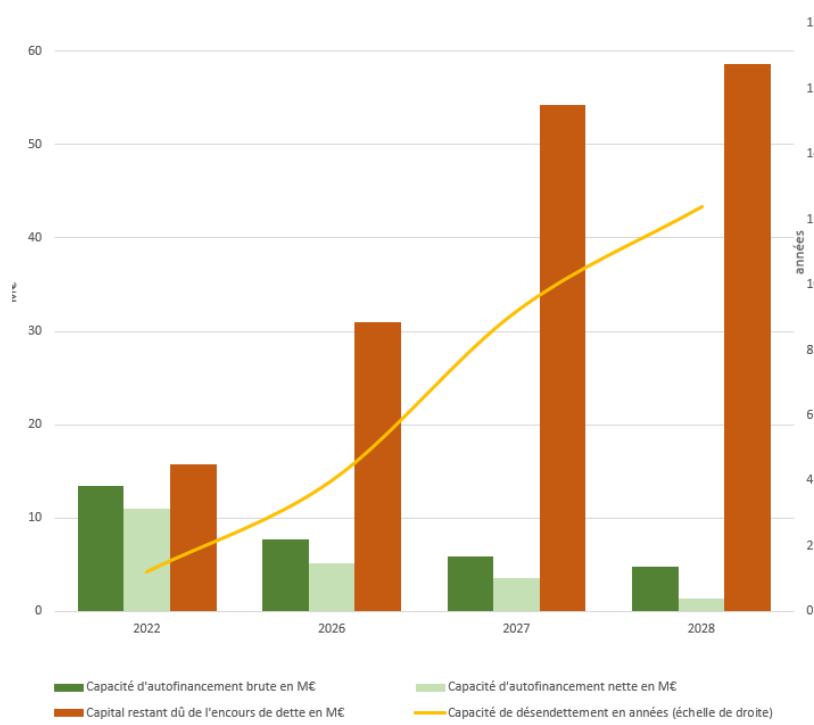
Les carences de la communauté d'agglomération dans cette opération sont nombreuses. Tout d'abord, des informations tronquées ont été transmises aux services de l'État chargés de l'évaluation de la valeur du bien. De plus elle aurait pu lancer une procédure ouverte et transparente à même de susciter une concurrence auprès des acquéreurs potentiels, ce qui aurait permis de déterminer la valeur réelle du bien. Elle n'a pas prévu l'intégration d'une clause anti-spéculative au contrat de vente. Enfin, le conseil communautaire a reçu communication d'informations erronées sur la transaction. En définitive, la procédure de cession du bâtiment « Leclerc » à Mably a été menée avec une forme de négligence qui a permis à un opérateur privé d'acquérir à un prix bas un bien qui venait de faire l'objet d'opérations de requalification financées sur fonds publics, et d'en tirer immédiatement une plus-value excédant 3 M€.

### ***Une situation financière satisfaisante mais amenée à se tendre dans le contexte d'un ambitieux programme d'investissement***

Durant la période, la situation financière de la communauté d'agglomération est très satisfaisante, celle-ci disposant de leviers importants pour investir et d'un encours de dette quasiment nul. Mais cette situation est également le fait du faible niveau des investissements engagés entre 2019 et 2023, ce qui a eu pour incidence d'accroître de façon importante la trésorerie disponible de l'établissement.

Le fonds de roulement constitué est voué à financer un important programme d'investissements à venir, de l'ordre de 130 M€. Cependant malgré ces réserves accumulées, l'ambition de ce programme est telle que sa mise en œuvre viendrait à tendre très sérieusement la situation financière de la communauté d'agglomération à horizon 2028, avec une capacité de désendettement qui atteindrait le seuil d'alerte communément admis nationalement. Néanmoins, l'établissement dispose d'une fonction financière de qualité, à même de réaliser des prospectives relativement réalistes et de proposer, le cas échéant, des arbitrages, qui pourraient se révéler nécessaires.

**Figure n° 1 : Situation financière prospective à horizon 2028**



Source : CRC à partir des données de l'EPCI

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Mettre fin à la pratique des conseils communautaires « privés ».

**Recommandation n° 2.** : Adopter un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes.

**Recommandation n° 3.** : Mettre en place une procédure de recensement des besoins afin de veiller à la bonne computation des seuils d'achats, conformément au code de la commande publique.

**Recommandation n° 4.** : Mettre en place des procédures afin que les marchés inférieurs à 40 000 € respectent les règles de publicité et mise en concurrence.

**Recommandation n° 5.** : Poursuivre les démarches engagées visant à régulariser la situation des agents multipliant des contrats de courte durée.

**Recommandation n° 6.** : Mettre fin au versement du treizième mois aux agents.

**Recommandation n° 7.** : Mettre en place le complément indemnitaire annuel au profit des agents.

**Recommandation n° 8.** : Fournir à l'organe délibérant l'évaluation de la valeur de chaque cession et acquisition immobilières.

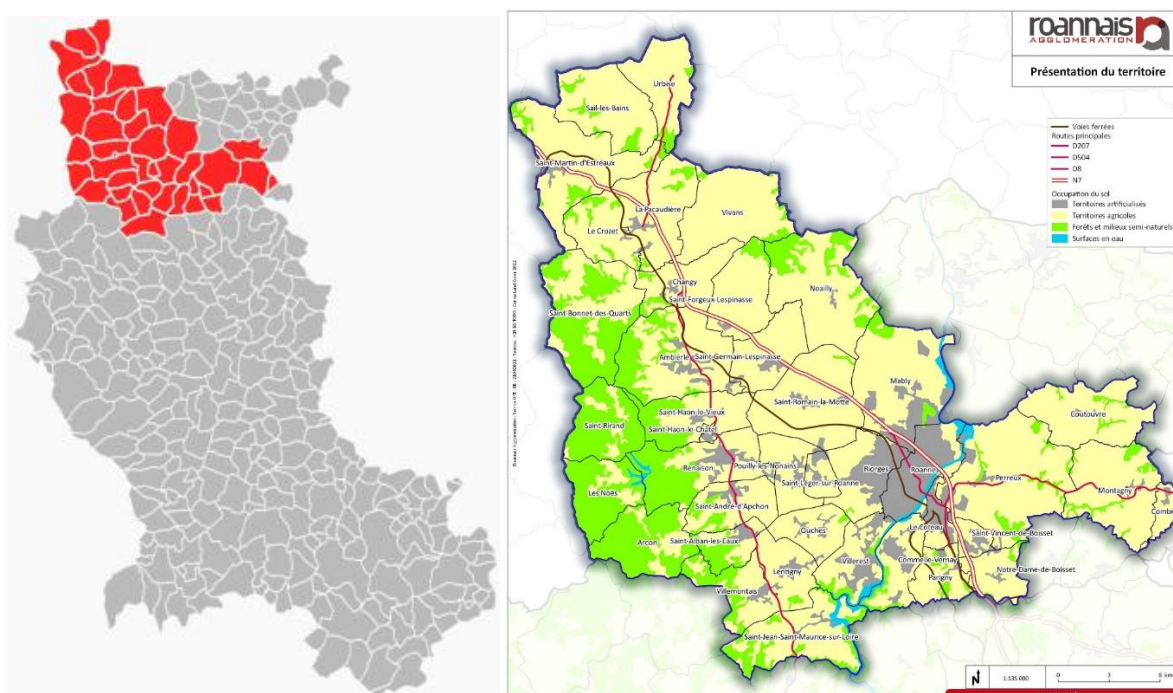
**Recommandation n° 9.** : Respecter les dispositions de la loi relative à l'interdiction du financement des budgets annexes industriels et commerciaux par le budget principal.

## INTRODUCTION

Située au nord du département de la Loire, à une heure de Lyon, Saint-Etienne et Clermont-Ferrand, la communauté d'agglomération Roannais Agglomération est née en 2013 de la fusion de la communauté d'agglomération « Grand Roanne Agglomération », des communautés de communes de l'Ouest Roannais, de la Côte Roannaise, du Pays de Perreux et du Pays de la Pacaudière, et de l'intégration de la commune de Saint-Alban-les-Eaux. En 2024, ses 40 communes rassemblent 103 731 habitants. Le nombre d'habitants est stable sur la période contrôlée.

Les 40 communes sont de taille variable, Roanne étant la plus peuplée, avec plus de 35 000 habitants, les autres à l'exception de Riorges (environ 11 000 habitants) ont toutes moins de 8 000 habitants, et même moins de 1 000 habitants pour 18 d'entre elles.

**Carte n° 1 : Localisation de Roannais Agglomération dans le département de la Loire et présentation du territoire de l'EPCI**



Source : EPCI

Contrairement à la commune-centre (Roanne), les données socio-économiques de l'EPCI sont dans la moyenne du département de la Loire<sup>1</sup>. En 2021, le taux de pauvreté était de 15,2 % contre 15,8 % dans le département. Le taux de chômage était 11,8 %, identique à celui du département. La médiane du revenu disponible était de 21 660 € contre 21 970 € dans le département.

<sup>1</sup> Comparateur de territoires – Intercommunalité-Métropole de CA Roannais Agglomération, Insee.

**Tableau n° 1 : Principales données financières au 31 décembre 2023**

|                                  |                |                           |                      |
|----------------------------------|----------------|---------------------------|----------------------|
| Recettes de fonctionnement       | 91,12 M€       | Recettes d'investissement | 21,88 M€             |
| Dépenses de fonctionnement       | 82,68 M€       | Dépenses d'investissement | 16,96 M€             |
| <i>dont charges de personnel</i> | <i>20,3 M€</i> |                           |                      |
| Résultat de fonctionnement       | 8,44 M€        | Effectifs (pourvus)       | 446 ETP <sup>2</sup> |

Source : Compte financier unique 2023 et communauté d'agglomération

La population de la communauté d'agglomération présente la particularité d'être plus âgée que la population du département de la Loire avec 30,1 % d'habitants de plus de 65 ans (25,3 % dans le département).

La répartition des plus de 15 ans par catégorie socioprofessionnelle est, elle aussi, représentative du département, avec 27,5 % d'employés et ouvriers, 13 % de professions intermédiaires, et 5,6 % de cadres.

## **1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION**

Le précédent rapport de la chambre<sup>3</sup> portait très largement sur la création de l'EPCI et l'exercice des compétences.

Le schéma départemental de coopération intercommunale, révisé au printemps 2016 par suite de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, prévoyait un nouvel élargissement de périmètre de l'agglomération roannaise qui devait, à terme, fusionner avec les communautés de communes du pays d'Urfé, des Vals d'Aix et Isable et du pays entre Loire et Rhône, pour réunir 81 communes et compter plus de 125 000 habitants. Cet élargissement ne s'est pas concrétisé et le périmètre territorial de l'EPCI n'a pas été modifié.

En termes d'exercice des compétences, la chambre relevait que la définition du projet communautaire de Roannais Agglomération relevait davantage d'un consensus entre les collectivités qui la composent, tenant aux contextes historiques et à la volonté de conserver une maîtrise communale, que d'une véritable approche d'ensemble d'un projet de gestion et de développement du territoire.

Les compétences de l'EPCI s'articulent autour de compétences obligatoires aux termes de la loi et de compétences facultatives.

Au titre des compétences obligatoires, l'EPCI est compétent en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), d'accueil des gens du voyage, de collecte et traitement des déchets

<sup>2</sup> Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

<sup>3</sup> Rapport d'observations définitives publié le 26 septembre 2017, portant sur les exercices 2013 à 2015.

ménagers et assimilés, d'eau, d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales urbaines.

Elle exerce par ailleurs un grand nombre de compétences facultatives : création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; action sociale d'intérêt communautaire ; abri-voyageurs ; actions culturelles (salle « La Cure », lecture publique, enseignement artistique, événements musicaux, village de caractère, arts plastiques) ; agriculture ; apprentissage de la natation ; eaux pluviales non urbaines ; enseignement supérieur, recherche, formation ; équipements touristiques (aires de camping-car) ; actions touristiques (itinéraires de randonnées) ; espaces naturels (préservation de l'environnement et action de sensibilisation) ; incendie et secours (contribution au SDIS) ; numérique ; sportifs de haut niveau.

En 2021, l'EPCI a pris des compétences particulières en matière d'énergies renouvelables avec une compétence en matière de grand éolien (parc éolien d'une puissance minimum d'un mégawatt), de grandes centrales photovoltaïques au sol (supérieure à 2 mégawatts), de photovoltaïque en toitures, de photovoltaïque en ombrières, et enfin de géothermie profonde (supérieure à 1500 mètres). L'ajout de ces compétences dans les statuts de l'EPCI vise à répondre à des projets du plan de mandat de l'exécutif.

Roannais Agglomération s'est effectivement engagé dans la démarche TEPOS (Territoire à Énergie Positive) et s'est ainsi donné l'objectif qu'au moins 50 % de l'énergie consommée sur le territoire y soit produite à travers des énergies renouvelables d'ici 2050<sup>4</sup>.

## **1.1 Les instances de gouvernance**

### **1.1.1 Composition des instances et représentation des communes**

La composition du conseil communautaire, définie par arrêté préfectoral, a été fixée selon les règles de droit commun prévues par le CGCT. Le nombre de conseillers communautaires s'établit ainsi à 83, contre un nombre de 48 selon la répartition de droit commun prévue par le CGCT pour un EPCI de 100 à 149 999 habitants, afin de permettre, conformément à l'article L. 5211-6-1 la représentation de toutes les communes, quelle que soit leur importance démographique.

Le bureau est composé du président, des vice-présidents (15 depuis le 18 avril 2024) et des conseillers communautaires délégués (10 depuis le 18 avril 2024). La représentation de la commune centre au bureau est proportionnellement moins importante que sa part démographique (le président et quatre vice-présidents pour 26 membres soit 20 %, pour une population qui représente 35 % du total), du fait d'une surreprésentation voulue des communes plus modestes.

---

<sup>4</sup> Elle a, pour ce faire, créé en 2017 une Société d'Economie Mixte, la Roannaise des Énergies Renouvelables, avec le fonds d'investissement régional OSER-EnR, afin de porter le développement, la construction et l'exploitation d'actifs de production photovoltaïques et éoliens.

### 1.1.2 Le fonctionnement des instances

Le conseil communautaire s'est réuni sur l'ensemble de la période examinée, à une fréquence supérieure au minimum de réunions d'une par trimestre, exigé par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Le bureau s'est réuni régulièrement, une à deux fois par mois. Aucune difficulté de quorum n'a été constatée dans le fonctionnement de ces deux instances.

Le bureau communautaire et le président ont reçu délégations, dans les limites des dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT. Le compte-rendu des délégations est effectué à chaque conseil communautaire. Une carence est à relever toutefois s'agissant du rendu-compte des décisions prises par le président en matière de marchés publics puisque les achats inférieurs à 25 000 € ne donnent pas lieu à décision du président et ne font donc pas l'objet d'un rendu-compte au conseil communautaire (sauf exceptions). En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué qu'il serait « excessivement fastidieux d'opérer un compte rendu exhaustif des décisions prises en matière d'achats ». Or, la réglementation ne fixant pas de seuil en la matière, il doit être rendu compte de tous les marchés, y compris ceux portant sur un montant inférieur à 25 000 €.

Les délégations du président aux vice-présidents apparaissent suffisamment précises, avec des arrêtés qui prévoient à la fois les délégations de fonction et signature.

### 1.1.3 Les indemnités des élus

L'enveloppe des indemnités des élus est constituée de la somme des indemnités maximales pouvant être versées au président et aux vice-présidents, sur la base du nombre maximal de vice-présidents dont peut bénéficier l'EPCI (20 % du nombre de conseillers communautaires dans la limite de 15).

**Tableau n° 2 : Indemnités des élus (base délibérations 2020 et 2021)**

|                        |                                               | Détermination de l'enveloppe globale (en % de l'indice terminal de la fonction publique) | Répartition    | Indemnité brute 2023 | Coût des indemnités |
|------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------|---------------------|
| <i>Président</i>       |                                               | 145 %                                                                                    | 145 %          | 5 92 €               | 5 925 €             |
| <i>Vice-présidents</i> | <i>15 vice-présidents (*)</i>                 | 15 x 66 % (990 %)                                                                        | 40,5 %         | 1 655 €              | 24 825 €            |
|                        | <i>11 conseillers communautaires délégués</i> |                                                                                          | 15,8 %         | 646 €                | 7 106 €             |
| <b>Total</b>           |                                               | <b>1 135 %</b>                                                                           | <b>926,3 %</b> |                      | <b>36 200 €</b>     |

(\*) poste de 15<sup>e</sup> VP en réserve

Sources : délibérations et bulletins de paie.

Depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (en particulier son article 1<sup>er</sup>, codifié à l'article L. 5211-12-1 du CGCT), un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés, doit être présenté au conseil communautaire, lors du conseil communautaire qui présente le budget primitif. S'agissant d'une mesure de transparence, les sommes doivent indiquer la répartition des indemnités par

mandat ou fonction, ce qui n'est pas le cas pour Roannais agglomération. Le président de l'EPCI a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il veillera à pouvoir répondre correctement à l'obligation de publication de l'ensemble des indemnités dès l'exercice 2025.

#### 1.1.4 Les frais de mission des élus

Par renvoi de l'article L. 5211-14 du CGCT, l'article L. 2123-18 du CGCT s'applique aux membres des assemblées délibérantes des EPCI. Ainsi ceux-ci peuvent bénéficier du remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat spécial accordé par l'assemblée délibérante. Ils peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Depuis la loi du 27 décembre 2019, ils sont remboursés selon les modalités fixées par délibération du conseil communautaire, ce qui a conduit le conseil communautaire à délibérer le 17 juillet 2020. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la communauté d'agglomération sur présentation d'un état de frais, après décision du président, suivant les délégations du conseil communautaire au président depuis 2020.

**Tableau n° 3 : Frais de mission des élus**

| En €                      | 2019  | 2020 | 2021 | 2022  | 2023  |
|---------------------------|-------|------|------|-------|-------|
| Frais de mission des élus | 3 447 | 816  | 631  | 4 847 | 3 042 |

Source : grands livres communauté d'agglomération.

Sur la période 2019-2020, le bureau communautaire, qui autorise les mandats spéciaux, s'est systématiquement prononcé après le déplacement, carence régularisée depuis dans la plupart des cas. Le contrôle d'un échantillon des dépenses effectuées en 2022 sur les imputations concernées, amène cependant à deux observations :

- un remboursement de 291,88 € pour une nuitée à Paris pour participer au bureau de Trans cité. Ce remboursement ne respecte les termes, ni de la délibération du 17 juillet 2020, ni de la décision de mandat spécial qui limitent le remboursement au montant forfaitaire dont disposent les fonctionnaires, soit 110 € pour Paris à la date du déplacement ;
- des remboursements sur la base de décisions du président postérieures aux déplacements (par exemple décision DP 2022-227 du 27 juin 2022, pour des déplacements effectués le 6 octobre 2021 et 1<sup>er</sup> juin 2022).

#### **Les déplacements liés au projet géothermie**

En septembre 2022, les élus ont effectué un voyage d'étude en Alsace, qui a donné lieu à la location d'un car (3 006 € imputés sur les frais de mission des élus (compte 65312) et 1 002 € sur les frais de mission des agents (compte 6251), dépense autorisée par mandat spécial du 27 juillet 2022.

En 2024, le déplacement de M. Nicolin, du vice-président délégué à la transition énergétique, et de la directrice transition énergétique et mobilité à Chengdu en Chine pour un voyage d'étude

sur la géothermie a été autorisé par délibération du conseil communautaire du 25 janvier 2024, leur accordant un mandat spécial. Cette autorisation est tardive, dans la mesure où le voyage s'est déroulé du 29 janvier au 2 février 2024, et est postérieure à l'engagement de la dépense (bon de commande validé le 29 décembre 2023). Enfin, la facture d'un montant de 12 289 € a été émise le 19 janvier, là encore avant la date de réunion du conseil communautaire. Le président a rendu compte au conseil communautaire, lors de sa réunion suivante, du contenu de ce voyage et de son apport, ce qui est une bonne pratique.

### 1.1.5 Les frais de représentation du président

Par délibération du 17 juillet 2020, le conseil communautaire a fixé des enveloppes annuelles pour frais de représentation au président à hauteur de 6 000 € et à hauteur de 3 000 € pour le directeur général des services (non utilisée dans son cas)<sup>5</sup>. En ce qui concerne les frais de représentation du président, les dépenses ont été imputées sur les comptes 6536 (M14) puis 65316 et 65326<sup>6</sup> (M57). L'enveloppe délibérée n'a pas été dépassée. Il s'agit quasi-exclusivement de frais de restauration.

La délibération prévoit, logiquement, que les paiements doivent faire l'objet de justifications. Or, en matière de frais de restauration, les justificatifs des frais produits à fin de remboursement doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet. Ces informations, si elles sont recueillies par les services de l'EPCI et mentionnées au sein de son logiciel comptable, ne figurent pas systématiquement à l'appui des mandats de paiement qui sont transmis au comptable public<sup>7</sup>, ce qui ne permet pas de s'assurer de l'intérêt local de la dépense.

**Tableau n° 4 : Frais de représentation**

| En €                    | 2019  | 2020 | 2021 | 2022  | 2023  |
|-------------------------|-------|------|------|-------|-------|
| Frais de représentation | 2 847 | 460  | 532  | 2 913 | 4 370 |

Source : grands livres.

### 1.1.6 La déclaration d'intérêts du président auprès de la HATVP

M. Nicolin est concerné, en tant que maire et président de la communauté d'agglomération, par l'obligation de procéder à une déclaration d'intérêt auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), en vertu de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ce à quoi il a déféré.

<sup>5</sup> 84 € en 2019, 383 € en 2021.

<sup>6</sup> L'imputation 65326 est erronée, elle doit être utilisée pour les membres du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation des collectivités territoriales ultramarines.

<sup>7</sup> Exemples : en 2023, mandat 3037 : 139,90 € six repas sans détail, mandat 3767 278 € quatre couverts, sans précision, mandat 4936 « visite entreprises » quatre repas 96,90 €.

Comme le précise la HATVP dans son guide de la déclaration d'intérêts, un déclarant doit indiquer dans la rubrique 2° ses activités de consultant en cours ou exercées durant les cinq années précédentes, quel que soit le statut sous lequel cette activité a été exercée.

L'activité de la société personnelle de M. Nicolin, la société par actions simplifiée (SAS) Couleur Stratégie est « *Activité de conseil, organisation, assistance au développement ou à la prise de participation, formation pour le compte des entreprises* », ce qui renvoie donc à une activité de consultant. Or, dans sa déclaration d'intérêts, de fait, son activité n'apparaît qu'en tant que dirigeant de la SAS Couleur Stratégie, aux rubriques 3° et 4° (participation à des organes de direction d'une société et participation financière au capital), avec des revenus faibles ou nuls, car il ne s'agit, au titre de ces rubriques, que des seuls revenus liés à la fonction de dirigeant de la société ou de dividendes, et non des revenus réels de cette activité de consultant, qui s'élevaient à plusieurs dizaines de milliers d'euros, qui auraient dû être déclarés si la rubrique 2° avait été remplie.

La présentation retenue par l'intéressé en l'espèce est donc trompeuse, car elle laisse à penser que la société Couleur Stratégie était en sommeil, alors qu'elle était pleinement active lors de la déclaration d'intérêts et continue de l'être aujourd'hui.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que son activité de consultant « *sera à l'avenir référencée* » dans sa déclaration à la HATVP.

Par ailleurs, M. Nicolin a déclaré à la HATVP avoir démissionné de ses fonctions de directeur général de la SAS Sphère publique au 1<sup>er</sup> septembre 2018. Or, dans les faits, il restait directeur général de cette société puisque sa société, la SAS Couleur Stratégie, avait été nommée directrice générale de la SAS Sphère publique à la même date, et ce jusqu'en janvier 2021. La déclaration faite par M. Nicolin est donc également trompeuse sur ce point. Le fait de ne pas mentionner cette fonction de direction, exercée par le biais de sa société personnelle, est bien contraire aux textes puisque, dans son guide de la déclaration d'intérêts, la HATVP indique que la participation à des organes dirigeants correspond à « *toutes les fonctions dirigeantes (...) y compris lorsqu'elles sont exercées « à qualités » ou à raison d'une autre fonction* » (p. 25 du guide HATVP).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué, concernant sa situation de directeur général de la société Sphère publique, qu'il n'y avait eu « *aucune volonté de tromper mais en l'occurrence un retard non imputable au président de l'agglomération dans la régularisation administrative que ce dernier considérait effective* » (l'intéressé pensait ne plus être directeur général de la société Sphère publique depuis mars 2019). La chambre ne peut que relever le caractère improbable de ces éléments d'explication, puisque les documents légaux de la société Sphère publique montrent qu'il avait lui-même décidé de nommer sa société Couleur stratégie co-directrice-générale de la société Sphère publique et qu'il n'a démissionné de cette fonction que le 29 janvier 2021.

De plus, M. Nicolin n'a pas déclaré sa prise de participation au sein de la société roannaise Theaomai, en tant qu'associé fondateur, via sa société Couleur stratégie. Lors de la création de la société en juin 2020, il en était en effet, un des six membres fondateurs avec 11,5 % du capital. Or, il a déposé sa déclaration d'intérêts à la HATVP en septembre 2020, puis a réalisé deux déclarations modificatives<sup>8</sup> en octobre et décembre 2020, sans jamais mentionner

---

<sup>8</sup> Toute modification substantielle des intérêts du déclarant doit, en vertu de l'article 11 de la loi précitée, faire l'objet d'une déclaration modificative sous deux mois.

cette participation au capital de la société. De plus, il a été nommé, via sa société personnelle Couleur Stratégie, membre du comité de direction de la société Theaomai, lors de l'AG du 24 juin 2023. Il aurait donc dû déclarer, là encore, un nouvel intérêt au titre de la participation aux organes dirigeants d'une société.

## 1.2 Le pacte de gouvernance

L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit la possibilité pour l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de mettre en place un pacte de gouvernance, élaboré à la suite de chaque renouvellement général des conseils municipaux, ou à la suite d'une fusion ou d'une scission. Ce pacte définit les relations entre les communes et leur intercommunalité. Il peut prévoir les conditions dans lesquelles l'établissement confie, par convention, la gestion ou la création de certains équipements ou services à une commune membre, fixer les orientations en matière de mutualisation de services entre les communes et leur groupement ou encore créer des commissions spécialisées associant les maires à un niveau infra communautaire.

Le contenu du pacte adopté en juin 2021 comprend, d'une part, la présentation des différentes instances obligatoires et optionnelles (comités de pilotage, commissions spéciales, comités consultatifs, etc.). D'autre part, il développe différents points autour de l'amélioration de l'information. Enfin, il instaure des conférences de territoires, qui prennent la forme « de réunions de secteur, au cours desquelles les élus qui y sont représentés ont l'opportunité de d'échanger, de débattre sur ces sujets communaux ou intercommunaux ».

**Carte n° 2 : Cartographie des conférences de territoires**



Source : pacte de gouvernance de Roannais Agglomération

Au-delà de ces points, le pacte ne comprend pas d'orientations en matière de mutualisation de services, ni les conditions dans lesquelles l'établissement public peut, par convention, confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs de ses communes membres, qui sont des éléments facultatifs.

Le pacte dispose en plus de la création de « conseils communautaires privés ». Ces « réunions réunissant les membres du conseil mais sans formalisme juridique, seront organisés autant que nécessaire, sur des sujets stratégiques portés par Roannais Agglomération afin de permettre un espace d'échanges en-dehors des séances délibératives habituelles ». Selon l'ordonnateur, cinq réunions de ce type ont eu lieu sur la période, dont trois sur le centre aquatique (2021-2022), une sur la programmation pluriannuelle des investissements – PPI (2020) et une sur le projet de géothermie (2020).

Si on peut comprendre l'objectif recherché d'un meilleur partage de l'information, cette pratique peut être critiquable si elle a comme conséquence d'examiner des sujets, et de prendre des décisions, voire même s'abstenir d'en prendre, sur des sujets dont devrait connaître le conseil communautaire réuni selon les règles de droit commun en séance publique.

Dès lors, cette pratique, lorsqu'elle porte sur des sujets d'intérêt public (la présentation de la PPI) ou conduit à de véritables décisions (le lieu d'implantation du futur centre aquatique), méconnaît les principes essentiels de la démocratie locale par son manque de transparence. Il est rappelé à ce sujet que si l'article L. 5211-11 du CGCT admet la possibilité de réunir une séance de l'organe délibérant à huis clos, la décision doit être prise selon une procédure spécifique, avec des motifs limitatifs et sous le contrôle du juge administratif<sup>9</sup>. En l'espèce, la procédure prévue au CGCT n'a pas été respectée et les conditions légales ne semblent pas réunies.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que « afin de couper court à toute ambiguïté, si de telles réunions devaient à nouveau être nécessaires, Roannais agglomération spécifiera sur les invitations qu'il s'agit bien de réunions d'information ». Or, la chambre rappelle que les séances publiques du conseil communautaire doivent être le lieu d'information privilégié des élus communautaires.

Hormis dans le cas des « conseils privés », l'EPCI a pu fournir l'ensemble des comptes rendus des instances prévues au pacte de gouvernance. Il en ressort que ces instances sont régulièrement tenues et permettent des échanges utiles. De même, les mesures de meilleure information prévues au pacte de gouvernance ont bien été mises en place.

**Recommandation n° 1.** : Mettre fin à la pratique des conseils communautaires « privés ».

### 1.3 Le pacte financier et fiscal

L'article L. 5211-28-4 du CGCT dispose que les EPCI signataires d'un contrat de ville (ce qui est le cas en l'espèce) doivent adopter un pacte financier et fiscal au plus tard un an

<sup>9</sup> Cf. réponse ministérielle n°09979 du 10 décembre 2020.

après l'entrée en vigueur du contrat de ville. Dans le cas contraire, l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire, visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre communes, est obligatoire<sup>10</sup>.

La loi précise quels sont les objectifs du pacte financier et fiscal. Celui-ci doit viser à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes. Il doit tenir compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Le juge administratif a précisé qu'un tel pacte financier et fiscal doit réellement viser à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, en exposant les mesures existantes ou envisagées à cette fin, et ne peut se borner à exposer, de façon statique, les dispositifs existants en la matière (CAA Douai, 6 avril 2021, n° 19DA02232).

Le conseil communautaire a adopté un pacte financier et fiscal le 14 décembre 2023. Cette date s'avère très tardive, compte tenu de la signature du contrat de ville le 6 juillet 2015. Le contrat de ville évoquait d'ailleurs lui-même ce futur pacte et les « leviers de solidarité » qu'il pouvait contenir.

Dans l'intervalle, l'EPCI aurait donc dû mettre en œuvre une dotation de solidarité communautaire.

Ce document apparaît, en outre, peu opérant. Il dresse un constat de la situation, rappelle quelques dispositions légales ou antérieures, mais ne propose pas de mesure concrète pour réduire les disparités de charges et de recettes entre communes.

Le pacte rappelle notamment l'existence d'accords spécifiques pour le reversement de la taxe d'aménagement entre l'EPCI et certaines communes ou pour le parc éolien des Noës (quatre communes concernées pour 31 000 €), mais il ne s'agit pas de dispositifs visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre communes.

Le pacte acte par ailleurs la création d'un « fonds de soutien à l'investissement communal » pour 2025, dont les modalités de mise en œuvre ne sont pas encore arrêtées. Il indique cependant que, à partir de 2025, une enveloppe d'1 M€ par an sera prise en charge par l'EPCI pour financer les projets d'investissement communaux, avec une priorité donnée aux projets comportant une dimension de développement durable. Le pacte précise que l'enveloppe sera de 25 000 € par commune et par an. Le président de l'EPCI estime que les communes les moins peuplées seront, de facto, en euros par habitant, très nettement favorisées par rapport aux communes les plus peuplées.

Au-delà d'être la seule disposition nouvelle concrète du pacte financier et fiscal, la mise en place de cette enveloppe ne répond pas à l'objectif de la loi qui est de réduire les disparités

---

<sup>10</sup> Dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1609 nonies C du code général des impôts au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente.

de charges et de recettes entre communes, puisqu'il s'agit d'une enveloppe identique pour chaque commune qui ne prend pas en compte les critères de richesse.

Ainsi, en l'état, le pacte financier et fiscal ne répond pas à l'objectif de la loi. Il a pour seul effet de rendre non obligatoire l'instauration de la dotation de solidarité communautaire.

Dès lors, la chambre considère qu'il revient toujours aujourd'hui à la communauté d'agglomération de mettre en œuvre une dotation de solidarité communautaire, conformément aux critères de la loi, même si ce n'est qu'en attente d'un futur pacte 2027-2032 potentiellement plus opérationnel.

L'existence d'un pacte financier et fiscal opérationnel aurait d'autant plus d'importance dans un EPCI qui présente des disparités de richesse importantes : en 2022, le potentiel financier des communes varie de 732 € à 1 754 € par habitant.

**Recommandation n° 2.** : Adopter un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes.

## 1.4 Les mutualisations

Le 29 octobre 2015, le conseil communautaire a adopté un schéma de mutualisation pour la période 2015-2020. Il était précisé dans la délibération que, chaque année, le président de l'EPCI présenterait l'avancement du schéma, lors du débat d'orientations budgétaires ou lors du vote du budget.

Le schéma de mutualisation décline 23 actions initiales, chacune devant faire l'objet d'une évaluation de ses résultats. Trois actions, qualifiées de « piliers indispensables à la bonne conduite du schéma de mutualisation » étaient d'abord identifiées : créer un observatoire de l'emploi public local, harmoniser le coût horaire des mises à la disposition de services, organiser un pilotage et suivi des conventions. Puis, des actions précises de mutualisation étaient identifiées.

Si, chaque année, le rapport d'orientations budgétaires contient bien quelques lignes sur la mutualisation, le schéma de mutualisation tel qu'adopté en 2015 n'a fait l'objet ni d'un suivi ni d'une évaluation des résultats, contrairement à ce qu'indiquait le schéma. Celui-ci venant à terme en 2020, aucun nouveau document n'a été adopté.

L'ordonnateur a indiqué que l'EPCI a dû faire face à des mutations de personnels affectés à la mutualisation, ce qui a affecté le suivi du schéma de mutualisation, voire la mise en œuvre de certaines démarches. Si la majorité des actions ont été menées à bien, certaines ont été abandonnées, comme la création d'un observatoire de l'emploi public local, la création d'un appui à la commande publique, d'un appui juridique aux communes, ou la création d'un service commun pour le suivi des contrats aidés.

Aujourd'hui, neuf services communs existent, dont cinq ayant pour seule adhérente la commune centre : direction des ressources humaines, direction de la communication et de l'événementiel, cabinet, direction générale, archives. Les autres services communs sont le service d'instruction des actes et autorisations relatifs aux droits des sols (31 communes), de délégué à la protection des données (26 communes), d'ingénierie en matière de voirie (12 communes) et des systèmes d'information (six communes).

La chambre observe que la mutualisation des directeurs généraux, via un service commun porté par l'EPCI, est très théorique, puisque chaque entité conserve un directeur général des services en propre. Elle est, dans les faits, inopérante et a eu pour seul effet de permettre le recrutement, de 2021 à 2024, d'un DGS de la commune sur un statut irrégulier (cf. rapport relatif à la commune de Roanne).

Il existe également des mises à la disposition de services ascendantes (des communes au profit de la communauté)<sup>11</sup> ou descendantes (de la communauté au profit des communes)<sup>12</sup> et des prestations de services entre communes membres<sup>13</sup>.

Au total ce sont 102 agents (98 ETP) agents concernés par la mutualisation des services qui sont rémunérés par la communauté d'agglomération en 2023.

Les dispositifs en œuvre actuellement répondent donc de façon pragmatique à des besoins spécifiques de la communauté d'agglomération ou des communes. Cependant, la démarche n'est aujourd'hui plus portée véritablement. Ainsi, les rapports d'orientations budgétaires (ROB) 2023 et 2024 n'abordent plus le sujet de la mutualisation et des éventuelles avancées à venir, de même que le pacte de gouvernance.

Si, aux termes de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, la réalisation d'un schéma de mutualisation est désormais facultative, l'EPCI gagnerait à en produire un pour structurer sa démarche en la matière, d'autant qu'il existe vraisemblablement des marges de progrès significatives, soit en élargissant les adhérents aux services communs comprenant actuellement la seule commune centre, soit en prévoyant de nouveaux champs d'intervention en matière de fonctions support (commande publique, finances).

## 1.5 L'évolution des compétences et de l'intérêt communautaire

Le champ de compétences de l'EPCI a très peu varié durant la période. Le précédent rapport de la chambre mentionnait que, en matière de définition de l'intérêt communautaire, le processus engagé relevait davantage d'un consensus entre les collectivités, tenant compte du contexte historique et des volontés de conserver une maîtrise communale, que d'une véritable approche d'ensemble. Le constat demeure puisque l'intérêt communautaire est toujours morcelé. La même démarche a été menée lors de la prise de la compétence en matière de lecture publique.

En 2019, l'EPCI a pris cette dernière compétence, qui ne concernait que deux communes (Roanne et Mably), pour des charges transférées de 2,45 M€. Ce sont 49 postes qui ont été transférés à l'EPCI, avec un gain moyen pour les agents en matière de régime indemnitaire de 800 € bruts par an<sup>14</sup>. Le rapport de la CLECT montre que l'évaluation de la charge transférée a

---

<sup>11</sup> Mise à la disposition des services techniques des communes à Roannais Agglomération pour l'entretien des points d'apport volontaire, Mise à disposition des services techniques des communes à Roannais Agglomération pour l'entretien des équipements communautaires.

<sup>12</sup> Mise à la disposition des services du conservatoire de Roannais Agglomération – Interventions en milieu scolaire – Mise à la disposition des services de Roannais Agglomération – Exercice des compétences syndicales.

<sup>13</sup> Prestation de services vidéoprotection (Roanne), Prestation de services reprographie (Roanne), Prestation de services pour l'organisation de sessions de formation, Prestation de services pour l'instruction de la partie accessibilité des autorisations de travaux (ERP).

<sup>14</sup> Source : fiche d'impact.

été sérieusement réalisée, avec notamment une évaluation précise des charges indirectes. Néanmoins, dès 2020, le coût du service pour l'EPCI s'est avéré supérieur de 0,4 M€ à l'évaluation, mais du fait de choix volontaire de celui-ci : harmonisation des services proposés, mise en place de la gratuité pour les usagers (et de dépenses exceptionnelles liées au COVID).

Ce transfert de compétences restait partiel car les équipements de Roanne et de Mably n'étaient pas les seuls existants sur le territoire de l'agglomération, mais il a été considéré qu'elles présentaient une importance particulière.

Par délibération de décembre 2021, le conseil communautaire a modifié l'intérêt communautaire de la compétence en matière de lecture publique pour y inclure la médiathèque de Le Coteau, présentant une « importance particulière » également. La charge transférée a été évaluée à 166 000 € en fonctionnement et 45 000 € en investissement.

Il existe aujourd'hui de nombreux équipements de lecture publique sur le territoire, qui ne sont pas de la compétence de l'EPCI, du fait de ce transfert au cas par cas (31 points de lecture publique identifiés).

En 2018, l'EPCI acquiert par la loi, la compétence en matière de « GEMAPI » (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations). La CLECT ne s'est pas réunie pour évaluer la charge transférée au titre de cette compétence par les communes à l'EPCI. Faute d'informations obtenues à ce sujet au cours du contrôle, il faut supposer que cette absence de réunion de la CLECT s'explique par la considération selon laquelle les communes n'avaient jusqu'alors pas identifié clairement cette compétence et donc engagé des dépenses en la matière. À supposer même ce fait établi, il revenait en tous les cas à la CLECT de se prononcer sur l'existence ou l'absence de charges transférées. De fait, il existe bien une charge pour l'EPCI, de l'ordre de 1 M€ par an. La taxe GEMAPI a été mise en œuvre en 2022 pour financer cette charge.

#### **Le suivi des précédentes recommandations portant sur la compétence en matière d'assainissement**

Dans son précédent rapport, la chambre avait formulé deux recommandations portant sur cette compétence : « *formaliser les transferts de biens et de la dette de la compétence d'assainissement pour l'ensemble des communes et en évaluer la charge complète* » et « *redéfinir les conditions d'exercice de la compétence d'assainissement dévolue à la communauté d'agglomération* ».

S'agissant des transferts de biens et de dette, l'EPCI a pu fournir tous les procès-verbaux de transferts et délibérations afférentes. En revanche, aucune CLECT ne s'est réunie, l'ordonnateur estimant qu'elle n'a pas à se réunir dans le cas de budgets SPIC équilibrés par nature, ce que la chambre contestait à l'époque et est encore contestable aujourd'hui. La situation est d'autant plus paradoxale que l'EPCI lui-même subventionne, irrégulièrement, ses budgets annexes SPIC (cf. infra), démontrant que ce cas d'espèce n'est pas théorique.

S'agissant de la recommandation de redéfinir les conditions d'exercice de la compétence, elle devrait être pleinement mise en œuvre au 1<sup>er</sup> juillet 2025, par le syndicat Roannaise de l'eau, ainsi qu'il a été délibéré par le conseil communautaire le 20 juillet 2023.

Dans ce contexte, le président de l'EPCI a adressé en avril 2024 une lettre à cinq maires, dont les communes avaient fait le choix, en 2013, de ne pas transférer à la communauté

d'agglomération leur excédent de budget annexe assainissement<sup>15</sup>. Il leur a indiqué que, en conséquence, les investissements sur chacune des communes en question seraient limités « aux seuls travaux nécessaires pour assurer la pérennité des installations » en précisant que « cela aura inévitablement des conséquences à terme sur l'urbanisation de votre commune ». Le président de l'EPCI ajoute que cette compétence sera bientôt exercée par le syndicat La Roannaise de l'eau et qu'il serait dommage qu'il « soit contraint lui aussi de maintenir la posture sur les investissements sur votre commune » (ce qui explique d'ailleurs que le président de la Roannaise de l'eau contresigne le courrier).

Or, la chambre rappelle que la décision de ne pas transférer des excédents de budget annexe, dans le cadre d'un transfert de compétence, est légale, ainsi que l'a reconnu le juge administratif (Conseil d'État, 25 mars 2016, n° 386623). L'EPCI ne peut donc imposer aux communes en question de transférer les excédents constatés en 2013.

## 1.6 Le rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation

Le dernier paragraphe du V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts prévoit que « *tous les cinq ans, le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'établissement public de coopération intercommunale* ».

Un tel rapport a bien été présenté lors du conseil communautaire du 16 décembre 2021. Il présente bien le montant des attributions de compensation et les dépenses réellement réalisées par l'EPCI. Il en ressort d'ailleurs que les dépenses de l'EPCI se sont avérées plus élevées que les charges transférées, ce qui est expliqué par l'extension et l'amélioration des services proposés aux usagers.

Mais ce rapport présente une carence importante en ce qu'il ne porte que sur les compétences transférées durant la dernière période de cinq années, c'est-à-dire les compétences en matière d'enseignement artistique et de lecture publique. Or, la loi ne limite aucunement le contenu de ce rapport aux compétences transférées durant les cinq années antérieures, mais exige de faire le point tous les cinq ans sur le montant des attributions de compensation au regard de toutes les dépenses engagées par l'EPCI.

Aussi, pour l'avenir, à l'occasion du prochain rapport, devant intervenir règlementairement en 2026, la chambre invite l'EPCI à élargir son contenu à l'ensemble des compétences transférées.

---

<sup>15</sup> En 2013, lors du transfert de la compétence, quatre communes n'avaient pas transféré leur excédent de budget annexe assainissement, et une cinquième n'avait transféré que son excédent d'investissement, pour un total non transféré de 401 000 €, (ce qui représente aujourd'hui 4 % du budget assainissement de 10 M€).

## 2 LA COMMANDE PUBLIQUE

### 2.1 L'organisation et les procédures internes

L'EPCI ne dispose à ce jour d'aucune politique d'achat formalisée qui aurait précisé les objectifs de sa commande publique et ses orientations particulières.

Le service de la commande publique, intégré au sein de la direction juridique, commande publique et assemblées, se compose d'une responsable de service et de trois agents gestionnaires. En parallèle du service, dans la direction, un poste d'acheteur public a été créé en 2023, mais le poste est inoccupé depuis lors. D'une manière générale, ces deux dernières années, le service a été touché par un absentéisme et une rotation des personnels importants. Selon l'ordonnateur « s'il ne justifie pas les points de faiblesse notés par la chambre, ce fort taux de renouvellement durant la période justement examinée dans le cadre du rapport peut expliquer la nécessaire marge de progression dont l'Agglomération a pleinement conscience ».

La gestion des achats est, pour partie, centralisée au service de la commande publique, pour les achats supérieurs à 40 000 € HT, et pour partie confiée aux services opérationnels pour leurs achats inférieurs à 40 000 € HT. Pour ces marchés gérés par les services opérationnels, il n'y a pas de référents marchés publics. De plus, chaque service organise l'archivage des documents de leurs marchés publics selon des règles propres.

Les règles internes sont précisées au sein de deux documents principaux : un guide des achats datant de 2019 ; un tableau servant de guide de procédure de passation. Le guide des achats de 2019 n'a jamais été validé ou présenté à l'assemblée délibérante, et il n'est pas utilisé bien qu'il soit très structuré et très complet. Le document utilisé et mis à jour est le tableau servant de guide de procédure de passation. Ces deux documents subsistent avec des règles contradictoires entre eux. Par exemple, pour les achats compris entre 25 000 et 90 000 € HT, le guide de 2019 indique que la publicité est obligatoire tandis que le tableau servant de guide des procédures indique que la dispense de mise en concurrence est possible.

L'EPCI doit donc structurer ses règles internes autour d'un guide unique de procédure des marchés publics validé, actualisé et diffusé. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI s'y est engagé à échéance du premier trimestre 2025.

Pour les marchés supérieurs à 90 000 € HT, l'EPCI a mis en place une commission d'examen des marchés, qui s'apparente à une commission « MAPA » (marchés sur procédure adaptée), qui se compose de la même façon que la commission d'appel d'offres mais sans règle de quorum. Il s'agit d'une bonne pratique qui permet de prendre des décisions d'achat collégiales.

Pour les achats inférieurs à 90 000 € HT, une décision du président est prise, ce qui permet de formaliser le choix et d'exposer la motivation, mais il faut relever qu'à l'occasion de cette signature de décision, si la direction juridique effectue un contrôle de forme, il n'y a pas de contrôle au fond sur la pertinence de la procédure retenue (le motif d'absence de mise en concurrence par exemple) ou sur la computation des seuils (cf. infra). En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que, depuis mi-2024, une vérification complémentaire sur le fond a lieu par le directeur des affaires juridiques récemment arrivé.

Sous 25 000 € HT, il n'y a pas de décision formelle du président et il n'y a pas de rendu-compte à l'assemblée délibérante des marchés signés en vertu de la délégation accordée au président. Cette situation est anormale car la réglementation ne fixe aucun seuil en la matière. Cela signifie qu'une partie importante de la commande publique échappe à la connaissance de l'assemblée délibérante, d'autant qu'elle est très morcelée (cf. infra).

La chambre a vérifié si l'EPCI a respecté durant la période l'obligation de publier les données essentielles de ses marchés publics (art. R. 2196-1 du code de la commande publique). Si une telle publication a bien lieu, il s'avère en pratique très difficile d'y accéder. La publication ne répond donc guère, dans cette forme, à la notion d'accès « libre et direct » du code de la commande publique.

## **2.2 Le suivi et le renouvellement dans les temps des marchés publics**

Le suivi des marchés publics a pu subir des défaillances dans la période récente. En effet, quelques marchés portant sur des prestations récurrentes et prévisibles n'ont pu être renouvelés tandis que d'autres l'ont été un an après leur terme.

S'agissant de besoins récurrents, et dont le terme est connu depuis la date initiale de conclusion des marchés, le renouvellement des contrats ne devrait pas soulever de difficultés particulières, sauf à révéler des carences structurelles dans l'organisation de la commande publique. Le sujet est connu de l'EPCI et tend à être traité.

## **2.3 L'absence de recensement des besoins et de computation des seuils**

L'EPCI n'a pas de procédure formalisée de recensement des besoins et de computation des seuils, ce qui est une carence majeure pour un organisme de cette taille.

Si selon le président de l'EPCI, « le processus de recensement des besoins et la computation des seuils est non pas absente mais en cours d'aboutissement » la chambre relève qu'aucun élément matériel n'a pu être produit appuyant ses dires.

Ainsi, une réunion avec chaque directeur et chef de service serait organisée en début d'année civile afin d'identifier les besoins de chacun et les projets qui affecteront le service de la commande publique. Mais il n'est pas tenu de compte rendu de ces réunions.

En tout état de cause, l'EPCI ne dispose d'aucune nomenclature des achats permettant une bonne computation des seuils. Conscient de cette carence, il avait recruté un acheteur public qui était chargé, selon sa fiche de poste, d'élaborer et de gérer une nomenclature des achats et de procéder au recensement et à l'analyse des besoins. Cette mission est restée au point mort compte tenu de l'absence de l'agent.

Dans un document que l'acheteur avait néanmoins conçu lui-même, il identifiait les carences de l'EPCI en matière d'achat :

- achats récurrents potentiellement supérieurs à 40 000 € HT confiés à la même entreprise depuis des années ;
- achats récurrents inférieurs à 40 000 € HT nécessitant trois devis mais confiés à la même entreprise depuis des années avec des tarifs non négociés ;

- absence de concertation entre les services pour des achats de même nature, pouvant conduire à solliciter la même entreprise.

Il ressort, en effet, du contrôle de la chambre, que les carences de l'EPCI en matière d'achats « hors marché » et dans les achats confiés aux directions opérationnelles sont très significatives.

**Recommandation n° 3.** : Mettre en place une procédure de recensement des besoins afin de veiller à la bonne computation des seuils d'achats, conformément au code de la commande publique.

## 2.4 Les achats « hors marché »

L'exploitation du système d'information financier de l'EPCI fait apparaître de très nombreuses dépenses non rattachées à un numéro de marché, qui seront appelées ici les dépenses « hors marché », pour des montants significatifs de plusieurs centaines de milliers d'euros par an.

Le président de l'EPCI, en réponse aux observations provisoires, a argué en particulier qu'un certain nombre de dépenses se rattachaient bien à des marchés publics, mais que le système d'information de l'EPCI souffrait de carences dans la fiabilité des informations.

Si l'EPCI a argué de l'existence d'une procédure de demande de devis pour certaines commandes, il ne les a pas fournis ou a indiqué qu'il s'agissait de demandes orales.

L'EPCI doit donc travailler sur les achats qui apparaissent aujourd'hui hors procédure de publicité, de mise en concurrence et de marché écrit, et veiller à les régulariser au plus vite. Il doit également fiabiliser son système d'information en la matière.

L'ordonnateur a indiqué que, depuis début 2024, une extraction du logiciel financier est réalisée chaque mois et est transmise par le service de la commande publique à l'ensemble des directions afin d'attirer l'attention sur les cas qui le nécessitent.

Aussi, ce sont déjà 4 types de prestation dont l'ordonnateur a admis l'absence de couverture par un marché public adapté et dont la procédure doit être mise en place.

### **Le cas du contrat avec Axione**

La dépense apparaissant comme « hors marché » la plus importante de la période est celle de 89 748 € par an avec la société Axione. L'EPCI a répondu qu'il s'agissait de décisions du président avec contrat en 2021, 2022 et 2023, et que toutes les dépenses seraient liées au marché initial. Il a fourni les décisions du président mais aucun contrat. Ces décisions indiquent qu'il est nécessaire d'assurer le bon fonctionnement des réseaux très haut débit à des fins de transmission, de données, de voix et de vidéoprotection<sup>16</sup>, mais n'apportent aucun élément à même de justifier une absence de mise en concurrence.

Par délibération du bureau du 16 novembre 2023, un nouveau contrat d'une durée de 15 ans a été validé, avec un coût revu à la baisse, pour un montant total de 284 000 €. Cette délibération

<sup>16</sup> Il s'agit d'un réseau de fibre privée entre les bâtiments de l'EPCI.

n'apporte aucun élément à même de justifier l'absence de mise en concurrence. Il en est de même du contrat alors conclu, qui est un contrat commercial type du fournisseur.

Selon le président de l'EPCI, en réponse aux observations provisoires, cette absence de mise en concurrence s'expliquerait par le fait que cet opérateur privé disposait d'un contrat de délégation de service public avec le département de la Loire pour le réseau « Loire Télécommunications Infrastructures Mutualisée » (LOTIM). Or, aucun des documents fournis par l'EPCI (contrat commercial, décisions) ne mentionne ce cadre juridique, à supposer que la prestation puisse s'y rattacher.

Ce type de prestation constitue un marché public soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Il revient à l'EPCI, de démontrer au cas par cas qu'une absence de mise en concurrence est justifiée pour une raison prévue par le code de la commande publique, ce qui n'a été fait dans aucun document.

## 2.5 La gestion directe des marchés par les services opérationnels

L'EPCI tient deux listes distinctes de ses marchés : une liste des marchés gérés par le service commande publique, et une liste des marchés gérés par les directions opérationnelles.

Sur les 159 marchés des directions opérationnelle recensés dans le tableau de l'EPCI, 100 sont indiqués comme étant des marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence (« MNSPSMC »), ce qui apparaît particulièrement important.

Cette caractéristique atypique s'explique en particulier par les règles internes qui apparaissent ambiguës. En effet, pour les marchés inférieurs à 25 000 €, il est indiqué qu'une dispense de mise en concurrence est possible mais que les services doivent néanmoins respecter les grands principes de la commande publique, ce qui peut apparaître contradictoire. Il est également indiqué qu'il faut veiller à l'absence de saucissonnage, mais il n'existe pas de contrôle à ce propos. Pour les marchés entre 25 000 et 40 000 €, il est indiqué qu'il est possible de se dispenser de mise en concurrence sous réserve du respect des grands principes de la commande publique, puis il est précisé que la mise en concurrence reste la règle (règle des trois devis, même si cette précision n'est pas écrite). La règle interne apparaît donc particulièrement peu explicite, voire même contradictoire.

Dans les faits, les directions opérationnelles considèrent que, sous 40 000 € HT, la mise en concurrence est facultative. Si une décision du président de l'EPCI est prise pour acter l'attribution du marché sans mise en concurrence, il n'y pas, à ce stade, de contrôle interne qui permette d'analyser le bien-fondé de cette procédure dérogatoire.

L'archivage des marchés des directions opérationnelles n'est pas centralisé. Aussi, la chambre n'a pu accéder directement aux dossiers mais a demandé à se voir communiquer les éléments relatifs à 28 marchés des directions opérationnelles afin de les analyser.

Parmi ceux-ci, huit étaient indiqués comme « MAPA » donc avec une procédure de publicité et mise en concurrence et vingt comme « MNSPSMC » donc sans mise en concurrence.

Sur les huit MAPA, seul deux dossiers de 2021 peuvent être considérés comme corrects, car ils sont complets avec notamment la preuve de la publicité et l'analyse des offres. Pour les autres, il n'a pas été fourni de preuve des publicités effectuées, celles-ci n'ayant pas été conservées (et pour un dossier il s'agissait d'un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence contrairement à ce qui était indiqué).

Pour les vingt autres dossiers « MNSPSMC », aucun ne contient d'élément permettant de justifier l'absence de mise en concurrence. On comprend que l'absence de mise en concurrence, dans la quasi-totalité des cas, est justifiée par le fait que le marché est inférieur à 40 000 € HT (souvent le maximum du marché est fixé à 39 000 € afin de rester sous ce seuil).

**Tableau n° 5 : Exemple de marchés des directions opérationnelles ayant fait l'objet d'un contrôle de la chambre**

| Exercice | Nom du marché                                                        | Montant HT (en €) | Type de procédure                     | Analyse de la chambre                                   |
|----------|----------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 2020     | Fourniture, installation-mise en service du matériel -salle conseil  | 39 990            | Sans publicité ni mise en concurrence | Aucune justification à l'absence de mise en concurrence |
| 2023     | Maintenance site internet mutualisé commune et agglo                 | 39 990            | Sans publicité ni mise en concurrence | Aucune justification à l'absence de mise en concurrence |
| 2023     | Travaux cvc patinoire                                                | 49 995            | Sans publicité ni mise en concurrence | Aucune justification à l'absence de mise en concurrence |
| 2023     | Prestation de support DPO et RGPD                                    | 39 650            | Sans publicité ni mise en concurrence | Aucune justification à l'absence de mise en concurrence |
| 2023     | Optimisation fiscale sur dépenses énergétiques patinoire et Nauticum | 39 999            | Sans publicité ni mise en concurrence | Aucune justification à l'absence de mise en concurrence |

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la liste des marchés fournie par l'EPCI.

Il est rappelé que même sous le seuil de 40 000 € HT, l'EPCI doit respecter les grands principes de la commande publique (art. L.3 du code de la commande publique), que sont la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence des procédures, ce que ne lui permet pas sa procédure interne.

Il doit également veiller à ne pas contracter avec les mêmes prestataires, ce qui n'est pas garanti non plus. Par exemple :

- en 2020, un marché est conclu pour des cartes carburant, pour un montant maximum de 39 999 € HT, sans mise en concurrence au motif du seul montant ; en 2022, une fois le maximum du marché atteint, un nouveau marché sans mise en concurrence est conclu pour 38 000 € HT ;
- en 2021, une entreprise bénéficie d'un marché de maintenance du site internet pour 39 990 € HT ; en 2023, une fois le maximum du marché atteint, elle bénéficie d'un nouveau contrat de 39 990 € HT sans mise en concurrence ;
- une entreprise, qui bénéficie d'un certain nombre de commandes « hors marché », a conclu avec l'EPCI en 2021 et en 2023 trois marchés négociés sans mise en concurrence au motif du montant (pour un total de 70 000 €) ;
- une société de consultants a également bénéficié de deux marchés négociés sans mise en concurrence au motif du montant de 29 700 € et 39 650 € pour la seule année 2023.

La chambre invite l'EPCI à revoir ses procédures internes afin de garantir que les grands principes de la commande publique soient respectés et de mieux contrôler les marchés menés par les directions opérationnelles.

**Recommandation n° 4.** : Mettre en place des procédures afin que les marchés inférieurs à 40 000 € respectent les règles de publicité et mise en concurrence.

## 2.6 Une insuffisante prévention des conflits d'intérêts

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article 2 la loi du 11 octobre 2013, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Cette même loi dispose que lorsqu'une personne se trouve dans une telle situation elle doit s'abstenir d'agir.

Ces dispositions ont été précisées par le décret n°2014-90 du 31 janvier 2014<sup>17</sup>. Il dispose que lorsqu'un maire se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de le suppléer. Mais dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal, les décisions sont en principe prises par le conseil municipal en cas d'empêchement du maire à la suite d'une situation de conflit d'intérêts (art. L. 2122-23 du CGCT).

Or, la chambre a constaté que, sur la période 2019-2023, la communauté d'agglomération avait conclu pour 136 538 € de commandes auprès de deux prestataires (For me assistance et AC Environnement) sans mesure de publicité ni mise en concurrence, alors que ces deux entreprises sont des clients du président de l'EPCI à titre privé, via sa société Couleur Stratégie. Sur la période 2019 à mi-2024, la société AC Environnement a ainsi rémunéré M. Nicolin à hauteur de 69 000 € et le groupe auquel appartient For me assistance, à hauteur de 17 600 € (en 2021 et 2022).

Le président de l'EPCI n'a pris aucun arrêté permettant de signaler cette situation avérée de conflit d'intérêts et de prendre des mesures conservatoires. La plupart des dépenses n'ayant pas fait l'objet de marché formel, ni de décision d'attribution, mais se présentant sous la forme de simples factures sans qu'aucune validation n'apparaisse<sup>18</sup>, il n'apparaît pas possible de savoir le rôle que M. Nicolin a joué dans l'attribution de la commande.

Cette absence de prévention des conflits d'intérêts s'est révélée également à l'occasion de la conclusion, en 2021, d'une nouvelle délégation de service public de transport collectif.

## 2.7 Le renouvellement de la délégation de service public transport en 2021

En 2021, l'EPCI a renouvelé la concession de service public relative au transport public. Elle a été confiée à Transdev (précédent titulaire du contrat de 2014, et antérieurement du contrat de 2006), sur la base d'un contrat de dix années prévoyant des versements de 74 M€ par

<sup>17</sup> Portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>18</sup> La décision d'attribution du marché 1901006 à AC Environnement est cependant signé d'un vice-président, conformément au fonctionnement habituel de l'EPCI (par délégation du président).

l'EPCI (« forfait de charges »)<sup>19</sup> et des investissements publics de 15,5 M€. Elle est de type « affermage », c'est-à-dire que les investissements principaux ont été réalisés par la personne publique, qui en réalisera également de nouveaux durant le contrat, l'entreprise titulaire étant chargée de gérer l'exploitation du service sur cette base, avec plusieurs dispositifs d'intéressement jouant sur sa rémunération, ce qui en fait, au sens de la doctrine administrative, une « régie intéressée ».

La chambre formule trois observations sur la procédure en elle-même et une observation sur la situation de conflit d'intérêts de M. Nicolin.

- **Le rôle joué par la commission de délégation de service public**

La commission de DSP est une instance obligatoire prévue par le CGCT. Ce dernier dispose notamment en son article L. 1411-5 que : *« Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public peut organiser librement une négociation avec un ou plusieurs soumissionnaires dans les conditions prévues par l'article L. 3124-1 du code de la commande publique. Elle saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat. »*

En l'espèce, la commission de DSP s'est réunie le 8 juillet 2020 mais n'a analysé que l'offre de la société Transdev, car il a été considéré que l'offre de Keolis n'était pas recevable, compte tenu d'une proposition qui ne respectait pas les plafonds financiers imposés au cahier des charges. Or, suite à une contestation élevée par Keolis dans les jours qui ont suivi, et consultation de deux conseils juridiques, l'ordonnateur a finalement reconnu que le cahier des charges pouvait être interprété de différentes manières et a admis la candidature de Keolis.

La commission de DSP n'a pas été réunie pour approuver la recevabilité de l'offre de Keolis et, de fait, n'a donné aucun avis sur son offre puisqu'elle n'avait pas été analysée compte tenu de son irrecevabilité initiale.

Si, selon le président de l'EPCI, la commission de délégation de service public n'est obligatoirement saisie que pour analyser les dossiers de candidatures et non les offres en elles-mêmes, cette affirmation est manifestement erronée compte tenu de la lettre même de l'article L. 1411-5 du CGCT selon laquelle le rapport de la commission doit analyser les propositions des entreprises soumissionnaires.

La chambre observe que le rôle consultatif de la commission de DSP a, en quelque sorte, été réduit à néant puisqu'elle n'a pas été à même d'analyser les propositions des entreprises admises à présenter une offre. Cette carence est d'autant plus importante dans le cas de deux offres très distinctes en termes d'organisation du service et d'évolution du réseau.

- **La présentation du rapport d'analyse des offres**

Le rapport d'analyse des offres, présenté aux conseillers communautaires, expose bien les critères et sous-critères conformément à ce qui était prévu dans le règlement de consultation. Il permet de comprendre l'analyse qui a été réalisée et la hiérarchisation qui en résulte

---

<sup>19</sup> Le délégataire encaisse les recettes pour le compte de l'EPCI, mais est intéressé aux recettes et aux résultats en fonction des engagements qu'il a pris dans le compte d'exploitation prévisionnel.

Cependant, ce rapport ne contient aucune note, mais des analyses littérales et des codes couleurs pour valoriser les points positifs ou négatifs. Or, le dossier archivé par l'EPCI contient d'autres versions du rapport d'analyse des offres, plus détaillés et qui vont au-delà du simple code couleur, permettant de mieux appréhender le classement des offres. Ces documents auraient pu être privilégiés pour faciliter le jugement des conseillers communautaires.

Néanmoins, le Conseil d'État a jugé que les autorités concédantes ont la possibilité de recourir à une méthode d'évaluation des offres dans laquelle l'appréciation littérale est symbolisée par des flèches de couleurs<sup>20</sup>.

- **La durée du contrat de délégation de service public**

En matière de durée des concessions de service public, la règle générale est exposée à l'article R. 3114-2 du code de la commande publique lequel dispose que « *pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat* ». Cependant, cet article ne s'applique pas directement aux concessions de transport en vertu de l'article L. 3126-3 du code de la commande publique. Ce type de contrat se voit appliquer le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, qui dispose en son article 4 que la durée des contrats est par principe limitée et, en tout état de cause, ne dépasse pas dix ans pour les services d'autobus. L'EPCI semble en avoir conclu qu'elle pouvait retenir un contrat de dix ans, sans aucune justification particulière.

Or, aucun élément ne permet de justifier objectivement la durée retenue de 10 ans (ramenée à neuf ans et sept mois dans le contrat final, compte tenu du retard pris dans la procédure), qui est d'ailleurs en décalage avec les deux précédents contrats qui étaient de six ans chacun.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que différentes raisons avaient pu expliquer ce choix : articulation avec les élections municipales de 2026, calendrier de déploiement de la flotte de bus électrique par l'EPCI, renouvellement dans un contexte de crise sanitaire avec des incertitudes d'ordre économique. Ces motifs n'apparaissent pas suffisants pour justifier la durée en question.

En effet, le contrat étant de type « affermage », les investissements sont portés par la communauté d'agglomération (15,5 M€). Le « plan d'investissement » porté par le délégataire est de 388 163 €, soit 38 816 € par an, consistant en de modestes dépenses de matériels de bureau, téléphonie, logiciel ou site internet (que l'on peut qualifier d'outils d'exploitation). Il ne s'agit donc aucunement d'un plan d'investissement à même de justifier la durée retenue de dix ans, en méconnaissance du code de la commande publique. La chambre relève également que la durée de 10 ans était arrêtée dès l'automne 2019, donc avant la crise sanitaire.

- **La situation de conflit d'intérêts du président de l'EPCI**

Le contrôle réalisé par la chambre a permis de mettre en lumière les liens entre M. Nicolin, président de la communauté d'agglomération et M. L., directeur du développement

---

<sup>20</sup> CE, 03/05/2022, n° 459678.

France au sein de la société Transdev, de 2019 à 2023, correspondant à une fonction de directeur des affaires publiques.

En effet, la chambre a déterminé avec certitude que M. Nicolin connaît personnellement M. L. et son épouse, puisqu'il a développé plusieurs relations d'affaires avec eux de longue date<sup>21</sup>.

Il apparaît notamment que, jusqu'en janvier 2021, c'est-à-dire durant la procédure de passation de la DSP et jusqu'au quasi achèvement de celle-ci, M. Nicolin était en relation d'affaires avec M. L. car ils étaient ensemble les dirigeants de la société Sphère publique, bien que M. Nicolin ne l'ait pas signalé dans sa déclaration d'intérêts auprès de la HATVP.

De plus, durant toute la période, et donc durant la procédure de passation de la DSP transport en 2020/2021, M. Nicolin a reçu de nombreux virements des époux L. via leurs diverses sociétés, pour des motifs non précisés. Les montants perçus s'élèvent à 53 000 € entre 2019 et 2024.

Selon la réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Nicolin ne se serait « *pas particulièrement intéressé à ce dossier* ». Or, à tous les stades de la procédure de passation de la DSP, celui-ci il a été présent, actif et a présidé les différentes instances.

Au même moment, M. L. dans ses fonctions de cadre supérieur au sein de la société Transdev, rattaché au directeur général, avait sous sa responsabilité la direction des offres, la direction du développement territorial, la direction économie mixte et assistance technique et la direction financements verts et partenariats-performance commerciale. Compte tenu des fonctions de management supérieur de M. L. au sein de la société Transdev, il apparaît évident qu'un contrat tel que celui passé par l'EPCI avec cette société était potentiellement dans son champ d'intervention. La chambre d'ailleurs a pu constater que des documents financiers de l'offre ont notamment été rédigés par le responsable national du chiffrage des offres puis directeur adjoint des offres France, relevant de l'autorité M. L.

La chambre rappelle qu'au nombre des principes généraux du droit qui s'imposent au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative figure le principe d'impartialité, dont la méconnaissance est constitutive d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence (Conseil d'État, 14 octobre 2015, n° 390968, Région Nord-Pas-de-Calais) et qui s'apprécie en tenant compte de trois éléments principaux : les fonctions de la personne concernée dans le cadre de la procédure, la nature de ses liens avec l'entreprise concernée et le temps écoulé depuis la rupture de ces liens.

En l'espèce, il apparaît que les liens soutenus et continus de M. Nicolin avec M. L., cadre dirigeant au sein de la société Transdev chargé des offres, sont de nature à avoir constitué un manquement au principe d'impartialité.

En outre, aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Cette même loi dispose que lorsqu'une personne se trouve dans une telle situation, elle doit s'abstenir d'agir. Ces dispositions ont été précisées par l'article 5 du

---

<sup>21</sup> SAS Sphère publique (codirigeants M. Nicolin et M. L. jusqu'en janvier 2021), SAS Ecocom formation (en février 2019, Mme L. prend la suite de M. Nicolin en tant que président de la société), SARL 16 stratégies (les associés sont M. Nicolin et les époux L., via leur société Extrapole ; M. Nicolin vend ses parts à M. L. en avril 2019).

décret du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013. Il dispose que lorsque le dirigeant d'une collectivité publique se trouve en situation de conflit d'intérêts, il doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de le suppléer.

La chambre constate que dans le cadre de l'attribution de ce contrat de concession, le président de l'ECPI s'est abstenu de prendre toute décision en ce sens, alors qu'il ne pouvait pas méconnaître la situation particulière dans laquelle il se trouvait. Par cette abstention d'agir, il a entaché la procédure d'un conflit d'intérêts manifeste.

### 3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

#### 3.1 L'organisation de la fonction

La direction des ressources humaines est une direction mutualisée entre la commune et la communauté d'agglomération, portée par cette dernière. La direction est subdivisée en deux directions, une direction gestion du personnel, ressources, projets, et une direction emploi et développement des compétences. Elle compte 34 agents<sup>22</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, par convention, la « réalisation des tâches administratives relatives à la paie » est externalisée au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire (CDG 42) qui dispose d'une antenne à Roanne. À sa mise en place, quatre agents dont l'un à 50 % d'un temps plein (3,5 ETP) de la direction des ressources humaines ont été mis à la disposition du centre de gestion.

Le coût annuel de la prestation effectuée par le centre de gestion est de 79 868 € en 2023 pour l'EPCI (sur la base de 12 € par bulletin émis)<sup>23</sup>.

Le CDG 42 rembourse à la communauté d'agglomération la masse salariale des agents mis à disposition et facture en retour la prestation paie à la commune et à la communauté d'agglomération. Le coût net résiduel (coût prestations payées par la commune et la communauté d'agglomération duquel on soustrait les remboursements de mise à disposition) est d'environ 28 000 € par an pour les deux entités. Les différents coûts annuels des prestations du CDG 42 n'ont pas été évoqués dans le procès-verbal du bureau communautaire, à l'exception du coût unitaire du bulletin de paie.

Si dans le cadre de la commune, M. Nicolin a pris un arrêté de déport en tant que président du centre de gestion, l'empêchant de prendre part à toute décision concernant les relations de la collectivité avec le CDG 42, tel n'est pas le cas pour l'EPCI, alors que le même problème se pose, puisqu'il a pris part à la réunion du bureau communautaire ayant décidé de cette convention.

---

<sup>22</sup> Organigramme 2024.

<sup>23</sup> Prestation : coût pour la commune : 88 584 €, coût pour la communauté d'agglomération : env. 80 000 €, remboursement des mises à disposition par le CDG42 : 140 730 €. La communauté d'agglomération est exonérée du coût initial de 20 € pour le premier bulletin de paie émis pour un nouvel agent / élu car elle « met à disposition du CDG42 toutes les données utiles à la gestion de la paie ».

### 3.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

Les effectifs sont stables sur la période, passant de 445 à 446 ETP entre décembre 2019 et décembre 2023. Les effectifs considérés, en équivalents temps pleins annuels augmentent quant à eux légèrement, passant de 421 à 434. L'évolution de la masse salariale se trouve donc essentiellement liée au glissement vieillesse technicité (GVT)<sup>24</sup> et aux revalorisations individuelles (dont les revalorisations de la valeur du point d'indice<sup>25</sup>).

**Tableau n° 6 : Évolution des effectifs (équivalents temps pleins travaillés annuels ETPT<sup>26</sup>)**

| ETPT                  | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| <i>Titulaires</i>     | 329  | 332  | 324  | 334  | 343  |
| <i>Non titulaires</i> | 89   | 88   | 97   | 93   | 88   |
| <i>Apprentis</i>      | 3    | 3    | 2    | 2    | 3    |
| <i>Total général</i>  | 421  | 423  | 424  | 430  | 434  |

Source : bulletins de paies.

Les rapports présentés lors de l'approbation du compte administratif ou du compte financier unique ne donnent pas d'éléments précis concernant les évolutions. Seuls les rapports d'orientations budgétaires chiffrent en partie certaines évolutions (2020 : PPCR + 44 000 €, GVT +130 000 €, revalorisation horaires contraignants 154 000 € ; 2023 : augmentation du point d'indice + 600 000 €, GVT +400 000 €, création de nouveaux postes dont service mutualisé archives et postes SCOT + 300 000 €). La chambre observe que l'EPCI pourrait donc compléter ses présentations en matière d'évolution de la masse salariale. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI s'est engagé à apporter les éléments explicatifs nécessaires.

**Tableau n° 7 : Évolution masse salariale par budget (en M€)**

| Budget                                                   | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|----------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|
| <i>Budget principal</i>                                  | 18,27        | 18,97        | 19,14        | 20,23        | 21,13        | 3,69 %                      |
| <i>Budget annexe assainissement</i>                      | 0,26         | 0            | 0            | 0            | 0            |                             |
| <i>Budget annexe équipements touristiques et loisirs</i> | 0,30         | 0,28         | 0,28         | 0,28         | 0,32         | 1,57 %                      |
| <i>Budget annexe transports publics</i>                  | 0,19         | 0,19         | 0,16         | 0,13         | 0,14         | - 8,20 %                    |
| <b>Total général</b>                                     | <b>19,05</b> | <b>19,53</b> | <b>19,63</b> | <b>20,69</b> | <b>21,63</b> | <b>3,22 %</b>               |
| <i>Évolution annuelle</i>                                |              | 2,53 %       | 0,52 %       | 5,38 %       | 4,53 %       |                             |
| <i>ETPT</i>                                              | 421          | 423          | 424          | 430          | 434          |                             |

<sup>24</sup> Le glissement vieillesse technicité (GVT) est une technique de gestion des ressources humaines qui permet de mesurer l'impact du vieillissement et de l'avancement de carrière des collaborateurs sur la masse salariale d'une structure.

<sup>25</sup> + 3,5 % le 1<sup>er</sup> juillet 2022, + 1,5 % le 1<sup>er</sup> juillet 2023.

<sup>26</sup> Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

| Budget                      | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|
| <b>Coût par ETPT (en €)</b> | <b>45 218</b> | <b>46 187</b> | <b>46 343</b> | <b>48 158</b> | <b>49 817</b> | <b>2,45 %</b>               |
| Évolution annuelle          |               | 2,14 %        | 0,34 %        | 3,92 %        | 3,45 %        |                             |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Les remboursements de mises à disposition diverses de personnel représentent 15,8 % du total de la masse salariale du budget principal en 2023. La masse salariale nette de la communauté d'agglomération s'élève ainsi à 18,29 M€.

**Tableau n° 8 : Masse salariale et remboursement des mises à disposition**

| En €                                                                     | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              | Var.<br>annuelle<br>moyenne |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|
| <i>Charges totales de personnel</i>                                      | 19 051 449        | 19 532 644        | 19 634 529        | 20 690 402        | 21 627 620        | 3,22 %                      |
| <i>- Remboursement de personnel mis à disposition</i>                    | 2 479 916         | 2 682 059         | 2 820 519         | 3 084 113         | 3 341 427         | 7,74 %                      |
| <b>= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</b> | <b>16 571 533</b> | <b>16 850 585</b> | <b>16 814 010</b> | <b>17 606 290</b> | <b>18 286 193</b> | <b>2,49 %</b>               |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

### 3.3 Les lignes directrices de gestion

Les articles L. 413-1 du code général de la fonction publique font obligation d'arrêter des lignes directrices de gestion, qui doivent être communiquées aux agents. Elles se composent nécessairement, d'une part, des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours et en matière de mobilité, d'autre part de la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. L'article 18 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 précise que la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

La communauté d'agglomération a produit un document à date d'effet du 1<sup>er</sup> avril 2021, qui devait être revu avant la campagne de promotion 2022, « afin de produire un document complet réfléchi et travaillé sur la durée » et « intégrer un état des lieux de la collectivité ainsi que la déclinaison du projet politique en matière de ressources humaines », ce qui n'a pas été fait.

Le document définit des critères pour les avancements de grade, déclinés selon les catégories, et les promotions internes, mais ne définit pas la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. La chambre invite donc l'EPCI à compléter ses lignes directrices de gestion, ce que le président de l'EPCI s'est engagé à faire en réponse aux observations provisoires de la chambre.

### 3.4 Les emplois de direction

La communauté d'agglomération satisfait à ses obligations<sup>27</sup> en publiant, dans sa rubrique « budget » sur son site internet, la somme brute des dix plus hautes rémunérations<sup>28</sup> de ses agents, en précisant la proportion de femmes et hommes.

#### 3.4.1 La direction générale des services

La direction générale des services (composée de deux directeurs généraux et d'un chargé de mission Europe et ingénierie de financement de projet) fait l'objet d'une convention de service commun entre la communauté d'agglomération et la commune de Roanne, depuis le 18 septembre 2018 (création service commun), modifiée par avenant du 24 septembre 2019. La convention prévoit que l'un des directeurs généraux est rémunéré par la commune, l'autre par la communauté d'agglomération.

Au renouvellement de mandat, la nouvelle convention de juillet 2020 pour la période 2020-2026, ajoute le service contrôle de gestion et modifie les modalités de rémunération. À l'exception d'une assistante qui reste rémunérée par la commune de Roanne, les autres agents sont rémunérés par la communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération dispose donc de deux postes de directeur général des services, le deuxième poste de directeur général ayant été créé par délibération du conseil communautaire du 26 novembre 2020, ce qui est irrégulier puisque la réglementation ne prévoit l'existence que d'un directeur général des services, épaulé le cas échéant par des directeurs généraux adjoints.

D'octobre 2018 à janvier 2021, le directeur général des services était M. C, auparavant directeur de cabinet de la communauté d'agglomération. Ce dernier a été recruté en vertu de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, désormais codifié à l'article L. 343-1 du CGFP. À partir de janvier 2021, il est devenu directeur général des services de la commune de Roanne, alors qu'aucun avenant à son contrat ne mentionne ses nouvelles missions. Sa situation est développée dans le rapport de la chambre consacré à la commune de Roanne.

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2021, les fonctions de directeur général des services sont occupées par M. F, auparavant directeur général adjoint. Ses conditions de recrutement et de rémunération n'appellent pas d'observation.

#### 3.4.2 Le cabinet

Le cabinet est mutualisé entre la communauté d'agglomération et la commune de Roanne, par convention établie avec la commune de Roanne depuis 2014. Cette première convention prévoyait un service commun composé de deux collaborateurs de cabinet. L'article 5 exposait les dispositions financières, avec un partage entre les deux entités « en

---

<sup>27</sup> Loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, article L. 716-1 du code général de la fonction publique.

<sup>28</sup> 782 962 € en 2023, 4 femmes / 6 hommes.

fonction du temps consacré par le service commun du cabinet dans l'exercice de ses missions pour la commune de Roanne », évalué à 50 %. Une nouvelle convention a été conclue en 2020, selon les mêmes dispositions que la précédente (quotité de temps de travail, modalités financières) mais indique que le nombre de collaborateurs peut varier.

Par délibération du 10 juillet 2020, le nombre de collaborateurs de cabinet est passé à trois, respectant l'effectif maximum prévu par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Plusieurs collaborateurs de cabinet se sont succédé ; leurs rémunérations respectent les dispositions du décret précité.

Le service commun dispose de locaux au sein de la mairie, et la rémunération des agents est prise en charge par la communauté d'agglomération. La commune rembourse la communauté d'agglomération sur la base d'un état récapitulatif présenté dans le mois qui suit l'établissement du compte administratif.

### **3.5 Le recours aux contractuels**

Le recrutement d'agents contractuels n'est pas autorisé par le conseil communautaire. En effet, ce dernier procède uniquement à la création des postes au tableau des effectifs, et prévoit en fin de délibération que les postes pourront être pourvus par des agents contractuels<sup>29</sup>, ce qui est insuffisant. En effet, l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique dispose que si l'emploi créé est susceptible d'être pourvu, à titre permanent, par un agent contractuel, une délibération doit l'autoriser et préciser le motif invoqué, la nature des fonctions, ainsi que les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé.

Selon la communauté d'agglomération, 128 agents ont un contrat en cours à la date du 31 décembre 2023, dont 6 bénéficient d'un contrat à durée indéterminée.

#### **3.5.1 Les contractuels sur emplois non permanents**

La commune ne respecte pas les durées maximales prévues par les articles L. 332-23 1 (accroissement temporaire d'activité) et L. 332-23 2 (accroissement saisonnier d'activité) du CGFP qui disposent que ces contrats sont conclus :

- pour une durée maximale de douze mois, et qu'ils ne peuvent être renouvelés que dans la limite de leur durée maximale au cours d'une période de 18 mois consécutifs (pour le 1°) ;
- pour une durée maximale de six mois, et qu'ils ne peuvent être renouvelés que dans la limite de leur durée maximale au cours d'une période de 12 mois consécutifs (pour le 2°).

---

<sup>29</sup> Exemple : délibération du 29 février 2024 : à l'issue d'une procédure de recrutement, les postes de catégorie A, B et C sur emploi permanent, pourront en cas de jury infructueux, et lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifieront être pourvus par des agents contractuels (article L 332-8 du CGFP), sur la base d'un contrat maximum de trois ans, renouvelable par reconduction expresse une fois (soit 6 ans au total) avec au terme de celui-ci la possibilité de le transformer en CDI. [...] la rémunération des agents contractuels sur emploi permanent ou non permanent, arrêtée par le président, ou son représentant s'appuiera sur la grille indiciaire du cadre d'emplois concerné par le recrutement eu égard aux compétences de la personne concernée et à la qualification requise pour l'exercice des fonctions occupées, assortie le cas échéant du régime indemnitaire réglementaire.

Le contrôle a permis de relever qu'au cours de la période sous-revue, 47 agents ont dépassé la durée maximale (base de deux fois 12 mois) dans le cadre du fondement de l'article L. 332-23 1°, et 32 agents ont dépassé la durée maximale (base de deux fois six mois) pour leurs contrats sur fondement de l'article L. 323-23 2°. Le plus souvent, les mêmes agents alternent des contrats (jusqu'à sept) relevant de l'un puis de l'autre motif (accroissement saisonnier puis accroissement temporaire).

La situation de ces agents est irrégulière à plusieurs titres :

- le cumul des durées des contrats dépasse largement les plafonds prévus par le CGFP ;
- des contrats sont reconduits pour des missions identiques, (chauffeurs ripeurs, agents de déchetterie, assistants d'enseignement artistique, agents d'entretien, maîtres-nageurs, ...).

Le fondement juridique des contrats sur la base de l'accroissement temporaire et/ou saisonnier d'activité est donc irrégulier.

Au cours de la période de contrôle, la communauté d'agglomération a « déprécarisé » 39 agents, soit en les titularisant (27 agents dont 3 sur réussite de concours de catégorie B, les autres sur la base de la possibilité de recrutement direct sur certains grades de catégorie C), en leur proposant des contrats à durée indéterminée (1 agent de catégorie A, 3 de catégorie B, 1 de catégorie C), ou des contrats sur emplois permanents pour une durée de trois ans (7 agents sur le fondement de l'article L. 332-8-2 du CGFP). Parmi ces derniers, six agents ne remplissaient pas les conditions pour bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. Seul un agent de catégorie C, agent d'entretien aurait pu être titularisé par recrutement direct, alors que le fondement juridique de son contrat paraît fragile puisque recruté « lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté dans les conditions prévues par le présent code ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que l'établissement « impulse désormais une pratique plus respectueuse des textes ».

**Recommandation n° 5.** : Poursuivre les démarches engagées visant à régulariser la situation des agents multipliant des contrats de courte durée.

### 3.5.2 Le recrutement de contractuels sur emplois permanents

Le contrôle a porté sur un échantillon de recrutements de contractuels sur emplois permanents.

Les dossiers de recrutement sont bien tenus, chaque procédure est individualisée dans un dossier spécifique, dans lequel on retrouve les candidatures et les procès-verbaux de jury.

Parmi les dossiers contrôlés, on retrouve des renouvellements de contrats effectués très rapidement après la date de déclaration de vacance de poste, sans organisation de jury de recrutement. D'autres dossiers comprennent la mention « ouverture et publicité restreinte au CDG », ou « sans diffusion », ou des mentions de renouvellement décidées unilatéralement par le président de la communauté d'agglomération.

La communauté d'agglomération est donc invitée à respecter les dispositions légales et réglementaires qui encadrent le recours aux agents contractuels, ce qui implique notamment de

réellement chercher à pourvoir les postes vacants par des fonctionnaires, même à l'occasion des renouvellements de contrats.

### 3.6 Le régime indemnitaire

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre recommandait à l'ordonnateur de refondre le régime indemnitaire, notamment dans le cadre de l'entrée en vigueur du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

La communauté d'agglomération a mis en place le RIFSEEP en plusieurs étapes :

- délibération du 30 juin 2016 pour les agents de la filière administrative, qui précise que la mise en place du complément indemnitaire annuel n'est pas envisagée à ce jour ;
- délibération du 18 décembre 2018 , qui abroge la délibération précédente et met en place le RIFSEEP pour les agents des filières administrative et culturelle ;
- délibération du 29 octobre 2020 qui approuve la mise du RIFSEEP pour la filière administrative, la filière culturelle (conservateurs des bibliothèques et bibliothécaires), la filière médico-sociale et les médecins territoriaux. Le complément indemnitaire annuel est mis en place seulement pour les médecins ;
- délibération du 16 décembre 2021 qui met en place le RIFSEEP pour l'ensemble des agents de la communauté d'agglomération. Elle prévoit un versement du CIA selon un rythme annuel en une ou deux fractions. Les montants prévus par la délibération sont les montants plafonds applicables aux fonctionnaires d'État, au moment de la délibération.

Chaque année, en décembre, les agents perçoivent soit une prime annuelle correspondant à un treizième mois indiciaire pour les agents titulaires présents à la communauté d'agglomération avant la fusion de 2013, soit une indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE) majorée pour les agents titulaires recrutés après cette date<sup>30</sup> et les agents non titulaires, et dont le montant est prévu dans un tableau interne au service ressources humaines en fonction du groupe RIFSEEP dans lequel est classé l'agent. Le principe de cette prime et ses modalités de versement n'ont pas été détaillées dans la délibération relative au RIFSEEP, ce qui est irrégulier.

L'ordonnateur s'est engagé à mener une réflexion à ce sujet en 2025.

Le complément indiciaire annuel (CIA) n'a pas été mis en œuvre, aucun complément indemnitaire annuel n'ayant été versé au cours de la période contrôlée par la chambre, ce que l'ordonnateur justifie par un manque de marges budgétaires.

Si le versement du CIA est individuellement facultatif, en fonction de l'appréciation de la manière de servir de l'agent, sa mise en œuvre est obligatoire, en application de l'article L. 714-5 du CGFP.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI s'est engagé à mettre en œuvre le CIA en 2026, sur la base des évaluations 2025.

---

<sup>30</sup> Exemple : M. G, titulaire, recruté le 1<sup>er</sup> juin 2021, bénéficie d'une IFSE de 26 300 € annuels, 12 x 1900 € + 3 500 € en décembre.

La communauté d'agglomération a mis en place des fractions modulables pour reconnaître l'engagement de ces agents sur des horaires dits contraignants. Le règlement intérieur prévoit ainsi des majorations de régime indemnitaire pour travail la nuit (+ 2 € de l'heure), ou le dimanche (+ 7 € de l'heure) en cas d'ouverture régulière (sinon il s'agit d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires - IHTS classiques). De la même façon, un agent travaillant un jour férié se voit attribuer une majoration de 95 € par journée travaillée.

**Tableau n° 9 : Majorations de régime indemnitaire pour horaires contraignants**

|                                       | 2019     | 2020     | 2021     | 2022     | 2023     |
|---------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| <i>Coût des majorations</i>           | 54 005 € | 47 336 € | 49 239 € | 58 224 € | 49 530 € |
| <i>Nombre d'agents concernés</i>      | 136 €    | 146 €    | 134 €    | 154 €    | 143 €    |
| <i>Montant moyen annuel par agent</i> | 397 €    | 324 €    | 367 €    | 378 €    | 346 €    |
| <i>Montant maximum annuel</i>         | 1 564 €  | 1 364 €  | 1 746 €  | 1 969 €  | 1 359 €  |

Source : bulletins de paies (codes 7032 à 7037).

Ces majorations individuelles de régime indemnitaire génèrent un surcoût annuel moyen d'environ 50 000 €. Pour certains agents, ces majorations représentent jusqu'à près de 2 000 € annuels.

L'ordonnateur prévoit ces majorations dans les arrêtés individuels d'IFSE, sans toutefois en arrêter le montant, contrairement aux dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991<sup>31</sup> selon lequel « l'autorité investie du pouvoir de nomination détermine le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire. La chambre invite l'ordonnateur à prendre en compte ces sujétions en les ajoutant à l'IFSE annuelle des agents concernés.

L'ordonnateur prévoit de prendre en compte ces sujétions dans sa réflexion sur le CIA. Toutefois, la chambre rappelle que s'agissant de sujétions, elles doivent être comprises dans la part IFSE du RIFSEEP, le CIA ayant pour objet l'appréciation de la manière de servir de l'agent.

**Recommandation n° 6. :** Mettre fin au versement du treizième mois aux agents.

**Recommandation n° 7. :** Mettre en place le complément indemnitaire annuel au profit des agents.

<sup>31</sup> Pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

## 3.7 Le temps de travail et son organisation

### 3.7.1 Le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001<sup>32</sup>, fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration du jour de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond, sauf régime de temps de travail antérieur plus favorable, pouvant alors être maintenu.

Le précédent rapport de la chambre recommandait à l'ordonnateur de « délibérer sans délai aux fins de déterminer le régime du temps de travail des personnels communautaires dans le respect du cadre légal et réglementaire ». En effet, la chambre constatait un décompte annuel du temps de travail de 1 540 heures, soit un déficit de 67 heures<sup>33</sup> par agent.

Les modalités d'organisation du temps de travail ont été revues et sont exposées dans les différentes versions du règlement intérieur, dont le premier a été mis en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Les jours de fractionnement et la journée de solidarité sont, depuis, correctement mis en œuvre.

Le règlement intérieur prévoit trois cycles de de travail, 36 heures par semaine donnant droit à six jours de RTT annuels, 38 heures par semaine donnant droit à 18 jours de RTT annuels, ou un cycle annualisé.

Concernant les horaires, différentes modalités coexistent : horaires fixes (horaires quotidiens identiques tout au long de l'année), horaires choisis (liberté des horaires d'arrivée et départ avec respect des plages fixes 9h-11h30 et 14h-16h30), horaires continus (sans pause méridienne, mais avec 20 minutes de pause pour 6 heures de travail), horaires annualisés, horaires compressés (possibilité de travailler 4 ou 4,5 jours par semaine en respectant le nombre d'heures hebdomadaires). Le système des horaires compressés est la norme pour les agents qui travaillent à « l'immeuble helvétique » (hôtel d'agglomération) et au centre technique d'exploitation (fermeture le vendredi à 13 heures), pour des raisons de « sobriété énergétique ».

Ces différentes modalités respectent désormais la durée légale du temps de travail annuel.

### 3.7.2 Les autorisations spéciales d'absence

Les autorisations spéciales d'absence (ASA), régies par les articles L. 622-1 et suivants du CGFP permettent à un agent de s'absenter pour certains motifs, sans avoir recours à ses congés annuels. Elles ont été adoptées par délibération du 18 décembre 2018. Elles sont

---

<sup>32</sup> Pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022, les dispositions de la loi ont été codifiées à l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique.

<sup>33</sup> Du fait de l'attribution systématique de 2 jours de fractionnement, 6 jours « du président » et non application de la journée de solidarité.

légèrement plus favorables que celles accordées aux fonctionnaires de l'État, ce qui n'appelle pas d'observation.

### 3.7.3 Le compte épargne temps

Les règles de constitution et d'indemnisation du compte épargne temps sont exposées dans le règlement intérieur.

Le compte épargne temps est indemnisé, et fait l'objet d'une provision pour charges. De 2019 à 2022, la provision constituée représentait 100 % du risque d'indemnisation de la totalité des jours épargnés. Malgré la diminution du montant de la provision en 2023, qui représente désormais 60 % du montant total indemnisable, la provision reste d'un niveau élevé par rapport à ce qui semble être le risque. Néanmoins, la constitution de provisions pour l'indemnisation du compte épargne temps relève des bonnes pratiques.

**Tableau n° 10 : Indemnisation jours compte épargne temps**

|                                    | 2019      | 2020      | 2021      | 2022      | 2023      |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Nombre de jours indemnisés</i>  | 228,5     | 406,5     | 267       | 329,5     | 227       |
| <i>Montant</i>                     | 22 545 €  | 45 780 €  | 26 198 €  | 36 097 €  | 22 380 €  |
| <i>Provision en cours au 31/12</i> | 471 674 € | 297 518 € | 370 966 € | 396 413 € | 272 033 € |

Sources : bulletins de paies ; délibérations sur les provisions.

### 3.7.4 Les astreintes

L'organisation et l'indemnisation des astreintes font l'objet d'une délibération spécifique du 21 février 2013, mais elles font également l'objet d'un chapitre du règlement intérieur et d'une annexe qui liste les postes soumis à astreintes.

La délibération 21 février 2013 organise des astreintes d'exploitation pour Numériparc, l'aéroport, la piscine du Coteau et la collecte des déchets ménagers, et des astreintes de décision pour « l'ensemble des managers et l'équipe de direction ». Cette délibération n'a pas été modifiée.

Depuis la version 2021 du règlement intérieur, une annexe limite les astreintes aux agents de la direction de la transition numérique et des systèmes d'information (DTNSI), de l'aéroport, du service déchets ménagers (uniquement pour la réparation du matériel roulant) et réserve l'astreinte administrative de décision aux cadres A et A+ de l'établissement.

Le contrôle des indemnités d'astreintes versées sur la période 2023 montre des anomalies, puisque ne sont pas seulement bénéficiaires les agents des services cités dans l'annexe du règlement intérieur, des indemnités d'astreinte étant versées par exemple aux personnels des médiathèques (astreintes des agents pour pallier les éventuelles absences des agents qui doivent travailler le samedi matin). Concernant les astreintes de décision, l'annexe du règlement intérieur précise qu'elles ne concernent que les catégories A et A+, ce qui ne semble pas être le cas puisque des agents de catégorie B perçoivent des indemnités d'astreintes.

Enfin, certains agents ne perçoivent pas un montant d'indemnité correspondant au type d'astreinte qu'ils effectuent : les agents techniques du service Atelier véhicules (service déchets) perçoivent des indemnités d'astreinte de type sécurité alors que la délibération précise que ce service est concerné par des astreintes de type exploitation. Or, les montants sont inférieurs pour les indemnités de sécurité à raison de 8,08 € par nuit de semaine de moins de 10 heures contre 8,60 € pour les indemnités d'exploitation. Il en est de même pour les indemnités pour un samedi (34,85 € contre 37,40 €).

En 2023, les astreintes indemnisées sans respecter le fondement de la délibération représentent 7 898 € (sur un total de 32 110 € soit 24,6 %).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI s'est engagé à rectifier le règlement intérieur courant 2025.

**Tableau n° 11 : Indemnisation des astreintes**

|                     | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Montant en €</i> | 38 453 | 28 587 | 31 440 | 30 055 | 32 110 |

Source : bulletins de paies.

### 3.7.5 Les heures supplémentaires

La gestion des heures supplémentaires est définie dans les différentes versions du règlement intérieur. L'indemnisation des personnels des catégories B et C est autorisée, mais le règlement intérieur ne définit pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, contrairement à ce qu'exige la réglementation<sup>34</sup>.

Le président de l'EPCI s'est engagé à faire apporter les précisions nécessaires dans la nouvelle version du règlement intérieur à venir en 2025.

De plus, en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié<sup>35</sup>, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable.

Or, la communauté d'agglomération ne dispose pas de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, ce qui a pour conséquence l'irrégularité de la plupart des heures supplémentaires indemnisées.

Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (soit 300 heures par an), sauf dérogation, sur décision du chef de service. Il n'a pas été constaté de dépassement du contingent annuel sur la période contrôlée.

<sup>34</sup> Décret du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

<sup>35</sup> Relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

**Tableau n° 12 : Coût des heures supplémentaires indemnisées**

|                                                    | 2019           | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          |
|----------------------------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>Nombre d'heures supplémentaires indemnisées</i> | 7 170          | 5 912         | 4 267         | 4 096         | 3 871         |
| <b>Coût indemnisation en €</b>                     | <b>115 910</b> | <b>90 261</b> | <b>66 500</b> | <b>68 332</b> | <b>68 589</b> |

Sources : bulletins de paies (hors assistants d'enseignement artistique).

### 3.7.6 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme augmente au cours de la période, mais reste cependant en deçà des moyennes nationales avec un taux d'absentéisme pour motif médical de 6,76 % en 2022 pour 9,7 % en moyenne nationale<sup>36</sup>. Le taux d'absentéisme des agents contractuels est moitié moindre que celui des agents titulaires (3,55 % contre 7,12 %).

## 3.8 L'action sociale

Les agents bénéficient de divers avantages en matière d'action sociale. La communauté d'agglomération adhère au comité national d'action sociale (CNAS), participe à la mutuelle santé des agents (16 € par mois) et à la prévoyance (16 € par mois), et prend en charge 60 % de la valeur des titres restaurant. Les agents peuvent également bénéficier d'une prestation pour frais de garde pour les jeunes enfants de moins de trois ans (96 € par trimestre) et de l'allocation pour enfants handicapés. La communauté d'agglomération prend à sa charge un contrat d'assistance avec la société For me assistance (il s'agit d'une mesure d'action sociale mise en œuvre dans le cadre du passage aux 1 607 heures)

Ceux-ci disposent également d'une amicale du personnel sous forme associative (adhésion de 18 € par an).

Un audit du contrôleur de gestion, sur les exercices 2022 et 2023, a attiré l'attention de l'ordonnateur sur la trésorerie importante de l'association et les risques juridiques auxquels il s'exposait du fait de la mise à disposition de personnel, un agent<sup>37</sup> étant mis à la disposition de l'amicale depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2020 sans aucun formalisme (absence de convention).

Une mise à disposition de personnel auprès d'une association n'est possible que si celle-ci exerce des missions de service public, la rémunération du personnel mis à disposition donnant lieu à remboursement de la part de l'association, ce qui n'était pas le cas.

Le président de la communauté d'agglomération, par décision du 30 mai 2024, au cours du contrôle de la chambre, a procédé à la mise à disposition de l'agent en poste depuis octobre 2020, et ce à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2024. La décision prévoit le remboursement de la rémunération de l'agent concerné. La situation a donc été irrégulière pendant près de 4 ans.

L'ensemble des mesures d'action sociale prises représente un avantage financier d'environ 1 000 € par an pour un ETPT.

<sup>36</sup> Sources RSU 2022 et panorama Relyens 2022.

<sup>37</sup> Adjoint administratif, quotité de 26 heures hebdo.

**Tableau n° 13 : Action sociale**

| En €                                     | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2023    |
|------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Titres restaurant</i>                 | 207 050 | 204 879 | 214 396 | 212 987 | 216 311 |
| <i>Mutuelle santé et prévoyance</i>      | 106 106 | 62 544  | 67 472  | 67 712  | 66 081  |
| <i>CNAS</i>                              | 94 392  | 103 315 | 100 488 | 109 109 | 105 293 |
| <i>Contrat For me</i>                    | 13 477  | 23 615  | 19 491  | 18 386  | 20 519  |
| <i>Frais de garde des jeunes enfants</i> | 5 344   | 7 494   | 6 549   | 13 790  | 3 616   |
| <i>Allocation enfants handicapés</i>     | 7 027   | 5 941   | 6 014   | 4 187   | 4 139   |
| <i>Subvention amicale du personnel</i>   | 4 500   | 4 500   |         |         |         |
| <i>Total</i>                             | 437 896 | 412 288 | 414 410 | 426 172 | 415 960 |
| <i>ETPT</i>                              | 421     | 423     | 424     | 430     | 434     |
| <i>Avantage pour un ETPT</i>             | 1 039   | 975     | 978     | 992     | 958     |

Sources : réponse au questionnaire 1, grands livres.

### 3.9 Les avantages en nature

La chambre a vérifié les avantages en nature accordés aux agents (logements et véhicules), qui n'appellent pas d'observation<sup>38</sup>.

## 4 LES TRANSACTIONS IMMOBILIÈRES

### 4.1 Présentation du patrimoine et de la stratégie de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération possède un patrimoine représentant 60 sites et 80 000 m<sup>2</sup> de bâti, ainsi que 720 parcelles pour 640 hectares.

L'EPCI gère son patrimoine immobilier par le biais d'un logiciel « As-Tech – Opus patrimoine », qui lui permet de recenser les caractéristiques des différents biens, de réaliser les demandes de travaux et de tenir un registre des interventions techniques et des contrôles réglementaires. La fiabilisation de cette base, qui n'est pas encore tout à fait complète, s'est effectuée au cours de l'année 2023 et continue sur l'année 2024.

<sup>38</sup> Sauf s'agissant de la refacturation des charges locatives des logements : seul le logement du Nauticum dispose de compteurs individuels permettant la récupération des charges au réel. Pour l'appartement de l'aéroport, la délibération prévoit la refacturation des charges forfaitairement, selon un prix au m<sup>2</sup> et par nombre d'occupants. Aucun titre de recette n'a été émis à l'encontre du locataire au cours de la période sous-revu (le logement de l'espace nautique, occupé jusqu'en 2021 a bien donné lieu, lui, à refacturation).

Le président de l'EPCI, dans l'optique d'optimiser le patrimoine de l'établissement public, souhaite la création d'un schéma directeur immobilier (lancement en décembre 2023), qui débouchera sur une stratégie foncière formalisée et donc une gestion plus active du patrimoine. À ce titre, il était envisagé d'arrêter un plan de cession des terrains non-bâtis en 2024 (sujet d'autant plus important que plusieurs terrains, actuellement en réserve foncière, ne seront probablement pas aménagés du fait de l'objectif de zéro artificialisation nette). Un plan de cession des biens bâtis pourrait être élaboré pour 2026. Dans le cadre du schéma directeur immobilier, un plan des investissements à réaliser pour mettre aux normes énergétiques les bâtiments à conserver est également prévu. Ces dépenses ne sont actuellement pas prévues dans la programmation pluriannuelle des investissements.

En l'attente de la formalisation de cette stratégie, les acquisitions et cessions ne s'inscrivent pas dans un cadre de référence déterminé. Les cessions, notamment, se font au fil de l'eau et des opportunités, lorsqu'une personne intéressée contacte l'administration.

La chambre a contrôlé dix acquisitions/cessions sur les soixante-et-une réalisées par l'EPCI durant la période.

## **4.2 La consultation pour avis de la direction de l'immobilier de l'État**

L'EPCI respecte son obligation de consultation de la direction de l'immobilier de l'État pour avis sur les acquisitions dont la valeur est supérieure à 180 000 €, et les cessions dès le premier euro.

Il respecte également la teneur des avis, sauf dans de rares cas qui rentrent dans la marge de négociation de 10 % admis par la direction de l'immobilier de l'État.

## **4.3 Le respect des prérogatives et du droit à l'information de l'organe délibérant**

Si l'EPCI respecte son obligation de consultation de la direction de l'immobilier de l'État, sa pratique en matière d'information des élus est sujette à caution. En effet, les élus ne se voient jamais communiquer l'avis lui-même, ce qui n'est certes pas une obligation mais serait une bonne pratique. La jurisprudence administrative rend en effet seulement obligatoire le fait de donner aux membres délibérants la « teneur » de l'avis<sup>39</sup>. Or, les élus se voient présenter seulement le « sens » de l'avis, c'est-à-dire le fait de savoir si le prix proposé est conforme à l'avis, mais le montant mentionné dans l'avis n'est pas précisé. L'ordonnateur a répondu à la chambre que « en cas de demande orale, le prix est communiqué lors de la séance du bureau, qui ne fait pas l'objet de compte-rendu ». Il a également précisé que « l'avis des domaines est susceptible d'être communiqué sur demande d'un membre du bureau avant la délibération, ou par toute personne après », ce qui est effectivement une possibilité de droit commun.

À défaut de fournir aux membres délibérants, à l'appui des délibérations de cession ou d'acquisition, l'avis lui-même in extenso, la chambre considère que l'ordonnateur doit informer

---

<sup>39</sup> CE, 11 mai 2011, n° 324173.

l'assemblée de la teneur de l'avis, ce qui suppose de donner le montant mentionné dans l'avis en question, et non simplement l'informer du « sens » de celui-ci.

L'ordonnateur présente bien à l'organe délibérant chaque année un bilan des cessions et des acquisitions réalisées. S'il est complet, il est également très descriptif mais ne permet pas de comprendre les tenants et les aboutissants de la politique immobilière de l'établissement. L'EPCI pourrait, pour fournir une information plus qualitative, utilement s'inspirer des préconisations de la circulaire du 12 février 1996 relative à l'article 11 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995, concernant les opérations immobilières réalisées par les collectivités territoriales et certains de leurs établissements publics.

Par ailleurs, pour les cessions en matière de foncier économique, un prix plancher était fixé chaque année selon une procédure informelle, ainsi que des objectifs en matière d'emploi. L'ordonnateur a en effet répondu qu'« une rencontre annuelle entre le président, le vice-président à l'économie et la direction développement économique permet de fixer les prix planchers par zone économique, ainsi que les objectifs d'emploi par hectare. Ces échanges ne font pas l'objet de formalisation mais guident ensuite les négociations conduites par les services avec les acteurs économiques. Les objectifs en matière d'emploi ne donnent pas lieu à des contrepartie, et ne font à ce titre pas l'objet de contrôle ».

Or, dès lors que cette pratique annuelle de fixer des prix planchers est devenue pérenne, elle gagnerait à être connue par l'assemblée délibérante qui, aux termes de l'article L. 2241-1 du CGCT, délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières. Il est donc tout à fait dans son champ de compétence de s'exprimer sur des prix planchers et des objectifs d'emploi par hectare vendu.

**Recommandation n° 8.** : Fournir à l'organe délibérant l'évaluation de la valeur de chaque cession et acquisition immobilières.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué s'engager à communiquer à l'organe délibérant la teneur de l'avis de la direction de l'immobilier de l'État en donnant le montant mentionné dans ce dernier.

#### **4.4 Une pratique d'absence de mise en concurrence pour les cessions mais des prix obtenus supérieurs aux avis des domaines**

L'article L. 1111-1 du CG3P pose le principe selon lequel « *les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles du droit civil* »<sup>40</sup>. Malgré la présence de dispositions particulières au sein du CG3P aucune mesure de publicité et de mise en concurrence préalable n'est exigée<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Article L. 1111-1 du CG3P : Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 acquièrent à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier.

Les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles du droit civil.

<sup>41</sup> En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, le recours à l'adjudication publique n'est plus obligatoire.

Les collectivités peuvent toutefois procéder de façon facultative à une publicité et une mise en concurrence, ce qui constitue une bonne pratique. Dans ce cas, elles sont tenues de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien<sup>42</sup>.

L'EPCI a comme pratique de ne pas réaliser de mise en concurrence lorsqu'elle procède à des cessions.

Cela ne l'empêche pas pourtant d'obtenir régulièrement des prix de vente très supérieurs à l'avis exprimé par la direction de l'immobilier de l'État.

**Tableau n° 14 : Cessions réalisées sans mise en concurrence mais à un prix supérieur à l'avis de la direction de l'immobilier de l'État**

| Exercice | Bien cédé                         | Nature                      | Avis de la direction de l'immobilier de l'État (en €) | Prix de cession (en €) | Écart en faveur de l'EPCI |
|----------|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------|
| 2019     | Zone d'activité La Villette AY293 | Parcelle de terrain à bâtir | 221 120                                               | 353 792                | + 60 %                    |
| 2022     | Mermoz AC271                      | Parcelle de terrain à bâtir | 45 080                                                | 147 810                | + 228 %                   |
| 2022     | Mardeloup AW114                   | Parcelle de terrain à bâtir | 68 000                                                | 100 000                | + 47 %                    |
| 2023     | Parking JB Clément                | Terrain à usage de parking  | 166 000                                               | 248 280                | + 49 %                    |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données fournies par l'EPCI.

Dans le cas de la vente de 2019 sur la zone d'activité de La Villette, le prix de cession consenti initialement était moindre puisqu'il était de 276 400 € (consenti par délibération en 2017). La procédure de vente ayant pris plus de temps que prévu, l'EPCI a demandé en 2018 à l'acquéreur de faire une proposition de révision de prix, ce à quoi il n'était a priori pas obligé de répondre puisque la vente était conclue juridiquement depuis la délibération du bureau communautaire. Il a néanmoins proposé une nouvelle offre à 353 792 €. Cet exemple démontre le caractère proactif de l'EPCI pour obtenir des prix de cession favorables malgré l'absence de mise en concurrence.

Début 2024, l'EPCI a expérimenté la mise en concurrence lors des cessions de deux biens d'habitation, sur la plateforme internet « Le bon coin ». Dans les deux cas, une seule offre a été reçue.

Pour l'une d'entre elle, l'avis de la direction de l'immobilier de l'État s'établissait à 288 000 € (504 000 € de valeur théorique, moins 216 000 € de coût de rénovation estimé par les services de l'État eux-mêmes). L'avis indiquait que l'estimation était assortie d'une marge d'appréciation de 10 % portant la valeur minimale de vente sans justification particulière à 260 000 €. Le bien a été vendu 276 000 €.

La chambre invite l'EPCI, même s'il n'existe pas d'obligation légale, à poursuivre cette bonne pratique de mise en concurrence lors des cessions domaniales.

<sup>42</sup> CE, 27 mars 2017, req. n° 390347.

**La mise en concurrence pour l'occupation du domaine public « Le train de la Loire »**

L'EPCI exploite l'équipement « Le train de la Loire » à Commelle-Vernay, dont l'exploitation est déficitaire et nécessite une subvention d'équilibre du budget principal. En janvier 2024, deux particuliers ont manifesté leur intérêt pour exploiter commercialement le site et développer des activités annexes (restauration, boutique).

Depuis 2017, il est obligatoire pour une personne publique d'organiser une procédure de sélection préalable des opérateurs économiques, lorsqu'une convention d'occupation du domaine public permet une exploitation économique. La loi précise que cette procédure doit présenter toutes les garanties d'impartialité et de transparence et comporter des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester (art. L. 2122-1-1 du CGPPP). Elle est obligatoire même en cas de manifestation d'intérêt spontanée d'un opérateur économique (art. L. 2122-1-4 du CGPPP).

En vue de respecter cette obligation, l'EPCI a réalisé un avis de publicité en février 2024. N'ayant reçu aucune autre candidature, une convention d'occupation a été conclue le 30 avril 2024 avec la SAS La Loco (créée par les personnes ayant manifesté leur intérêt en janvier 2024). Il est mis à leur disposition l'ensemble des terrains (112 411m²), des bâtiments (une gare, un local pour les locomotives, un hangar pour les wagons, une maison d'habitation), une voie ferrée de 3,2 km, le matériel roulant (2 locomotives motrices, 5 voitures voyageurs) et divers matériels et mobiliers. Le contrat ne contient pas d'obligation particulière à la charge du preneur, ce qui évite une éventuelle requalification en concession de service public. Le preneur paye une redevance forfaitaire de 500 € par an à laquelle s'ajoute une redevance variable de 3 % du chiffre d'affaires.

La publicité réalisée appelle cependant deux observations : d'une part, l'EPCI n'a pas conservé de preuve réelle de cette publicité, d'autre part, son ampleur apparaît insuffisante. En effet, la publicité se serait limitée à une information sur le site de Roannais Agglomération. Or, il est difficile de considérer que les seuls candidats potentiels à une telle occupation du domaine se limitaient aux visiteurs réguliers de ce site internet. Les lieux déjà installés et équipés offrant des caractéristiques de train touristique sont, par nature, rares. Une publicité adaptée aurait donc consisté en une diffusion plus large, sur des plateformes suivies par les opérateurs économiques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué souhaiter s'engager dans la mise en œuvre d'une procédure plus formalisée lors de la mise en concurrence préalable à la conclusion d'une convention d'occupation du domaine public.

**4.5 Le cas particulier de la cession du bâtiment « Leclerc »**

L'EPCI était propriétaire d'un bâtiment industriel sur le site Nexter à Mably depuis le début des années 2000. En 2015, elle a confié à l'établissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes (EPORA) le portage du tènement.

Par délibération du 23 juillet 2019, la communauté d'agglomération de Roanne a approuvé l'acquisition à l'EPORA pour 4,25 M€ du tènement composé de 185 350 m² de terrain et d'un bâtiment industriel dit « Leclerc » d'une surface au sol de 17 730 m². L'avis de la direction de l'immobilier de l'État, portant sur le bâtiment industriel « Leclerc », ainsi que sur l'entière du terrain, avait alors évalué ces biens à 3,49 M€, dont 2,49 M€ pour le bâtiment et 1 M€ pour le terrain. L'EPCI a donc acquis l'ensemble immobilier à un prix supérieur de 0,79 M€ à l'avis de l'État, arguant d'une logique financière de bilan de l'opération de portage. La délibération ne précisait cependant pas la teneur de l'avis de la direction de l'immobilier de l'État, ce qui constitue une irrégularité.

Si, dans la délibération d'acquisition à l'EPORA, l'EPCI n'isole pas le prix du bâtiment en lui-même, par une règle de trois appliquée à l'estimation des services de l'État, la chambre estime qu'il a acquis le bâtiment « Leclerc » en lui-même pour 3 M€<sup>43</sup>.

Le bien a ensuite été loué à la société Nexter par Roannais agglomération dans les conditions décrites ci-après.

En 2021, il est décidé de revendre ce bien à un opérateur économique, la société A, considérant notamment que d'importants travaux seraient nécessaires pour mettre le bien aux standards modernes d'usage de ce type de bâtiment. De plus, selon l'ordonnateur, il existait un risque de vacance locative à terme qui aurait pu nécessiter de mener cette réhabilitation du site.

Cette vente fait suite à une proposition ferme de la société en date du 10 décembre 2020, à laquelle l'ordonnateur a répondu positivement par lettre du 22 décembre 2020.

L'EPCI a formulé une demande d'avis au service de l'État, conformément à la réglementation. L'avis estime la valeur vénale du bien à 2,53 M€, ce qui peut apparaître cohérent avec l'estimation déjà réalisé en 2019 dans le cadre de l'acquisition par la commune<sup>44</sup>.

Le prix est fixé avec l'opérateur économique, la société A<sup>45</sup>, à 2,85 M€. Ce montant, certes supérieur à l'avis des services de l'État, au demeurant mal informés par l'EPCI (voir ci-après), est cependant inférieur au prix auquel l'EPCI avait racheté le bien à l'EPORA deux années plus tôt (3 M€). L'EPCI apparaît donc financièrement perdant dans l'opération dès ce stade.

Un montant de 138 000 € a été ajouté au prix, visant à compenser la perte du surloyer que l'EPCI aurait perçu en absence de cession. En effet, peu avant celle-ci, l'EPCI avait réalisé pour un peu plus de 180 000 HT de travaux de requalification<sup>46</sup>, qui devaient avoir comme conséquence d'augmenter le loyer du bien. Cette compensation est logique puisque les travaux ont été réalisés par l'EPCI à la demande expresse du locataire. De fait, le prix de cession total, en comptant cette compensation est de 2,988 M€. La vente est réalisée par signature de l'acte notarié le 30 décembre 2021.

La société A ensuite remis en vente le bien et signé une promesse de vente le 7 mars 2022. Cela signifie que le bien a été mis sur le marché dès le mois de février 2022, voire en janvier 2022, c'est-à-dire juste après son acquisition auprès de l'EPCI. La société A en a

---

<sup>43</sup> Ce qui n'est pas illogique car le principe même de la convention est de partager le coût de l'opération. Or, en l'occurrence, dans l'avenant n°5, du 28 août 2019, qui est en fait le dernier acte de l'opération de portage, il est indiqué que les travaux réalisés par l'EPORA sur le bâtiment Leclerc sont d'un montant de 0,9 M€ HT. Ces travaux, dont le financement est en totalité public, ont été pris en charge à 50 % par l'EPCI conformément aux termes de la convention.

<sup>44</sup> Cependant, en 2019, l'estimation de 2,49 M€ ne portait que sur le bâtiment, le reste du terrain étant valorisé à 6,3 € le m<sup>2</sup>. Or, en 2021, la cession par l'EPCI comporte aussi 24 685 m<sup>2</sup> de terrain supplémentaire (42 415 m<sup>2</sup> de tènement selon l'acte de cession en 2021, à laquelle on retire les 17 730 m<sup>2</sup> de surface au sol du bâtiment selon l'acte d'acquisition de 2019), qui peuvent être valorisés alors, toutes choses égales par ailleurs, à 155 000 €.

<sup>45</sup> L'acheteur final est plus précisément la société en nom collectif « MABLY LECLERC 2021 », créée pour cette seule occasion, dont les deux actionnaires sont deux filiales de la société A.

<sup>46</sup> Les travaux en question ont eu lieu entre l'automne 2020 et mars 2021. Ils ont été réalisés à la demande expresse du locataire. Ils consistaient en des travaux de maçonnerie, de métallerie, d'électricité, de toiture, de création d'une rampe. Ils s'ajoutaient aux travaux de « reprise structurelle » déjà entrepris par l'EPORA.

obtenu une somme de 5,9 M€ (7,068 M€ TTC), soit le double de son prix d'acquisition. L'acte authentique a été signé le 30 septembre 2022.

**Tableau n° 15 : Évolution des prix de vente du bâtiment Leclerc**

| Opération                                                                                        | Date              | Prix (HT)         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Rachat du bien à l'EPORA par la communauté d'agglomération (opération de portage foncier)</i> | 9 décembre 2019   | 3 M€<br>(estimés) |
| <i>Vente du bien par la communauté d'agglomération à un opérateur économique</i>                 | 30 décembre 2021  | 2,85 M€           |
| <i>Revente du bien par l'opérateur économique à un autre opérateur économique</i>                | 30 septembre 2022 | 5,9 M€            |

Source : chambre régionale des comptes, notamment à partir des données publiques

Au-delà de ce constat de fait, la chambre a plusieurs observations à formuler relatives à cette opération immobilière.

- **Un taux de rendement locatif très élevé pour l'acquéreur**

La cession du bâtiment à l'opérateur économique en décembre 2021 correspond à un rendement dit « acte en main » de 11,7 %<sup>47</sup>, avec un bail commercial de neuf ans, ce qui était une durée au-delà des espérances de l'opérateur économique, qui avait posé comme condition suspensive l'existence d'un bail de 3 ans.

Un tel taux de rendement est en décalage manifeste avec les taux de rendement des actifs immobiliers alors servis sur le marché français. Selon diverses données disponibles, le taux de rendement des actifs logistiques était alors de 3 % pour les actifs dits « prime » (le bâtiment Leclerc n'était pas un actif « prime » mais cela est une indication des taux alors pratiqués).

Avec un tel taux de rentabilité hors des références du marché, garanti par un bail de neuf ans, il était évident qu'une plus-value très conséquente pouvait être réalisée en cas de revente du bien même à court terme.

Le simple calcul de ce taux de rendement aurait dû interroger l'EPCI et l'inciter à ajouter au contrat de vente une clause anti-spéculative (cf. infra).

De fait, la cession par l'opérateur économique, quelques mois plus tard, à hauteur de 5,89 M€, a offert au nouvel acquéreur un taux de rendement de 5,7 %<sup>48</sup>, conforme à des valeurs de marché.

<sup>47</sup> Loyer de 333 000 euros HT, divisé par prix d'acquisition de 2,85 M€ HT (sans compter le « sur-prix » correspondant au « sur-loyer », qui est lui-même payé à part et est donc neutralisé, sans que cela n'affecte le calcul).

<sup>48</sup> Sans considérer les revalorisations de loyer intervenus entre temps.

- **Le caractère erroné des éléments d'explication fournis aux conseillers communautaire**

L'importante plus-value obtenue par l'opérateur privé ayant été rendue publique, le président de la communauté d'agglomération a été interrogé à ce sujet lors du conseil communautaire du 26 janvier 2023. Le compte rendu écrit de la séance est très peu prolixe ; il ne reprend que partiellement les éléments de réponse du président.

À partir de l'enregistrement vidéo de la séance du 26 janvier 2023, la chambre constate que le président a indiqué aux élus du conseil communautaire que *« ce bâtiment était vide, occupé simplement par des affaires qu'entreposait Roanne agglomération de façon temporaire »*. Il indique que la plus-value est justifiée car la société A trouvé un locataire (Nexter) *« ce qui n'était pas le cas à l'époque, Nexter n'était pas venu nous voir pour nous demander de louer ce bâtiment. (...) Partant du principe qu'ils avaient un locataire ils ont pu, je pense, valoriser cela »*.

La chambre ne peut que constater que les informations données alors par le président au conseil communautaire étaient fausses.

En effet, d'une part, la société Nexter était déjà locataire de l'EPCI depuis 2019, par un bail précaire mais reconduit tacitement, pour un loyer de 330 000 HT par an.

D'autre part, le fait que la société Nexter ait conclu un bail était une des conditions suspensives de l'offre d'achat de la société A, qui exigeait l'existence d'un bail avec la société Nexter pour une surface de 11 000 m<sup>2</sup>, avec un engagement ferme de trois ans et un loyer de 30 € par m<sup>2</sup> (soit 330 000 € par an). Le président de l'EPCI avait, d'ailleurs, répondu par écrit à la société A qu'il avait lui-même engagé une négociation avec le président de la société Nexter pour signer un bail de six ou neuf ans.

De fait, le 1<sup>er</sup> avril 2021, l'EPCI concluait avec la société Nexter un bail de neuf ans, avec un loyer de 330 000 HT par an<sup>49</sup>.

L'acte notarié de vente signé le 30 décembre 2021, entre l'EPCI et la société A, stipule d'ailleurs que le bien est loué en partie à la société Nexter, pour une durée de neuf ans et un loyer de 330 000 HT.

Le président ne pouvait pas méconnaître qu'il transmettait de fausses informations à son assemblée délibérante alors qu'il avait lui-même négocié le bail en question. La chambre rappelle à cette occasion que le droit à l'information des élus locaux est un principe essentiel de la démocratie locale, garanti par la loi (art. L. 2121-13 du CGCT), ce qui implique que l'information donnée soit évidemment complète et sincère.

- **Les informations également erronées transmises à l'État pour l'évaluation de la valeur du bien**

S'agissant de la demande d'avis auprès des services de l'État formulé en novembre 2020, il apparaît manifestement que l'EPCI a transmis des informations partielles.

---

<sup>49</sup> À l'occasion de la réunion du bureau du 18 mars 2021, autorisant la conclusion du bail avec la société Nexter, il a été donné comme information aux membres délibérants que l'EPCI était à la recherche d'un acquéreur afin de réaliser de l'investissement locatif. Or, cette « recherche » était terminée puisque l'ordonnateur avait donné son accord de principe à la société A en décembre 2020.

En effet, l'EPCI a fourni à l'évaluateur de l'État, à sa demande, le bail précaire de mise à disposition du site à Nexter, courant seulement du 16 septembre 2020 au 31 mars 2021.

Le contenu de ce contrat précaire était d'ailleurs particulièrement trompeur, puisqu'il indiquait que la société avait besoin d'un espace de stockage « encore quelques mois », alors qu'il était déjà acquis qu'un bail de long terme serait noué. En effet, dans un courrier du 10 septembre 2020 (quelques jours avant la conclusion du bail précaire), la société proposait que le bail précaire stipule l'obligation pour Nexter de prendre un bail commercial à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021. Cette précision importante n'apparaît finalement pas dans le bail précaire.

L'avis rendu par les services de l'État précisait qu'une nouvelle consultation devrait avoir lieu si les conditions du projet étaient appelées à changer. Or, juste après la formulation de cet avis du 9 mars 2021, l'EPCI a conclu le bail de neuf ans avec la société Nexter, bail qui était en cours de négociation de longue date. Toutefois, elle n'a pas informé les services de l'État de cette modification majeure des conditions du projet de cession et s'est abstenue de demander un nouvel avis.

Or, la valorisation d'un bien assorti d'un bail dérogatoire de quelques mois (appelé d'ailleurs à s'achever bien avant la conclusion de la vente) ou d'un bail commercial de neuf ans, assurant une très bonne rentabilité d'investissement, n'a pas vocation à être la même. Dans le second cas, l'évaluateur peut mettre en œuvre une méthode d'évaluation par capitalisation des revenus, ce qu'il n'a pu faire en absence de connaissance de l'existence de ce bail.

- **L'absence de travaux pouvant expliquer la plus-value lors de la revente**

À partir de l'acte authentique conclu le 30 septembre 2022 entre la société A et la société MP, cristallisant la plus-value de l'ordre de 3 M€ du premier, la chambre a pu établir qu'elle ne s'expliquait pas par des travaux de requalification qui auraient été menés par l'opérateur privé, travaux qu'il lui aurait de toute manière été impossible de réaliser dans le court laps de temps écoulé entre l'achat et la revente du bien.

En revanche la communauté d'agglomération avait, préalablement, réalisé des travaux demandés par le locataire, Nexter, reflétés ensuite dans le « surloyer ».

L'acte de vente entre les sociétés A et MP indique, certes, que la société A s'est engagée à réaliser des travaux sur toiture et vitres cassées (article 22.6 de l'acte de vente), mais faisant suite à un sinistre, ces travaux devaient être pris en charge par l'assurance (séquestre de 313 000 € en attendant la bonne réalisation des travaux de remise en état). Il n'est donc aucunement question de travaux majeurs à même de justifier un doublement de valeur pour le bien.

- **Une plus-value se justifiant difficilement par la location complète du bien**

Dans l'intervalle entre la vente du bien par l'EPCI et sa revente par la société A, Nexter system avait décidé d'occuper une plus grande partie du bien, ce qui pourrait expliquer l'augmentation de sa valorisation<sup>50</sup>. La chambre note cependant que cette décision a été prise après la signature de la promesse de vente entre les sociétés A et MP (promesse de vente du 7 mars 2022, bail complémentaire du 31 mars 2022).

---

<sup>50</sup> Loyer supplémentaire de 195 000 € pour la dernière tranche du bâtiment désormais entièrement occupé par Nexter.

Surtout, il ressort des éléments du dossier que c'est la communauté d'agglomération qui, factuellement, empêchait jusqu'alors la location du dernier tiers du bien, puisqu'elle y entreposait elle-même du matériel.

L'extension du bail de la société Nexter était évoquée par le président de l'EPCI dès 2020, et semblait liée au bon vouloir de ce dernier. En effet, dans son courrier du 6 octobre 2020 à un acquéreur intéressé, le président de l'EPCI a indiqué qu'une partie du bien était occupée par la communauté d'agglomération pour du stockage de matériel (partie qui sera finalement loué à Nexter en 2022) mais que « Nexter reste potentiellement intéressé par le lot que nous occupons, et il est tout à fait envisageable que l'agglomération puisse libérer cette surface afin de donner satisfaction à l'entreprise ». D'ailleurs, l'EPCI a indiqué que « dès le mois de mars 2021, Roannais Agglomération a pris la décision de libérer le dernier tiers du bâtiment occupé pour le stockage de ses matériels, dans l'anticipation de la vente à venir avec l'investisseur A » (courriel du 13 mai 2024). Dans un échange de courrier entre Nexter et l'EPCI en septembre 2020, la société demande à être informée prioritairement dans l'hypothèse où l'EPCI se « désengagerait » du troisième tiers du bâtiment afin de pouvoir se positionner.

Il était donc acquis, avant la décision de vente à la société A, que cette partie du bâtiment devenait louable à un tiers, et donc probablement à Nexter qui s'était dit intéressé par écrit.

- **Une prétendue mise en en compétition des acquéreurs potentiels**

Le dossier de la cession du bâtiment Leclerc ne contenait aucun document lié à une quelconque mise en compétition, dont l'ordonnateur s'est cependant prévalu devant le conseil communautaire. De plus, si la réglementation n'impose aucune procédure de mise en concurrence lors de la mise en vente d'un bien immobilier par une collectivité publique, cela est évidemment une bonne pratique afin d'obtenir le meilleur prix possible.

Interrogé à ce sujet, l'EPCI a indiqué avoir fait appel à des « apporteurs d'affaires », mais sans qu'un contrat de prestation de service ait été établi avec eux, et donc sans procédure formalisée.

L'EPCI a pu fournir trois offres écrites qu'il a reçues :

- de la société EI (lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2020) : 2,777 M€ (le document indique que la société agréée juste à une offre de prix qui lui a été présentée : « nous avons bien pris connaissance des conditions de vente, à savoir 2 777 000 € »). Il est indiqué dans les documents qu'il s'agit d'une offre « de base » et que la société est prête à échanger à ce sujet ;
- de la société D (lettre du 23 octobre 2020) : 2,777 M€ et 0,744 M€ pour une parcelle de 18 600 m<sup>2</sup> (non comprise dans les autres offres), soit 3,521 M€ ;
- de la société A (lettre du 10 décembre 2020) : 2,85 M€.

Outre le prix, les sociétés EI et D s'engageaient à payer les honoraires d'intermédiation de 140 000 € HT au profit des « apporteurs d'affaires ».

Les sociétés EI et D auraient été rencontrées par le président de l'EPCI en novembre 2020 afin de discuter de leur offre. Il n'a été établi aucun compte rendu même informel, de ces rencontres. Il n'est donc pas possible de savoir si ces sociétés, à l'occasion de ces négociations orales, avaient formulé une autre offre de prix.

L'offre de la société A été formulée hors du cadre des « apporteurs d'affaires » sollicités par l'EPCI. La communauté d'agglomération a indiqué que cette société « s'est manifestée

spontanément auprès de Roannais Agglomération sans toutefois faire connaître ses sources d'information ».

En absence de procédure libre, ouverte et traçable, la chambre considère qu'il n'y a pas eu de véritable mesure de publicité et de mise en compétition pour cette vente.

De plus, la chambre observe que, dès lors qu'au moins un acquéreur avait indiqué sa possibilité de formuler une offre de prix supérieure, il est difficilement compréhensible que l'EPCI ait agréé si vite l'offre de prix de la société A, supérieure seulement de 80 000 €, alors qu'il n'y avait aucune urgence à procéder à cette cession compte tenu du taux de rendement exceptionnel que ce bâtiment était à même de procurer à la collectivité publique (11,7 % en l'état du bail commercial conclu par l'EPCI avec Nexter et même 18,5 % si l'EPCI avait libéré le tiers du bâtiment qu'elle occupait, pour le louer à la société Nexter) et ce alors, *qu'in fine*, le prix de cession restait à « perte » pour l'EPCI par rapport à son prix d'achat à l'EPORA.

- **L'aide économique apportée de fait à la société A par l'EPCI**

L'absence de mise en concurrence libre et ouverte pour la vente de ce bien engendre un risque de qualification d'aide d'État au sens de la réglementation européenne. En effet, la présence d'une aide d'État en faveur d'une entreprise (aide matérialisée par un prix de vente potentiellement inférieur à la valeur réelle du bien) est écartée lorsque la cession foncière a fait l'objet d'une publicité suffisante, de sorte que le prix de vente a été déterminé par la valeur du marché. Une offre a fait l'objet d'une publicité suffisante lorsqu'elle est parue à plusieurs reprises et pendant suffisamment longtemps dans la presse nationale ou dans la presse internationale<sup>51</sup>.

En absence de procédure réelle de mise en concurrence en l'espèce, il apparaît possible de considérer que le prix de cession retenu au bénéfice de la société A constituait une aide d'État, qui s'est matérialisée très concrètement par une plus-value immédiate de 100 %.

En définitive, la chambre observe que la procédure de cession du bâtiment « Leclerc » à Mably, par l'EPCI, a été menée avec une telle négligence qu'elle a permis à un opérateur privé d'acquérir, à vil prix, un bien qui venait de faire l'objet d'opérations de requalification financées sur fonds publics, et d'en tirer un bénéfice de plus de 3 M€ immédiatement, au détriment de la caisse publique.

## 4.6 Les clauses « anti-spéculatives »

Afin d'éviter la spéculation foncière, la communauté d'agglomération avait ajouté depuis quelques années une clause, dans les actes de cession, portant sur l'engagement du bénéficiaire à réaliser les travaux de construction projetés dans un délai maximal de deux ans. En cas de non-respect, l'acquéreur s'engage à rétrocéder le bien à l'EPCI au prix d'acquisition initial. Cependant, en l'état actuel, cette clause est assez peu opérante puisqu'elle fixe comme condition de produire à l'EPCI un justificatif de commencement desdits travaux et notamment copie de la déclaration d'ouverture du chantier. Un tel acte ne préjuge en rien de la réalisation

---

<sup>51</sup> Cf. communication de la Commission européenne du 22 janvier 2015 ; communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics, publiée au JOUE du 10 juillet 1997.

effective du bâtiment et, de fait, cette clause anti-spéculation foncière est assez facile à contourner.

Par ailleurs, à la suite de l'affaire du bâtiment Leclerc (cf. supra), l'EPCI a acté le principe d'inclure plus largement des clauses anti-spéculatives sur le prix de cession. Les modalités générales de mise en œuvre restent encore à déterminer. L'EPCI a indiqué que seraient prochainement proposés à l'arbitrage :

- un exemple de clause type qui fonctionnerait via un mécanisme de répartition de la plus-value au moment de la revente ;
- une durée type de mise en œuvre de cette clause selon le profil de site en vente.

Il pourrait être envisagé que la durée d'application de la clause soit nettement plus longue pour un terrain non bâti, afin d'éviter des phénomènes de rétention et de spéculation foncière, que pour des terrains bâtis, où il existe un intérêt à la requalification et remise sur le marché du bâtiment vendu.

Enfin, afin d'éviter de reproduire les conditions de la vente du bâtiment Leclerc, l'ordonnateur envisage de faire mener, lorsque cela s'avèrera pertinent, une évaluation par un évaluateur externe missionné par l'EPCI, afin de la confronter à l'avis de la direction de l'immobilier de l'État.

## **5 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'EPCI**

### **5.1 La qualité de l'information financière**

#### **5.1.1 Le cadre budgétaire et comptable**

Les comptes de la communauté d'agglomération sont retracés dans un budget principal, et plusieurs budgets annexes. Le budget principal, et les budgets annexes zones d'activités économiques, équipements, tourisme et loisirs sont régis par la nomenclature budgétaire et comptable M14 jusqu'au 31 décembre 2021, puis par la nomenclature M57. Les budgets annexes assainissement, et transports publics sont respectivement régis par les nomenclatures M49 et M43. Enfin le budget annexe locations immobilières a été actif jusqu'au 31 décembre 2021.

La communauté d'agglomération fait partie des entités autorisées à expérimenter le compte financier unique, dans sa « vague 2 », pour les exercices 2022 et 2023<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Arrêté du 1er mars 2021 modifiant l'arrêté du 13 décembre 2019 fixant la liste des collectivités territoriales et des groupements admis à expérimenter le compte financier unique, annexe 2.

### 5.1.2 Le rapport sur les orientations budgétaires

Les rapports d'orientations budgétaires sont présentés au conseil communautaire en novembre, préalablement au vote du budget primitif qui intervient en décembre.

Le contenu des rapports est conforme aux dispositions de l'article L. 2312- 1 du CGCT.

Le rapport d'orientations budgétaires présente les différents éléments de contexte (international, national) et les orientations budgétaires de l'année à venir ainsi que des éléments prospectifs pour les investissements (le programme d'AP/CP<sup>53</sup>) et la dette. Il présente également l'essentiel des données en matière de ressources humaines (effectifs, nombre d'heures supplémentaires effectuées, durée effective du travail), qui pourraient être complétées d'éléments concernant les traitements indiciaires et les régimes indemnitaires.

Dans les EPCI regroupant plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le président doit présenter un rapport spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes, conformément à l'article 61 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (codifié à l'article L. 2311-1-2 du CGCT). Le contenu de ce rapport est précisé par l'article D. 2311-16 du CGCT. Si le président présente un rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, celui-ci ne comprend que des informations sur la politique de ressources humaines interne à la communauté d'agglomération, alors qu'il devrait également présenter les politiques menées sur le territoire et fixer des objectifs pluriannuels.

Le président présente également un rapport sur la situation en matière de développement durable, prévu par l'article L. 2311-1-1 du CGCT et dont le contenu est précisé par l'article D. 2311-15 de ce même code. Celui-ci, très complet et documenté, présente les différentes mesures prises par l'EPCI en matière de lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère, de préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, de développement des modes de production et de consommation responsables, d'épanouissement des êtres humains et de cohésion sociale. Il comprend également des éléments sur la stratégie visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique<sup>54</sup>.

### 5.1.3 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1<sup>er</sup> août 2015, que trois documents d'information financière différents<sup>55</sup> doivent être mis en ligne sur le site internet de la

---

<sup>53</sup> AP/CP = autorisations de programme/crédits de paiement. Il s'agit d'une technique de programmation financière des investissements d'une entité publique, l'autorisation de programme votée par l'assemblée délibérante prévoyant un montant d'engagements financiers pluriannuels pour la réalisation d'équipements et les crédits de paiement correspondant à l'inscription au budget des tranches financières annuelles permettant d'en financer la réalisation sur toute sa durée.

<sup>54</sup> Article 35 de la loi du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, article D. 2311-15-1 du CGCT.

<sup>55</sup> À savoir : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le ROB (art. L. 2312-1 du CGCT) ; et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

collectivité. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

La communauté d'agglomération ne respecte pas cette obligation, sa rubrique budget ne mettant à disposition que les rapports d'orientations budgétaires. Les enregistrements vidéo des conseils communautaires, les ordres du jour, procès-verbaux et délibérations sont, quant à eux, facilement accessibles. Si, par ailleurs, l'EPCI présente notamment des données sur le vote du budget primitif et du compte administratif dans son bulletin d'information, la chambre invite l'ordonnateur à ajouter à la rubrique budget de son site internet les notes explicatives de synthèse relatives au budget primitif et au compte administratif, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT.

## **5.2 La qualité de la gestion comptable**

### **5.2.1 La tenue de la comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice**

La chambre a contrôlé la comptabilité d'engagement, les rattachements des charges et des produits<sup>56</sup>, les restes à réaliser et les opérations à classer et à régulariser, points qui n'appellent pas d'observation.

De même, l'affectation des résultats a été vérifiée et est correctement réalisée. On peut noter une modification de la stratégie d'affectation du résultat où l'essentiel est désormais porté à la section d'investissement (9 à 9,5 M€ depuis 2020) afin de financer le programme d'investissement.

### **5.2.2 Le suivi du patrimoine**

La chambre a contrôlé l'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations, ainsi que les dotations aux amortissements, qui n'appellent pas d'observation.

En revanche, dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre recommandait à l'ordonnateur de procéder au suivi régulier de ses immobilisations.

Le contrôle de concordance entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire comptable de l'ordonnateur au 31 décembre 2022 montre que le suivi est effectué régulièrement. Si quelques écarts existent à cette date, ils proviennent d'un décalage de prise en compte des opérations avec le comptable public.

L'absence de tenue d'un inventaire physique (hormis pour les véhicules et le matériel informatique) constitue par ailleurs une carence importante. Or, comme le précisait la M14 et désormais la M57, l'ordonnateur est chargé de la tenue d'une part d'un inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et qui permet de connaître précisément ses immobilisations et, d'autre part, d'un inventaire comptable qui permet de connaître ses immobilisations sur le volet financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine.

---

<sup>56</sup> L'essentiel concerne les diverses refacturations (mises à disposition de personnel, etc.).

### 5.2.3 Les provisions

La communauté d'agglomération constitue des provisions, conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT, applicables aux communautés d'agglomération par renvoi de l'article L. 5211-36, pour contentieux, créances douteuses ainsi que pour le compte épargne temps (cf. infra).

Les provisions pour charges irrécouvrables sont constituées sur la base de 50 % du risque pour les créances de n-1 et à hauteur de 100 % pour les créances antérieures.

L'évaluation des risques et la mise à niveau des provisions est effectuée chaque année.

En 2021, une requête a été introduite par plusieurs entreprises au sujet du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) 2018 (taux disproportionné), ce qui aurait pu avoir des enjeux financiers conséquents. Mais, compte tenu de l'état de la jurisprudence, l'EPCI a considéré que le risque était en réalité très faible et n'a donc pas constitué de provision pour risque contentieux, ce qui n'appelle pas d'observation.

### 5.3 La qualité des prévisions budgétaires et la programmation des investissements

En section de fonctionnement, les prévisions budgétaires sont satisfaisantes en recettes, avec un taux d'exécution compris entre 101,4 et 104,8 %. Les taux d'exécution sont plus faibles en dépenses avec une moyenne de 93,6 % sur la période, ce qui représente une sur-prévision moyenne annuelle de 4,7 M€, que l'on retrouve pour l'essentiel (et avant adoption de la nomenclature M57) sur le chapitre des dépenses imprévues (1 M€ en 2019, 3,3 M€ en 2020, 3 M€ en 2021) et sur le chapitre des dépenses à caractère général (chapitre 011) dont les taux d'exécution oscillent entre 86 et 96 %, soit en moyenne une sur-prévision de 1,1 M€ chaque année.

En section d'investissement, en dépenses, les taux d'exécution sont variables et globalement en baisse sur la période, passant de 75,8 % en 2019 à 57,2 % en 2023. Si l'on tient compte des restes à réaliser, les taux s'améliorent mais la tendance à la baisse reste la même, avec des taux de 83,7 % en 2019 et 61,6 % en 2023. En recettes, la période COVID 2020-2021 explique la contraction des recettes d'investissement (42 % sur ces deux exercices), les taux s'améliorant ensuite pour atteindre 77 % en 2023, et même 91,1 % en prenant en compte les restes à réaliser.

La gestion d'une partie des opérations en autorisations de programme et crédits de paiement permet une meilleure consommation des crédits (jusqu'à 79,4 % sans les restes à réaliser en 2022).

Le total des investissements faisant l'objet d'une AP/CP est de 112 M€, dont 75 M€ restent à financer. À noter que la programmation pluriannuelle des investissements n'a pas fait l'objet d'une présentation au conseil communautaire, mais d'une présentation en conseil « privé » en 2020, sans actualisation depuis lors.

## 5.4 La situation financière

Le budget de la communauté d'agglomération se compose d'un budget principal, dont les recettes de fonctionnement s'établissent à plus de 91 M€ en 2023, de deux budgets à caractère administratif (zones d'activités économiques : 11,6 M€ ; équipements tourisme et loisirs : 1,2 M€) et deux budgets à caractère industriel et commercial (transports publics : 12,9 M€ ; assainissement : 11 M€).

Compte tenu du fait que les budgets annexes à caractère industriel et commercial ont vocation à être équilibrés en recettes et en dépenses (cf. infra), l'analyse financière portera sur le budget principal qui regroupe 87,5 % des recettes de fonctionnement des budgets à caractère administratif.

Néanmoins, une analyse financière consolidée de tous les budgets de l'EPCI fait apparaître une CAF brute qui représente plus de 20 % des produits de gestion en 2023, un encours de dette en baisse de 33 à 20 M€ sur la période, une capacité de désendettement de 2,1 années. La situation budgétaire globale de l'EPCI est donc satisfaisante.

**Tableau n° 16 : Recettes de fonctionnement par budget de l'EPCI**

| En €                                                 | 2023                 | En % du total |
|------------------------------------------------------|----------------------|---------------|
| <i>Budget principal</i>                              | 91 123 385 €         | 71,24 %       |
| <i>Budget annexe transports publics.</i>             | 12 921 853 €         | 10,10 %       |
| <i>Budget annexe zones d'activités économiques</i>   | 11 646 134 €         | 9,10 %        |
| <i>Budget annexe assainissement</i>                  | 11 041 875 €         | 8,63 %        |
| <i>Budget annexe équipements tourisme et loisirs</i> | 1 184 872 €          | 0,93 %        |
| <b>Total</b>                                         | <b>127 918 119 €</b> | <b>100 %</b>  |

Source : comptes de gestion

### 5.4.1 L'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) correspond aux ressources réelles dégagées par les opérations de fonctionnement, permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer les investissements.

D'un montant de 8,2 M€ en 2019, représentant 15,2 % des produits de gestion soit un niveau convenable, la CAF brute de l'EPCI s'établit à 14 M€ en 2023, ce qui correspond à 21 % des produits de gestion. Elle est ainsi en hausse de 70 % durant la période, sous l'effet d'une progression plus importante des produits de gestion (+ 23,4 %) que des charges de gestion (+ 15,2 %). La situation de l'EPCI s'est, de ce point de vue, très largement améliorée.

**Tableau n° 17 : La capacité d'autofinancement brute**

| En €                      | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| = Produits de gestion (A) | 54 159 906 | 54 657 460 | 56 447 892 | 62 467 810 | 66 828 107 |
| = Charges de gestion (B)  | 45 447 503 | 44 589 199 | 45 872 882 | 48 369 066 | 52 364 737 |

| En €                                                          | 2019             | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              |
|---------------------------------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>                  | <b>8 712 404</b> | <b>10 068 261</b> | <b>10 575 010</b> | <b>14 098 744</b> | <b>14 463 370</b> |
| <i>En % des produits de gestion</i>                           | 16,1 %           | 18,4 %            | 18,7 %            | 22,6 %            | 21,6 %            |
| <i>+/- Résultat financier</i>                                 | - 477 646        | - 426 650         | - 381 346         | - 380 270         | - 289 538         |
| <i>+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i> | - 3 521          | - 27 174          | 79 956            | - 8 854           | - 179 372         |
| <b>= CAF brute</b>                                            | <b>8 231 237</b> | <b>9 614 437</b>  | <b>10 273 621</b> | <b>13 709 619</b> | <b>13 994 460</b> |
| <i>En % des produits de gestion</i>                           | 15,2 %           | 17,6 %            | 18,2 %            | 21,9 %            | 20,9 %            |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

## 5.4.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion de l'EPCI sont de près de 67 M€ en 2023. Ils ont augmenté en moyenne annuelle de 5,4 %. Néanmoins, en tenant compte de l'inflation, la variation annuelle moyenne en euros constants n'est que de 2,4 %.

L'attribution de compensation<sup>57</sup> est relativement stable sur la période, du fait du peu de transferts de compétences intervenues. Cette dépense pour l'EPCI, au profit des communes membres, n'est pas indexée sur l'inflation, son importance tendant donc à diminuer comparativement aux autres postes du budget (l'attribution de compensation reversée aux communes représentait 36 % des produits de gestion de l'EPCI en 2019, contre 30 % en 2023).

### Panorama des principales évolutions en matière de fiscalité locale

Plusieurs lois de finances au cours de la période contrôlée contiennent des dispositions d'importance intéressant la fiscalité directe locale :

- la suppression progressive de la taxe d'habitation (TH) : engagée dès 2020, elle s'applique à toutes les résidences principales en 2023. En compensation de la perte de produit de TH, les communes ont reçu la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), tandis qu'une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été réattribuée par l'État aux intercommunalités ;
- la réduction des impôts sur la production : la cotisation foncière des entreprises (CFE) compose, avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la contribution économique territoriale (CET) venue succéder en 2010 à la taxe professionnelle. L'article 29 de la loi de finances pour 2021 a modifié les paramètres de calcul des bases foncières des impôts locaux industriels, soumis à la méthode dite comptable. La réforme aboutit à la diminution de moitié des impôts fonciers (taxes foncières sur les propriétés bâties – TFPB – et cotisation foncière des entreprises – CFE) acquittés par les entreprises au titre des locaux industriels. Les pertes de recettes induites pour les communes et intercommunalités sont réputées compensées par l'État sous forme de dotation ;
- la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : la loi de finances initiale 2023 emporte, en son article 5, la suppression initialement prévue sur deux ans de la CVAE (2023-2024). Cette dernière connaît ainsi une diminution de moitié sur l'exercice 2023.

<sup>57</sup> L'attribution de compensation est un flux financier entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres. Elle vise à assurer la neutralité financière des transferts de compétence entre une commune et son intercommunalité.

La loi de finances pour 2024 reporte la suppression définitive de la CVAE à 2027, son taux d'imposition étant réduit progressivement jusque-là. Une fraction de TVA est affectée aux intercommunalités, pour compenser les pertes de recettes occasionnées par la réforme.

Les taux d'imposition de l'EPCI sont stables depuis 2014 (taxe foncière sur les propriétés bâties à 1,98 %, taxe foncière sur les propriétés non-bâties à 3,17 %). Mais ces impôts ont bénéficié de la revalorisation des bases fiscales.

Les bases de la fiscalité foncière ont été fortement revalorisées en 2023, de 7,1 % (+ 3,4 % en 2022, + 0,2 % en 2021 et + 1,2 % en 2020), affectant à la hausse le produit de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. L'EPCI a chiffré le gain, pour ses impôts assis sur la valeur locative, à 1,9 M€ supplémentaires en 2023 comparativement en 2022.

Par ailleurs, la fraction de TVA nationale, venant compenser la suppression de la taxe d'habitation (TH) et de la CVAE, a suivi le mouvement de reprise de la consommation nationale. La fraction de TVA compensant la suppression de la TH a ainsi augmenté de 924 000 € (+ 5,1 %) entre 2022 et 2023. Le produit de TVA compensant la suppression de la CVAE a été supérieur de 887 000 € au produit de CVAE de 2022. Au global, ce nouveau produit de TVA a généré plus de 1,8 M€ de recettes supplémentaires en 2023 par rapport à 2022.

Le caractère très dynamique des ressources fiscales de l'EPCI vient ainsi largement compenser la baisse des dotations de l'État depuis 2014 (16,4 M€ en 2014 contre 11,9 M€ en 2023).

La hausse des ressources d'exploitation est principalement due aux refacturations des différentes mutualisations de service mises en place.

**Tableau n° 18 : Les produits de gestion**

| En €                                                                    | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>            | 51 276 945        | 52 625 080        | 52 262 060        | 55 368 271        | 59 128 312        |
| + <i>Fiscalité reversée</i>                                             | - 19 600 472      | - 19 910 903      | - 20 341 780      | - 20 099 981      | - 20 067 790      |
| = <i>Fiscalité totale (nette)</i>                                       | 31 676 473        | 32 714 177        | 31 920 280        | 35 268 290        | 39 060 522        |
| + <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i> | 5 514 939         | 5 805 692         | 6 495 517         | 8 046 135         | 9 087 460         |
| + <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>     | 16 968 494        | 16 137 591        | 18 032 094        | 19 153 385        | 18 680 125        |
| = <b>Produits de gestion</b>                                            | <b>54 159 906</b> | <b>54 657 460</b> | <b>56 447 892</b> | <b>62 467 810</b> | <b>66 828 107</b> |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI (CIF)<sup>58</sup> s'établit à 0,44 en 2024, contre 0,41 pour la moyenne des EPCI comparables<sup>59</sup> (communautés d'agglomération à fiscalité unique), en progression durant la période (0,41 en 2019), ce qui signifie globalement que l'intégration de l'établissement est plus aboutie que la moyenne des établissements de coopération intercommunale comparables et que celle-ci s'est améliorée depuis 2019. Sur la base des données 2024 de la DGCL, la communauté d'agglomération de Roanne est la 63<sup>ème</sup> plus « intégrée » sur 229.

Le bloc intercommunal est contributeur au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)<sup>60</sup> depuis 2020, pour 0,8 M€ en 2023, qui est réparti selon les règles de droit commun entre l'EPCI et les communes membres.

### 5.4.3 Les charges de gestion

Les charges de gestion de l'EPCI, de 45,4 M€ en 2019, s'établissent à 52,4 M€ en 2023, soit une variation annuelle moyenne de 3,6 %. Néanmoins, en tenant compte de l'inflation, la variation annuelle moyenne en euros constants n'est que de 0,6 %.

Les charges à caractère général ont été particulièrement marquées par la hausse des coûts énergétiques en 2022 et 2023. Ainsi, les dépenses en matière d'électricité sont passées de 0,6 M€ en 2021 à 2,1 M€ en 2023. Les dépenses en fourniture de gaz ont également progressé, dans une moindre mesure (de 0,3 M€ en 2021 à 0,56 M€ en 2023).

À l'automne 2022, le président de l'EPCI a présenté un plan de sobriété énergétique pour l'agglomération, qui a été reconduit en 2023 : bâtiments administratifs et équipements sportifs moins chauffés (de 15° à 19° suivant le type de structures) ; fermeture anticipée des bâtiments publics (vendredi à 13h) ; extinction de l'éclairage public de minuit à 6 heures la semaine, de 1h à 7h le week-end. Selon les estimations de l'établissement, 150 000 € par an ont pu être économisés.

Les charges de personnel progressent de 15,6 % sur la période, non pas du fait d'un accroissement des effectifs, qui sont stables, mais d'une augmentation de la rémunération servie aux agents en raison de mesures nationales (dont la revalorisation du point d'indice de 3,5 % en juillet 2022 et + 1,5 % en juillet 2023) et de diverses mesures catégorielles à portée nationale. Néanmoins, les rémunérations progressent aussi du fait de choix propres à l'EPCI, comme le montre la progression plus rapide du régime indemnitaire (+ 21 %) que le traitement indiciaire (+ 14 %). Cela est notamment dû à la mise en place du RIFSEEP en 2022, qui s'est faite « par le haut », comme l'indique le ROB 2024.

---

<sup>58</sup> Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) renseigne sur le degré d'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs autres groupements. Il constitue ainsi une approche de la « profondeur » des compétences exercées au niveau du groupement. Le principe est simple : plus les communes auront transféré de pouvoir fiscal au groupement (CIF tendant vers 1), plus on supposera qu'elles lui auront également transféré plus de compétences.

<sup>59</sup> Source : [http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres\\_repartition.php](http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php).

<sup>60</sup> Le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC) a été mis en place au niveau national pour opérer un prélèvement sur les collectivités les plus favorisées et financer un versement aux plus défavorisées.

**Tableau n° 19 : Les charges de gestion**

| En €                                                                       | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Charges à caractère général</i>                                         | 10 929 356        | 7 574 865         | 10 296 635        | 11 873 770        | 13 890 270        |
| + <i>Charges de personnel</i>                                              | 18 274 599        | 18 973 509        | 19 141 729        | 20 232 478        | 21 126 068        |
| + <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i> | 4 673 679         | 6 111 634         | 4 572 274         | 4 186 052         | 4 456 823         |
| + <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)</i>  | 11 569 868        | 11 929 191        | 11 862 243        | 12 076 766        | 12 891 576        |
| <b>= Charges de gestion (B)</b>                                            | <b>45 447 503</b> | <b>44 589 199</b> | <b>45 872 882</b> | <b>48 369 066</b> | <b>52 364 737</b> |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

### **Les subventions du budget principal à des budgets annexes à caractère industriel et commercial**

L'article L. 2224-2 du CGCT interdit aux collectivités locales de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux, sauf dans l'un des trois cas restrictifs prévus par le code<sup>61</sup>. Elles doivent alors en préciser les règles de calcul, au sein d'une délibération motivée, sous peine de nullité.

Si l'article L 1221-12 du code des transports dispose que le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré le cas échéant par les collectivités publiques, cet article ne crée pas de dérogation à l'article L. 2224-2 du CGCT précité.

L'EPCI a subventionné, en 2020, 2021 et 2022, son budget annexe transports, pour des montants respectifs de 280 000 €, 350 000 € et 12 000 €. Ce budget a un caractère industriel et commercial. Or, la communauté d'agglomération n'a pris aucune délibération motivée pour procéder à cette subvention<sup>62</sup>. Il est simplement joint au comptable public, à l'appui du paiement, un tableau qui met en évidence le déficit de fonctionnement du budget annexe, la subvention du budget principal venant le couvrir. Cette pratique était donc expressément contraire aux dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT, disposant que « *en aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* ».

Cette subvention n'a pas été reconduite en 2023, le budget étant équilibré du fait, en particulier, d'une augmentation du taux de versement mobilité de 1 % à 1,2 % (apportant une ressource supplémentaire estimée de 1,6 M€), qui est le taux plafond applicable.

En revanche, il est envisagé en 2025 de procéder à une avance de trésorerie, du budget principal, vers ce budget annexe, rendue possible par l'existence d'un unique compte au trésor. Or, il est rappelé que les budgets annexes industriels et commerciaux doivent disposer, sauf exception antérieure à 1926, d'une autonomie financière qui se traduit par un compte au trésor propre, visant justement à éviter que

<sup>61</sup> 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement.

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

<sup>62</sup> Le montant de la subvention est simplement affiché en décision budgétaire modificative, sans motivation quelconque.

l'activité puisse bénéficier de la trésorerie du budget principal (cf. réponse ministérielle n°1132S du 19/02/2020).

Le budget principal de l'EPCI subventionne également chaque année le budget annexe « tourisme », qui est suivi en tant que service public administratif. Il n'y a pas davantage de délibération motivée, mais un simple tableau de calcul du déficit, ce qui ne pose pas de difficulté dans le cas d'une activité de nature administrative.

Or, ce budget annexe regroupe les activités de l'aéroport de Roanne, qui accueille des vols sanitaires, de loisirs et d'affaires (subvention de 266 000 € en 2022) et du petit train touristique de la Loire (subvention de 128 000 € en 2022). Dans le cas de l'aéroport, il est indéniable qu'une partie au moins de son activité a un caractère industriel et commercial (cf. annexe), même si actuellement le service gestionnaire n'est pas capable de répartir les recettes par type d'activité<sup>63</sup>. Pour le train touristique de la Loire, la nature industrielle et commerciale de l'activité est plus délicate à déterminer avec certitude, mais le fait que l'activité ait été confiée à une personne privée au printemps 2024 tend à démontrer qu'elle pourrait être considérée comme industrielle et commerciale.

**Recommandation n° 9.** : Respecter les dispositions de la loi relative à l'interdiction du financement des budgets annexes industriels et commerciaux par le budget principal.

#### 5.4.4 Le financement des dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement sont de 37 M€ sur la période (48,6 M€ en considérant également les subventions d'équipement versées), soit 360 € par habitant (et 470 € en considérant les subventions d'équipement versées). Sur la même période, la seule commune de Roanne a porté 81 M€ de dépenses d'équipement (et 10 € de subventions d'équipement).

Il est vrai que les investissements de l'EPCI sont en partie portés par ses budgets annexes (exemple du renouvellement de la flotte de bus du budget annexe transport par des bus électriques, pour 25 M€, et de la création d'un méthaniseur sur le budget annexe déchets pour 19 M€).

Surtout, le plus gros des investissements de Roannais agglomération est à venir, dans le cadre de sa programmation pluriannuelle des investissements- PPI (cf. infra). À ce titre, le budget principal porte en particulier le projet d'un nouveau centre aqua ludique, dont l'autorisation de programme est de 48 M€ (tandis que la PPI a prévu 58,7 M€).

Compte-tenu de leur faiblesse durant la période, les investissements ont été couverts par la seule capacité d'autofinancement de la communauté d'agglomération. En conséquence, elle n'a pas eu à recourir à l'emprunt et, au contraire, a vu son fonds de roulement progresser durant la période de 4,7 M€, ce qui aura pour effet d'accroître sa trésorerie disponible (cf. infra).

---

<sup>63</sup> Source : rapport de contrôle de gestion interne, p. 17.

Tableau n° 20 : Le financement des investissements

| En €                                                                                                         | 2019               | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              | Cumul sur les années |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------|
| <b>CAF brute</b>                                                                                             | <b>8 231 237</b>   | <b>9 614 437</b>  | <b>10 273 621</b> | <b>13 709 619</b> | <b>13 994 460</b> | <b>55 823 374</b>    |
| - Annuité en capital de la dette                                                                             | 3 536 107          | 1 974 541         | 1 929 996         | 2 445 814         | 1 972 278         | 11 858 736           |
| <b>= CAF nette ou disponible (C)</b>                                                                         | <b>4 695 130</b>   | <b>7 639 897</b>  | <b>8 343 625</b>  | <b>11 263 804</b> | <b>12 022 183</b> | <b>43 964 638</b>    |
| Taxe d'aménagement                                                                                           | 0                  | 0                 | 0                 | 0                 | 66 997            | 66 997               |
| + Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)                                                                    | 2 046 916          | 1 045 417         | 1 009 819         | 1 022 794         | 1 071 897         | 6 196 843            |
| + Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation                                      | 1 718 643          | 1 373 943         | 3 192 847         | 2 361 827         | 1 313 525         | 9 960 784            |
| + Produits de cession                                                                                        | 436 837            | 804 134           | 667 795           | 363 771           | 1 066 011         | 3 338 548            |
| <b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>                                                                    | <b>4 202 396</b>   | <b>3 223 494</b>  | <b>4 870 461</b>  | <b>3 799 313</b>  | <b>3 569 290</b>  | <b>19 664 954</b>    |
| <b>= Financement propre disponible (C+D)</b>                                                                 | <b>8 897 526</b>   | <b>10 863 391</b> | <b>13 214 086</b> | <b>15 063 117</b> | <b>15 591 472</b> | <b>63 629 592</b>    |
| Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)                                          | 102,9 %            | 176,1 %           | 197,9 %           | 193 %             | 198,2 %           |                      |
| - Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)                                                         | 8 646 623          | 6 167 372         | 6 677 837         | 7 806 183         | 7 864 955         | 37 162 970           |
| - Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation <sup>64</sup> | 3 185 434          | 1 820 313         | 2 514 000         | 2 260 250         | 1 633 741         | 11 414 100           |
| +/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés                                  | - 6 102            | - 119 503         | 0                 | - 1 466           | 902 385           | 775 315              |
| - Participations et inv. financiers nets                                                                     | 1 043 164          | - 1 346 709       | 2 906 696         | 3 420 331         | 1 034 756         | 7 058 239            |
| +/- Variation autres dettes et cautionnements                                                                | 1 400              | 400               | 1 297             | 72 975            | - 562             | 75 509               |
| <b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>                                                           | <b>- 3 972 993</b> | <b>1 921 966</b>  | <b>1 111 184</b>  | <b>1 504 844</b>  | <b>4 156 198</b>  | <b>4 721 200</b>     |
| Nouveaux emprunts de l'année                                                                                 | 0                  | 0                 | 0                 | 0                 | 0                 | 0                    |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global                                      | - 3 972 993        | 1 921 966         | 1 111 184         | 1 504 844         | 4 156 198         | 4 721 200            |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

<sup>64</sup> En 2021, un mouvement de 31 M€ en subvention d'équipement a été retraitée, qui trouvait sa contrepartie en « dons, subventions et prises de participation ». Il s'agissait d'une opération de transfert de voirie au département de la Loire.

### 5.4.5 La dette

La dette du budget principal de la commune est de 13,6 M€ en 2023, ce qui représente 130 € par habitant. Sa capacité de désendettement<sup>65</sup> s'établit à un an, ce qui est un niveau exceptionnellement bas. En termes de situation « nette », on peut noter que l'encours de dette de l'EPCI est inférieur à sa trésorerie disponible, ce qui signifie qu'il pourrait théoriquement rembourser toute sa dette.

Aucun nouvel emprunt n'a été souscrit durant la période. Tous les emprunts existants sont classés A-1 dans l'échelle des risques, ce qui signifie qu'ils sont parmi les moins risqués. Selon les annexes aux documents budgétaires, 27,5 % des emprunts sont à taux variables, la plupart suivant l'indice Euribor, ce qui explique l'augmentation de la charge d'intérêt en 2023, faisant suite à la hausse des taux directeurs.

**Tableau n° 21 : La dette**

| Principaux ratios d'alerte                                               | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>                      | 498 601      | 441 360      | 390 297      | 384 301      | 441 745      |
| <b>Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)</b>                  | <b>2,5 %</b> | <b>2,4 %</b> | <b>2,4 %</b> | <b>2,5 %</b> | <b>3,3 %</b> |
| <i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre</i>               | 20 057 851   | 18 082 910   | 16 151 617   | 15 558 636   | 13 586 920   |
| <b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b> | <b>2,4</b>   | <b>1,9</b>   | <b>1,6</b>   | <b>1,1</b>   | <b>1</b>     |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

### 5.4.6 La trésorerie

La trésorerie de l'EPCI s'établit à plus de 17 M€ au 31 décembre 2023, ce qui représente l'équivalent de 118 jours de charges courantes. Ce niveau est conséquent. Néanmoins, cette trésorerie accumulée servira à financer, en partie, un plan pluriannuel d'investissement de 133 M€.

Il est à noter que l'EPCI a placé une partie de cette trésorerie (8 M€), en 2023 et 2024, sur des comptes à terme auprès du Trésor public, pour des recettes déjà acquises de 240 000 €, conformément à ce que prévoit la réglementation (possibilité limitée notamment à des recettes issues de cessions immobilières ou de décalage d'utilisation d'un emprunt).

<sup>65</sup> La capacité de désendettement, ratio qui compare le stock de dette à la capacité d'autofinancement brut, exprime en nombre d'années le temps nécessaire pour rembourser la dette si l'intégralité de l'autofinancement brut y était consacrée. Il est considéré qu'au-delà de douze ans, le niveau d'endettement est excessif.

Tableau n° 22 : La trésorerie

| Au 31 décembre en €                            | 2019             | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              |
|------------------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Fonds de roulement net global</i>           | 4 838 384        | 6 760 350         | 7 874 242         | 14 353 898        | 18 510 096        |
| <i>- Besoin en fonds de roulement global</i>   | - 4 655 791      | - 3 799 305       | - 5 831 145       | 1 724 941         | 1 411 372         |
| <b>=Trésorerie nette</b>                       | <b>9 494 174</b> | <b>10 559 655</b> | <b>13 705 387</b> | <b>12 628 957</b> | <b>17 098 724</b> |
| <i>En nombre de jours de charges courantes</i> | 75,4             | 85,6              | 108,1             | 94,6              | 118,2             |

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

#### 5.4.7 Les perspectives

Si la situation de l'EPCI est aujourd'hui très favorable, son plan pluriannuel d'investissement est très ambitieux, ce qui nécessite de s'assurer de sa soutenabilité. À cet effet, la direction des finances a réalisé une prospective jusqu'en 2028, sur la base d'une PPI de 133 M€ de dépenses (et 49 M€ de recettes).

Cette prospective se fonde sur des hypothèses d'évolution des recettes et dépenses de fonctionnement qui apparaissent crédibles (augmentation des bases fiscales de 2 % par an, augmentation des recettes de TVA de 1 % par an, évolution des dépenses en fonction des perspectives d'inflation répercutée par les organismes tiers, progression de la masse salariale de + 3,5 % par an), étant précisé qu'il n'est pas envisagé de hausse des taux de fiscalité.

Quelques réserves peuvent cependant être formulées sur ces hypothèses. Ainsi, aucune marge n'est prévue pour une éventuelle revalorisation du point d'indice des fonctionnaires, que l'EPCI estime pouvoir le cas échéant absorber dans l'enveloppe prévue de 3,5 %, avec un moindre recours aux personnels temporaires ou le recul de certaines créations de postes. Certaines dépenses d'investissement, déjà connues, ne sont pas comprises. Aucun surcoût du plan pluriannuel d'investissement dû à l'inflation n'est envisagé, l'EPCI estimant que ses services réalisent des prévisions de prix prudentes et que, en tout état de cause, la PPI étant mise à jour plusieurs fois par an, d'éventuels surcoûts pourront être intégrés. Le coût de fonctionnement induit par les nouveaux équipements ne ressort pas non plus formellement des hypothèses des documents, et il reste un aléa important dans le coût du fonctionnement du futur centre aqualudique. Dans le cadre de la création d'un schéma directeur immobilier, et la mise en place d'un plan d'investissements permettant la mise aux normes énergétiques des bâtiments, aucune dépense n'est prévue à la PPI.

La chambre observe, en outre, le risque représenté par le volume conséquent des investissements prévus sur le budget annexe transport alors que le taux du versement mobilité a déjà été porté à son maximum et que l'EPCI ne peut pas, par principe, financer via son budget principal cette activité industrielle et commerciale.

Sous ces réserves importantes, les projections montrent que le PPI est soutenable jusqu'en 2026, avec une capacité de désendettement de quatre années et un taux d'épargne brut de 9 %, En revanche, en 2028, il en résulterait une capacité de désendettement de 12,4 années, ce qui ne laisse plus de marge de manœuvre, et un taux d'épargne brut de 5,3 %, ce qui devient insuffisant pour financer sur la durée de nouveaux investissements. L'étude menée par la direction des finances conclut que « la collectivité se retrouverait en situation d'impasse dès

2028 » et que « les arbitrages du PPI du prochain mandat devront nécessairement tenir compte de cette situation d'épargne et prévoir des décalages de réalisation dans le temps ».

Le document nuance néanmoins cette « situation d'impasse » en relevant, à la vue des réalisations antérieures, qu'il est probable que l'EPCI ne soit pas capable matériellement de d'exécuter son PPI, compte tenu du plan de charges des équipes, et évalue que seulement 94 M€ de dépenses d'équipement pourraient être réalisées. Cette réserve est confirmée par la faiblesse des taux d'exécution en matière d'investissement constatée par la chambre.

La direction des finances propose, néanmoins, des préconisations pour maintenir, à terme, la bonne situation financière de la commune. Elle tient d'ailleurs un fichier des dépenses d'équipement à venir dont l'objet est d'identifier celles qui peuvent être décalées ou annulées en cas de difficulté de financement.

À l'estime de la chambre, le caractère ambitieux du PPI de Roannais Agglomération n'est pas sans engendrer des risques sur la situation financière à moyen terme. Même si la plupart des hypothèses d'évolution des dépenses et recettes apparaissent prudentes, certains oublis pourraient avoir une incidence non négligeable sur la situation à terme, et rendre nécessaire une augmentation des taux de fiscalité, actuellement exclue du scénario.

Néanmoins, les documents produits à la chambre montrent que la situation est suivie de près par les services de l'EPCI, ce qui devrait permettre à ce dernier d'adapter le cas échéant son PPI ou de prendre les mesures pour faire face à la survenue des risques.

## ANNEXE

### Sur la qualification d'activité industrielle et commerciale de la gestion de l'aéroport de Roanne

En vertu de l'article L. 6325-1 du code des transports et l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile, les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome sont des « services publics aéroportuaires ». Suivant la jurisprudence administrative, le service aéroportuaire lui-même est décomposé en un ensemble de missions, chacune considérée comme un service distinct qualifié d'autonome. L'activité aéroportuaire comprend des missions relevant d'un service public administratif (SPA) et d'autres relevant d'un service public industriel et commercial (SPIC).

| Missions constituant un SPA                                                                                                                                                                           | Missions constituant un SPIC                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gestion des installations de l'aéroport<br>Tribunal des conflits (TC) 15/03/1999 <i>Mme Pris tupa c/ ADP</i><br>Gestion des installations d'embarquement des passagers<br>TC 13/12/1976, <i>Jaoui</i> | Exploitation de la partie commerciale d'un aéroport<br>Conseil d'État (CE) 08/03/1968, <i>CCI de Nice et des Alpes-Maritimes</i>        |
| Service consistant à fournir aux pilotes les renseignements utiles à l'exécution des vols et à les guider sur la piste<br>TC 27/02/1995, <i>Domin c/ CCI de Narbonne</i>                              | Gestion d'un parc de stationnement payant de l'aéroport<br>TC 17/11/1975, <i>Gamba</i>                                                  |
| Accueil, information du public et standard téléphonique de l'aéroport<br>TC 19/02/1990, <i>Mme GOUMAS c/ CCI de Marseille n° 2583</i>                                                                 | Assistance aéroportuaire aux aéronefs en escale<br>TC 24/02/1992, <i>Miotto</i>                                                         |
| Mission de sécurité relative au service de secours et d'incendie de l'aéroport<br>TC23/10/1989, <i>Nabo c/ CCI de la Guyane n° 2582</i><br>TC 23/02/1981, <i>Crouzel</i>                              | Activité de perception des redevances aéroportuaires<br>Cour administrative d'appel de Paris, 09/03/2015, <i>ADP</i> , req n° 13PA02239 |
| Mesures de rétention d'aéronefs prises en application du code de l'aviation civile du fait du non-paiement d'une redevance aéroportuaire<br>TC19/01/2004, <i>sté CLPK Aircraft Funding c/ ADP</i>     |                                                                                                                                         |
| Missions d'inspection et de filtrage des passagers et des bagages assurées par ADP pour le compte de l'État<br>CE 03/06/2009 <i>ADP</i>                                                               |                                                                                                                                         |

Source : CRC d'après Conseil d'État et Tribunal des Conflits





**Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes**

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

[auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr](mailto:auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr)

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>