



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION SUD-SAINTE-BAUME
(Var)
à compter de l'exercice 2010**

Rappel de la procédure

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération Sud Sainte Baume à partir de l'année 2010. Par lettres en date du 20 août 2015, le président de la chambre a informé M. Ferdinand Bernhard, ordonnateur de l'établissement depuis le 25 avril 2014 et M. Gabriel Tambon, ordonnateur jusqu'au 24 avril 2014, de l'ouverture du contrôle. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 15 février 2016 avec M. Bernhard, en application de l'article R. 242-8 du code des juridictions financières. M. Tambon, ancien ordonnateur, est décédé en décembre 2015.

Lors de sa séance du 22 mars 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Bernhard et, pour les parties les concernant, aux tiers mis en cause.

M. Bernhard a répondu par courrier enregistré au greffe le 14 juin 2016.

La chambre, a arrêté, le 30 août 2016 ses observations définitives et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 15 septembre 2016 à Monsieur Bernhard, président en fonction.

Monsieur Bernhard a parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la) réponse jointe est consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

Sommaire

1.	La CASSB, un EPCI en cours d'évolution	7
1.1	La CASSB dans le paysage intercommunal du Var	7
1.1.1	Les prévisions du « document d'orientation de l'intercommunalité dans le Var » 7	
1.1.2	Les évolutions du périmètre de la communauté de communes	8
1.1.3	Les organismes de regroupement auxquels appartient la CASSB	9
1.2	L'évolution des compétences de la CASSB et sa transformation en communauté d'agglomération	11
1.2.1	La communauté de communes	11
1.2.2	La transformation en communauté d'agglomération.....	12
1.2.3	La mutualisation de services entre groupement et communes membres.....	15
2.	La fiabilité des informations budgétaires et comptables	17
2.1	La comptabilité administrative	17
2.1.1	Le débat d'orientations budgétaires (DOB)	17
2.1.2	Les restes à réaliser	19
2.2	La comptabilité générale	20
2.2.1	Le rattachement de charges et de produits.....	20
2.2.2	Les recettes et dépenses à classer ou à régulariser	21
2.2.3	Les immobilisations.....	22
2.2.4	Les provisions.....	23
2.2.5	Les opérations entre budget principal et budgets annexes	24
3.	La situation financière	26
3.1	Le fonctionnement.....	26
3.1.1	Les ressources.....	26
3.1.2	Les charges	32
3.1.3	La capacité d'autofinancement.....	35
3.2	L'investissement et le financement	35
3.2.1	Les emplois d'investissements	36
3.2.2	Les ressources d'investissement.....	38
3.2.3	Le financement des investissements.....	38
3.3	Le bilan.....	38
3.3.1	Le besoin en fonds de roulement.....	38
3.3.2	Le fonds de roulement net global	40
3.3.3	L'endettement.....	40
3.3.4	La trésorerie.....	41
3.4	Conclusion sur la situation financière	41
4.	La gestion des ressources humaines.....	42
4.1	Les effectifs	42

4.2	L'absentéisme.....	43
4.3	Le régime indemnitaire	44
4.3.1	La prime annuelle	44
4.3.2	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)	45
4.4	La directrice des ressources humaines recrutée par contrat à durée déterminée	47
4.4.1	Le contrat initial.....	47
4.4.2	Le renouvellement du contrat	48
4.5	La mutualisation du poste de DGS du 15 août 2014 au 1 ^{er} mai 2015	49
4.6	Les contentieux RH	50
5.	La zone d'entreprises de Signes	51
5.1	Le cadre historique et juridique de la zone d'entreprises	51
5.1.1	Une zone créée pour relancer l'activité économique varoise	51
5.1.2	Les termes du contrat conclu avec l'aménageur, la CCIV	51
5.2	Les caractéristiques de la zone	53
5.3	Le litige ayant opposé la CCIV et la CASSB sur la mise en œuvre du « plan d'emploi de la taxe professionnelle »	54
5.4	Le bilan de la zone d'entreprises, 30 ans après sa création	55
5.4.1	La mise en œuvre du plan d'emploi de la taxe professionnelle (PETP) sur la période 2004-2015	55
5.4.2	Le bilan financier pour la CASSB	56
5.5	L'avenir de la zone	57
6.	La création d'un café commerce multiservices à Riboux	58
6.1	Un projet non abouti et aux contours évolutifs	58
6.2	Les marchés publics passés par la CASSB dans le cadre de ce projet	59
6.2.1	Le marché de maîtrise d'œuvre	61
6.2.2	Le marché de démolition du bâtiment existant.....	64
6.2.3	Le marché de construction déclaré sans suite.....	66

SYNTHESE

La communauté de communes Sud Sainte Baume, créée en 1994, est le plus ancien établissement public de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre du département du Var. Au cours de la période récente, elle a connu plusieurs évolutions : d'abord de périmètre, puisqu'elle a intégré, en 2011 la commune de Bandol, puis, en 2013 celle de Sanary-Sur-Mer, commune la plus peuplée de la structure, qui se partage entre haut pays et littoral ; puis de statut juridique, puisqu'elle est devenue communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2015, ce qui a impliqué une extension de ses compétences. Ces changements constituent autant de défis pour une « petite » intercommunalité, qui est restée longtemps cantonnée à un champ d'intervention limité, et qui doit faire face aux enjeux, en termes de stratégie, d'appropriation de nouvelles compétences, de ressources humaines et de mutualisation, résultant du passage en communauté d'agglomération.

La situation financière de la communauté d'agglomération Sud Sainte-Baume (CASSB), qui doit procéder à quelques ajustements quant à la tenue de ses comptes, en particulier s'agissant des immobilisations et des imputations de subventions sur ses budgets annexes, affiche, sur la période 2010-2014, une tendance à la dégradation, sous l'effet d'une augmentation des charges plus rapide que celle des produits. Si en 2011, année d'intégration de la commune de Bandol, son excédent brut de fonctionnement a fortement augmenté, il a ensuite été en diminution constante, passant de 5,3 à 1,5 M€ en 2014, ce qui a entraîné une chute de sa capacité d'autofinancement (CAF) brute et plus encore de sa CAF nette, compte tenu de l'augmentation parallèle, quoique modérée de son annuité d'emprunt. Les données 2015 font toutefois apparaître une inversion de cette tendance, du fait notamment de l'augmentation des ressources fiscales de la CASSB, qui a entraîné une hausse de son excédent brut de fonctionnement.

La capacité d'investissement de la CASSB a également fortement diminué entre 2010 et 2014, ce qui a nécessité la mobilisation de son fonds de roulement et le recours à l'emprunt en 2013 et 2014. Les ressources d'investissement, sur la période, ont été mobilisées à hauteur d'un tiers pour verser des fonds de concours aux communes membres, ce qui ne sera plus le cas à l'avenir. Les projets d'investissements propres de la CASSB au cours de la mandature (en moyenne de 10 M€ par an selon les dernières informations transmises par l'ordonnateur) devraient nécessiter la conclusion de nouveaux emprunts.

La gestion de la zone d'entreprises de Signes, d'une superficie totale de 240 hectares, compétence historique de la CASSB, fait l'objet d'une convention avec la CCI du Var (CCIV), entrée en vigueur en 1987, et qui produit toujours ses effets, la vente des terrains n'étant pas achevée. La mise en place d'un mécanisme d'aide à la commercialisation et à la promotion de la zone, financée par la CASSB, sous forme de conventions annuelles, peine à produire des effets. La CASSB doit se réapproprier cette compétence, assurer un véritable suivi de ses relations contractuelles avec la CCIV et du coût y afférent, et engager une réflexion sur la stratégie à mettre en place pour assurer le développement de la zone, pénalisé par l'absence d'accès direct depuis l'autoroute.

Le projet de création d'un café commerce à Riboux est une manifestation du souci de la CASSB d'œuvrer pour le développement de l'ensemble de son territoire. Il a toutefois fait l'objet d'un arrêt prolongé, conséquence de la difficulté de la CASSB à véritablement définir et stabiliser son besoin, ce qui explique, pour partie, la décision de ne pas donner suite au marché de construction lancé en 2014 et a généré des surcoûts, qu'il s'agisse des frais liés à la maîtrise d'œuvre ou aux procédures de passation des marchés. La CASSB a finalement décidé de recentrer son projet sur la construction d'un « bistrot de pays », sans hébergement, afin d'en réduire le coût et d'être en mesure d'en apprécier la viabilité financière avant d'envisager son extension. Ce choix paraît tout à fait adapté, dans la mesure où les projets précédents étaient très ambitieux au regard de la situation de la commune d'implantation.

Les modalités selon lesquelles se sont déroulés les marchés passés dans le cadre de cette opération ont fait apparaître des erreurs parfois constitutives d'irrégularités, sur lesquelles la formalisation des procédures, notamment pour les marchés en procédure adaptée, et la professionnalisation, en termes de ressources internes, de la commande publique, pourraient avoir un effet positif. La CASSB s'est engagée dans cette voie en recrutant début 2016 un agent responsable du service juridique et des marchés publics, qui a engagé une démarche de formalisation des procédures.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Procéder de manière régulière à l'apurement du chapitre 23 « Immobilisations en cours ».

Recommandation n° 2 : Enregistrer des dotations aux provisions en cas de contentieux susceptible d'avoir une incidence financière.

Recommandation n° 3 : Assurer le suivi juridique et financier des contrats annuels conclus avec la chambre de commerce et d'industrie du Var concernant la zone d'entreprises de Signes.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un règlement intérieur de la commande publique.

Recommandation n° 5 : Poursuivre le développement des compétences internes en matière de commande publique afin de limiter les erreurs techniques et de permettre le suivi des contrats en cours.

1. La CASSB, un EPCI en cours d'évolution

La communauté de communes Sud-Sainte-Baume (CCSSB), qui est la plus ancienne intercommunalité de projet du Var, a été créée le 25 juillet 1994, entre les communes suivantes : Le Beausset, La Cadière d'Azur, Le Castellet, Evenos, Riboux et Signes.

Son périmètre s'est agrandi en 2002, avec l'adhésion de la commune de Saint-Cyr-sur-Mer ; en 2011, avec celle de Bandol ; puis au 1^{er} janvier 2013, avec l'intégration de la commune de Sanary-sur-Mer.

Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dont le siège se situe au Castellet et les locaux administratifs à la Cadière d'Azur, compte, selon les données INSEE 2012, près de 60 000 habitants (59 072). Dépassant le seuil de 50 000 habitants fixé à l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) après l'adhésion de Sanary, elle s'est transformée, à sa demande (délibération du conseil communautaire du 13 octobre 2014), en communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2015 (arrêté du préfet du Var du 27 novembre 2014) et est donc désormais dénommée « communauté d'agglomération Sud-Sainte-Baume » (CASSB)¹.

Son président est, depuis les élections de 2014, le maire de Sanary-sur-Mer, M. Ferdinand Bernhard. Il a succédé à M. Gabriel Tambon, maire du Castellet, aujourd'hui décédé, qui a présidé l'établissement de 2002 à avril 2014.

1.1 La CASSB dans le paysage intercommunal du Var

Le périmètre de la CASSB, qui comprenait sept communes au début de la période examinée, a évolué depuis cette date, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui visait à assurer la couverture intégrale du territoire par des intercommunalités de projet.

1.1.1 Les prévisions du « document d'orientation de l'intercommunalité dans le Var »

Il n'existe pas, dans le département du Var, de schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) tel que prévu par l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction résultant de l'article 35 de la loi précitée du 16 décembre 2010, schéma dont l'objet est notamment la « rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (...) existants ».

Le SDCI avait vocation à être adopté avant le 31 décembre 2011, permettant au préfet, au cours de l'année 2012, d'arrêter en conséquence des projets de périmètres ou des propositions de modifications de périmètres d'EPCI à fiscalité propre existants, la fusion d'EPCI, ainsi que la dissolution de syndicats de communes ou de syndicats mixtes, possibilités ouvertes y compris en l'absence de schéma adopté selon des modalités différentes.

Le document adopté dans le département, intitulé « document d'orientation de l'intercommunalité dans le Var », daté de septembre 2012, contient des orientations concernant les seuls EPCI à fiscalité propre et vise à assurer la couverture du département par 13 établissements au lieu et place des 15 existants, auxquels s'ajoutent 30 communes isolées.

S'agissant de la CASSB, il prévoyait, d'une part, le retrait de la commune d'Evenos, à sa demande, en vue de son intégration dans le périmètre de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM) et, d'autre part, l'adhésion à venir de la commune isolée de Sanary-sur-Mer et la possibilité subséquente pour la communauté de communes d'opter pour le statut de communauté d'agglomération.

¹ Ce sigle sera celui utilisé dans le présent rapport, y compris pour la période antérieure à la transformation en communauté d'agglomération.

1.1.2 Les évolutions du périmètre de la communauté de communes

1.1.2.1 L'adhésion de Bandol

L'adhésion de la commune de Bandol, entérinée par arrêté préfectoral du 20 décembre 2010, est intervenue au 1^{er} janvier 2011, soit avant l'élaboration du document d'orientation précité.

La commune a transféré à la CASSB la compétence relative à la collecte et au traitement des ordures ménagères. Pour autant, elle n'a pas transféré de personnel, comme cela est prévu à l'article L. 5214-1 du CGCT, alors qu'elle avait des charges directes en la matière.

Cette adhésion a eu des conséquences pérennes sur les ressources et les charges de la communauté. L'évaluation opérée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) du 26 septembre 2011 fait ressortir les données suivantes :

Compétences concernées	Evaluation des charges de fonctionnement	Evaluation des charges liées aux équipements	Ressources afférentes aux charges transférées :	Différentiel
Ordures ménagères	1 877 771 € (personnel, marché et SITTOMAT)	375 725 € (déchetterie)	2 709 997 €	- 456 501 €
	Total : 2 253 496 €			

1.1.2.2 Le « non-retrait » d'Evenos

Dans le cadre du document d'orientation de l'intercommunalité dans le Var, le préfet du Var a, par arrêté n° 17/2012 non daté (mais reçu à la CCSSB le 28 septembre 2012), établi un projet de modification du périmètre de l'EPCI portant retrait d'Evenos et extension à la commune de Sanary-sur-Mer, sur lequel le conseil communautaire et les conseils municipaux des communes membres devaient se prononcer dans un délai de trois mois, dans les conditions de majorité requises aux termes du II de l'article L. 5211-5 du CGCT. Par délibération du 26 novembre 2012, le conseil communautaire a approuvé ce projet de modification de périmètre. Les communes membres ont fait de même.

Par arrêté du 17 septembre 2012, le préfet du Var a proposé l'extension du périmètre de TPM à la commune d'Evenos. Le conseil communautaire de TPM a approuvé ce projet par délibération du 16 novembre 2012. Les communes membres de TPM ont fait de même dans les conditions de majorité requises par le CGCT.

Par arrêté du 26 décembre 2012, le préfet a acté l'extension du périmètre de la CASSB à Sanary et précisé, s'agissant d'Evenos, que l'arrêté d'extension de TPM emporterait retrait de la commune de la CASSB.

Par arrêté du 19 mars 2013, le préfet a prononcé l'intégration de la commune d'Evenos dans le périmètre de TPM à effet du 1^{er} janvier 2014.

Toutefois, par délibération du 10 octobre 2013, motif pris du souhait de TPM de retarder son entrée après les élections du printemps 2014 et des difficultés matérielles, financières, juridiques et fiscales résultant de ce report d'adhésion en cours d'année, le conseil municipal de la commune d'Evenos a demandé au préfet de retirer son arrêté du 19 mars 2013 et sollicité son maintien dans le périmètre de la CASSB. Le conseil communautaire de TPM a exprimé la même demande de retrait de l'arrêté du 19 mars 2013 par délibération du 8 novembre 2013.

Par délibération du 28 octobre 2013, la CASSB a approuvé le principe du maintien d'Evenos dans son périmètre. Ses communes membres en ont fait de même.

In fine, le préfet n'a pas retiré l'arrêté du 19 mars 2013, qui n'avait pourtant vocation à produire des effets qu'au 1^{er} janvier 2014, certainement en raison du délai de trois mois accordé aux communes membres, tant de TPM que de la CASSB, pour se prononcer sur la modification de périmètre à intervenir à la suite de la demande de la commune d'Evenos, qui expirait après le 1^{er} janvier 2014.

Sur le plan juridique, le préfet du Var a analysé la délibération prise le 10 octobre 2013 par la commune d'Evenos comme une demande d'adhésion à la CASSB. Le représentant de l'Etat a acté cette adhésion par arrêté du 20 décembre 2013, alors même que la commune n'a, en pratique, jamais cessé d'appartenir à cet EPCI, son adhésion à TPM ne devant intervenir qu'au 1^{er} janvier 2014.

Le « retrait-retour » d'Evenos n'a eu aucune conséquence concrète sur l'activité et les finances de l'EPCI, puisqu'il n'est intervenu que « sur le papier ».

1.1.2.3 L'adhésion de Sanary-sur-Mer

L'adhésion à la CASSB de la commune de Sanary-sur-Mer a été actée par l'arrêté préfectoral précité du 26 décembre 2012.

Les compétences transférées ont été la collecte et le traitement des ordures ménagères et le service public d'assainissement non collectif (SPANC). Le personnel y afférent a été transféré à la communauté conformément à l'article L. 5214-1 du CGCT : il s'agit de huit agents de catégorie C relevant du service propreté-tri de la commune, dont quatre employés dans la déchetterie. Ce transfert a été décidé par délibération du conseil communautaire du 11 mars 2013, qui a procédé à la création des emplois correspondants. Le transfert individuel de chaque agent a donné lieu à un arrêté de nomination du président de l'EPCI et à une radiation des effectifs dans la commune de Sanary.

L'évaluation opérée par la commission locale d'évaluation des charges transférées du 7 octobre 2013 est la suivante :

Compétences concernées	Evaluation des charges de fonctionnement	Evaluation des charges liées aux équipements	Ressources afférentes aux charges transférées :	Différentiel
Ordures ménagères SPANC	2 900 735 € (personnel, marché et SITTOMAT)	668 226 € (déchetterie)	3 910 743 €	- 341 782 €
	Total de 3 568 961 €			

1.1.3 Les organismes de regroupement auxquels appartient la CASSB

Au vu de l'annexe C3.1 au compte administratif (2014), la CASSB appartient à trois organismes de regroupement :

- l'agence d'urbanisme de l'aire Toulonnaise (AUDAT), association créée en 2003 avec pour première mission l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Provence Méditerranée, à laquelle adhèrent un grand nombre de collectivités et établissements publics du secteur ;

- le Syndicat Mixte du SCoT Provence Méditerranée, créé par arrêté préfectoral du 12 décembre 2002 et composé, outre la CASSB, de TPM, de la communauté de communes de la Vallée du Gapeau et de la communauté de communes Méditerranée Porte des Maures ; il a pour mission d'élaborer, d'approuver, d'assurer le suivi et de réviser le schéma de cohérence territoriale ;

- le syndicat mixte intercommunal de transport et de traitement des ordures ménagères de l'aire toulonnaise (SITTOMAT), syndicat mixte fermé composé de TPM, de la CASSB et de la communauté de communes de la Vallée de Gapeau ; il a pour objet le transport, le traitement et la valorisation des ordures ménagères.

Cette annexe est incomplète puisque la CASSB appartient également à une autre structure, le syndicat mixte de préfiguration du parc naturel régional (PNR) de la Sainte-Baume. Créé en février 2012, ce syndicat constitue la structure de préfiguration du Parc naturel régional (PNR) de la Sainte-Baume, chargée de préparer le projet de Charte en vue de son classement en parc naturel régional. La contribution versée à ce syndicat mixte n'apparaît donc pas sur cette annexe (voir *infra*, point 3.1.2).

Adhèrent au syndicat mixte à la fois la CASSB et six de ses communes membres (sauf celles de Sanary, Bandol et Saint-Cyr). Cette double adhésion est possible s'agissant d'un syndicat mixte ouvert de nature particulière, régi par le code de l'environnement et dont l'objet principal, prévu à l'article R. 333-14 de ce code, est une mission de coordination². La CASSB, qui intervient dans des domaines en lien avec le PNR (développement économique, aménagement de l'espace, assainissement non collectif, protection et mise en valeur de l'environnement et éducation au développement durable), dispose ainsi des compétences lui permettant d'adhérer au syndicat, à l'instar des communes membres géographiquement concernées, qui en exercent dans les domaines suivants : droit des sols, documents d'urbanisme, culture et patrimoine culturel, tourisme, eau et assainissement collectif.

1.1.3.1 L'agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise (AUDAT)

L'AUDAT, qui est une association de la loi de 1901 composée exclusivement de personnes publiques, ne constitue pas un organisme de regroupement au sens de l'annexe C3.1 au compte administratif, qui vise à faire état des syndicats dont une collectivité est membre. Les modalités de création et les missions des agences d'urbanisme sont détaillées à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme.

Ayant pour objet la réalisation d'études et de diagnostics dans le domaine de l'aménagement du territoire, elle a été créée à l'origine en vue de l'élaboration du SCoT Provence Méditerranée. Celui-ci relevant désormais de la compétence d'un syndicat mixte *ad hoc*, la chambre régionale des comptes s'est interrogée sur l'intérêt pour la CASSB d'adhérer à cette association, dont la cotisation augmente significativement chaque année (21 936 € en 2012, 30 815 € en 2013, 43 379 € en 2014).

D'après les informations fournies par la CASSB, qui adhère à l'AUDAT depuis décembre 2006, cette association a pour mission d'élaborer « les documents de référence en matière d'aménagement et de développement du territoire », de soutenir « les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques publiques » et constitue « une plateforme technique d'échange et de constitution de connaissances ».

La CASSB indique qu'entre 2010 et 2014, l'AUDAT, « outre les réflexions ayant conduits à l'élaboration du SCoT de l'aire toulonnaise » :

- a contribué directement ou indirectement à la mise en œuvre des orientations du SCoT sur son territoire en préfigurant les programmes d'habitat ou les programmes économiques identifiés par le SCoT (réflexion sur les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement inscrit au SCoT, notamment le site du Colle de Rene à Saint-Cyr, développement par le renouvellement urbain sur la commune de la Cadière d'Azur et extensions d'Evenos) ;

- soutient l'élaboration et la mise en œuvre du programme local de l'habitat (PLH).

La CASSB a produit les études faites par l'AUDAT relatives à des communes de son territoire ou au PLH.

La participation des adhérents est fixée à partir du coût du programme partenarial de travail de l'agence, élaboré chaque année par le conseil d'administration, en fonction des sujets souhaités par les membres. La contribution des membres est proportionnelle à leur intérêt et prend la forme d'une cotisation et/ou d'une participation forfaitaire annuelle.

Pour la CASSB, qui dispose de six représentants au sein de l'AUDAT, dont deux membres du conseil d'administration, la cotisation est fixée depuis 2004 à 0,50 cts / habitant. Elle a été complétée, en 2014, par une participation forfaitaire de 16 000 € « justifiée par la contribution de l'agence aux réflexions sur les programmes locaux de l'habitat et la mise en place d'un dispositif d'observation partenarial ».

² Le syndicat mixte « assure sur le territoire du parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement menées par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte, par l'État et par les partenaires associés ».

Au vu de ces éléments, l'AUDAT apparaît davantage comme un prestataire de services que comme une structure de regroupement de personnes publiques, les missions qui lui sont confiées s'apparentant à celles d'un bureau d'études. La chambre régionale des comptes relève, à cet égard, que ces prestations lui sont attribuées en dehors de toute mise en concurrence.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'AUDAT, s'appuyant notamment sur une instruction fiscale de 2012 et sur une note technique du ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité en date du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme, a estimé, d'une part, que les prestations relevant du programme partenarial sont exclues du champ concurrentiel et, d'autre part, que les prestations ponctuelles, ne relevant pas de ce programme et effectuées au bénéfice de ses membres, bénéficient de la dispense de mise en concurrence propre aux contrats dits de « quasi-régie », dont elle considère que les conditions d'application fixées par la jurisprudence, notamment communautaire, sont réunies.

1.1.3.2 Le SITTOMAT

La CASSB adhère au SITTOMAT au titre de sa compétence en matière de traitement des déchets ménagers et assimilés, la compétence en matière de collecte desdits déchets demeurant dans son giron.

Une difficulté quant au partage des compétences entre la CASSB et le SITTOMAT a été soulignée par le préfet du Var dans le cadre du contrôle de légalité opéré sur un marché de location et de transport des conteneurs des déchetteries vers les centres de traitement, passé par la CASSB. En effet, le représentant de l'Etat a, le 6 avril 2012, formé un recours gracieux, fondé sur l'article L. 2224-13 du CGCT, au motif que le SITTOMAT, de par ses statuts, était seul compétent pour assurer le transport des déchets vers ses centres de traitement, au titre de sa compétence en matière de traitement et de mise en décharge des déchets ultimes ainsi que des opérations de tri et de stockage s'y rapportant.

Par courrier du 9 juillet 2012, le préfet a indiqué qu'il ne ferait pas de déferé, mais a invité la CASSB et le SITTOMAT à engager une modification de leurs statuts respectifs pour clarifier leurs compétences respectives s'agissant des déchetteries, en distinguant les opérations dites de « haut de quai », qui ressortent de la gestion des déchetteries, et donc de la CASSB, et celle dites de « bas de quai », qui relèvent du transport vers les centres de traitement, et donc du SITTOMAT. Le préfet a réitéré cette demande par courrier du 25 octobre 2012.

Par délibération du 13 octobre 2014, la CASSB a décidé de transférer la compétence de « bas de quai » de ses déchetteries au SITTOMAT. Les marchés correspondants ont également été transférés au syndicat par voie d'avenants à compter du 1^{er} janvier 2016 (délibérations du 18 janvier 2016).

1.2 L'évolution des compétences de la CASSB et sa transformation en communauté d'agglomération

1.2.1 La communauté de communes

Au début de la période examinée, la communauté de communes Sud-Sainte-Baume, exerçait les compétences prévues par la loi, à titre obligatoire et optionnel (article L. 5214-16 du CGCT), ainsi que des compétences supplémentaires, choisies parmi les compétences optionnelles. L'intérêt communautaire a été défini par délibération du conseil communautaire de décembre 2006, et ressort directement des statuts.

Les compétences obligatoires de la CCSSB sont les suivantes :

- Aménagement de l'espace : participation au SCoT Provence Méditerranée ; Elaboration de schémas directeurs (signalétique touristique, développement économique, pistes cyclables) ; élaboration d'un programme local de l'habitat.
- Développement économique : aménagement, entretien, gestion et commercialisation de la zone d'activité de Signes (y compris la voirie, l'éclairage public, les réseaux d'eau et d'assainissement) ; création, aménagement, entretien, gestion et commercialisation des nouvelles zones d'activité d'une superficie d'au moins trois hectares destinées à accueillir des activités artisanales ou tertiaires ; coordination des manifestations et activités touristiques ; réalisation d'études préalables à la mise en place d'activités, équipements et services destinés à faciliter la circulation des touristes sur le territoire.

Ses compétences optionnelles sont les suivantes :

- Protection et mise en valeur de l'environnement : prévention des incendies par la mise en place d'un PIDAF ; élaboration et mise en œuvre d'une charte intercommunale pour l'environnement ; contrôle de la conception et de la réalisation des nouvelles installations d'assainissement autonome et contrôle du bon fonctionnement des installations existantes ; déchets ménagers et assimilés : collecte des ordures et des encombrants ; traitement ; mise en décharge des déchets ultimes ; opérations de transport, de tri sélectif ou de stockage, dont gestion des déchetteries.
- Voirie : aménagement et entretien des voiries dont la liste est annexée.
- Equipements culturels et sportifs : réalisation d'études pour mutualiser les équipements sportifs des communes et définir les besoins en nouveaux équipements afin de développer la pratique sportive ; entretien, aménagement et exploitation de la maison des arts et de la culture de Signes et de la Maison du terroir et du patrimoine de la Cadière d'Azur.

Entre 2010 et fin 2014, il n'y pas eu d'évolution s'agissant des compétences exercées par la CCSSB³.

Les évolutions législatives qui se sont succédé à un rythme accéléré sur la période ont considérablement accru le domaine d'intervention des communautés de communes. Si la CCSSB exerçait davantage de compétences que celles imposées *a minima* par l'article L. 5214-16 du CGCT jusqu'à l'intervention de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR), les évolutions imposées par celle-ci, puis surtout par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRE) auraient, en tout état de cause, impliqué une refonte complète de ses statuts et de son champ d'intervention à l'horizon 2016.

1.2.2 La transformation en communauté d'agglomération

Dans la perspective d'une transformation en communauté d'agglomération (CA), et dans la lignée d'une « réflexion conduite en amont sur l'opportunité de faire évoluer la communauté » par les élus, la CCSSB a procédé à une modification de ses statuts par délibération du 15 septembre 2014. Cette modification a essentiellement consisté à étendre ses compétences pour les faire coïncider avec celles devant être exercées par les communautés d'agglomération (article L. 5216-5 du CGCT). Elle a été validée par un arrêté préfectoral du 10 octobre 2014, pour une prise d'effet au 31 décembre 2014.

³ Seule la reconnaissance de l'intérêt communautaire d'une voirie bandolaise a été actée par arrêté préfectoral du 27 janvier 2014.

Les nouveaux statuts de la CASSB, résultant de sa transformation en CA à compter du 1^{er} janvier 2015, approuvés par le préfet du Var le 27 novembre 2014, ne contiennent pas d'évolution en termes de compétences exercées par rapport à l'arrêté du 10 octobre 2014, mais opèrent une répartition différente de celles-ci entre compétences obligatoires, optionnelles et supplémentaires, pour répondre aux exigences de l'article L. 5216-5 du CGCT.

Ils prévoient en effet que l'EPCI exerce les quatre compétences obligatoires prévues par la loi, à savoir :

- En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire.
- En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code.
- En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
- En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

Ses trois compétences optionnelles sont les suivantes :

- Voirie d'intérêt communautaire : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.
- Protection et mise en valeur de l'environnement : prévention des incendies par la mise en place d'un plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF) ; lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; élaboration et mise en œuvre d'une charte intercommunale pour l'environnement ; collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ; agenda 21 communautaire.
- Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire : construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

L'intérêt communautaire, tel que défini antérieurement pour les compétences concernées par cette notion (zones d'activité ; actions de développement économique, voirie, équipements culturels et sportifs), a été retranscrit dans un document spécifique annexé aux statuts.

La CASSB exerce enfin des compétences supplémentaires dans les domaines suivants :

- Assainissement non collectif : contrôle de la conception et de la réalisation des nouvelles installations d'assainissement autonome ; contrôle du bon fonctionnement des installations existantes.

- Etudes en matière de mutualisation d'équipements et de développement de la pratique sportive.
- Programme Odyssée : mise en place et développement des actions de ce programme européen visant à la mise en œuvre de projets intégrés autour des villes-ports et régions maritimes, lacustres et fluviales ; promotion auprès du public ; coordination des acteurs et soutien aux initiatives entrant dans le programme ; adhésion aux structures porteuses du projet.
- Programme d'éducation au développement durable : activités de sensibilisation et de connaissance de la nature, de la faune, de la flore et des activités de plein air.
- Aires d'accueil des gens du voyage : création, extension, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Interrogé sur les raisons l'ayant poussé à opter pour le statut de communauté d'agglomération (CA), le président de la CASSB a d'abord invoqué le fait qu'elle « exerçait déjà la quasi-intégralité des compétences d'une communauté d'agglomération » et « répondait aux critères démographiques d'une communauté d'agglomération ».

Si le second point relève de l'évidence, compte tenu des adhésions des communes de Bandol et surtout de Sanary-sur-Mer, qui ont permis à l'EPCI de franchir le seuil de 50 000 habitants, le premier doit être relativisé. En effet, il convient de raisonner par rapport aux compétences exercées avant la transformation d'octobre 2014, puisque les nouvelles compétences choisies à cette date ne devaient être exercées qu'à compter du 31 décembre 2014. Autrement dit, elles n'étaient pas effectives au moment de la transformation.

C'est dans les secteurs relevant des politiques publiques en lien avec l'habitat et le cadre de vie que la CASSB devra s'approprier des savoir-faire dont elle ne dispose pas, puisque jusque-là, son intervention était limitée au PLH. Or, le passage en communauté d'agglomération va impliquer la prise en charge complète du volet territorial de la politique de la ville. Le groupement de communes va également être amené à intervenir en matière de PLU, ainsi que pour les transports et la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage, ce qui va impliquer, concrètement, la réalisation d'une aire d'accueil et d'une aire de grand passage telles que prévues par le schéma départemental pour l'accueil et l'habitat des gens du voyage dans le Var du 2 juillet 2012, pour ce qui concerne le bassin d'habitat de Toulon 2^{ème} couronne Ouest. Se posera également la question des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ces nouvelles compétences.

Selon la CASSB, sa transformation en communauté d'agglomération relève d'une « volonté des élus d'apporter de nouveaux services à la population dans un esprit de solidarité et de développement territorial ». Elle met également en avant la « volonté de développer une identité propre la différenciant des EPCI bordant ses limites territoriales (MPM et TPM) » en plaçant « les enfants au cœur du dispositif » et le souhait de « donner une impulsion différente à l'EPCI » en passant « d'une intercommunalité subventionnant des investissements communaux *via* des fonds de concours à une intercommunalité porteuse de projets fédérant les communes autour de la création d'équipements et d'infrastructures d'intérêt communautaire ». Enfin, le passage en communauté d'agglomération a également résulté d'« une volonté d'optimisation financière » avec « une bonification de la DGF » et « un partage et une mutualisation des moyens techniques, humains avec les Communes membres permettant en particulier de réduire les coûts des fonctions supports et une revalorisation du coefficient d'intégration fiscale ».

En vue de permettre à l'établissement d'exercer les compétences résultant de son nouveau statut, la CASSB, qui « envisage une montée en charge progressive de chaque compétence », a indiqué vouloir s'appuyer sur :

- des délégations de fonctions aux vice-présidents « allant jusqu'à la délégation comptable » ;

- le renforcement des effectifs avec le recrutement, en 2014, d'un directeur général des services (DGS), d'une directrice des ressources humaines (DRH), d'un directeur général des services techniques (DGST) et d'une responsable du service informatique et, en janvier 2016, d'un responsable du service juridique et des marchés publics ;
- l'aide de « référents-relais » dans chaque commune membre pour certaines compétences (EDD⁴, TNI⁵, ODYSSEA) ;
- le recours à des cabinets conseils publics ou privés pour analyser les conditions optimales de mise en œuvre des compétences ;
- un conventionnement avec le département du Var pour gérer la compétence « transport » jusqu'en septembre 2017.

1.2.3 La mutualisation de services entre groupement et communes membres

La mutualisation des services constitue un enjeu fort dans les relations entre communes et intercommunalités. Elle vise à permettre des économies d'échelle mais aussi à accroître l'expertise dans certains domaines ou à atteindre une taille suffisante pour l'exercice de certaines missions.

1.2.3.1 Le schéma de mutualisation des services

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a institué le schéma de mutualisation des services « à mettre en œuvre pendant la durée du mandat », qui a une visée incitative. Les premiers projets de schémas de mutualisation devaient être produits à l'appui du rapport relatif aux mutualisations de services entre l'EPCI et les communes membres que devaient établir les présidents des EPCI à fiscalité propre « dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux », soit en 2015 (article L. 5211-39-1 du CGCT). Le projet de schéma doit prévoir « notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs [de l'EPCI et des communes concernées] et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

Interrogée sur ce point, la CASSB a indiqué que le projet de schéma, établi par un prestataire extérieur, a été présenté au bureau communautaire le 19 octobre 2015 puis à l'ensemble des élus des communes membres de l'EPCI et à leurs directeurs généraux des services en décembre 2015.

Il s'agit d'un document assez ambitieux, qui recouvre de nombreux domaines d'intervention et diverses modalités de mutualisation, articulés autour de quatre axes (supports aux communes, services à la population, économie, matériel et techniques) et 12 thématiques. Il comporte 59 actions relevant de ces axes et thèmes, notamment la mise en réseau des médiathèques, l'informatique (groupement d'achats pour le matériel informatique, téléphonique et photocopieurs et, éventuellement, à terme, un service informatique commun), l'urbanisme, l'optimisation financière (économies de flux, observatoire fiscal et recherche de subvention et de financement), la coordination touristique, la gestion de la commande publique, en particulier des groupements de commandes (voirie, petites fournitures, etc.) et l'aide à la passation des marchés (assistance juridique), le balisage et l'entretien des plages.

Chacune des actions fait l'objet d'une fiche détaillée qui en précise les objectifs et le contenu, le calendrier prévisionnel et les modalités de mise en œuvre (pilotage, modes d'organisation, outils juridiques, périmètre), les modalités de financement (coûts et gains directs, impact sur la DGF, partage des coûts et gain entre les membres) et les modalités de suivi et d'évaluation. Le projet de schéma aborde l'impact prévisionnel sur les effectifs des actions prévues. S'agissant des coûts, il demeure très général et ne comporte pas de chiffrage.

⁴ Education au développement durable.

⁵ Tableaux numériques interactifs.

Le projet définitif qui, selon l'ordonnateur, sera mis en œuvre sur la base du volontariat, toutes les communes n'étant pas prêtes à s'engager dans l'immédiat dans la démarche, a été approuvé par les communes membres au cours du premier trimestre 2016 et validé par le conseil communautaire le 4 avril 2016. Il a donc été adopté avec du retard par rapport à l'échéance du 31 décembre 2015 prévue par la loi.

1.2.3.2 Une mutualisation encore balbutiante

La mutualisation peut revêtir en pratique diverses formes, plus ou moins abouties, dont certaines existent depuis le début du développement de l'intercommunalité⁶.

Elle est encore peu développée à la CASSB. En effet, la communauté d'agglomération ne bénéficie pas de la mise à disposition de services de ses communes membres, ni ne met certains de ses services à la disposition des communes. Il n'existe pas non plus, à ce jour, de mécanismes de coopération de type groupement de commandes.

Au cours du contrôle, la CASSB n'a fait état que de trois expériences de mutualisation, dont l'une a pris fin :

1) La mutualisation du poste de DGS avec Sanary (du 15 août 2014 au 1^{er} mai 2015)

Par délibérations concordantes adoptées en juillet 2014, la commune de Sanary et la CASSB ont décidé de mutualiser le poste de DGS entre les deux entités sur le fondement de l'article L. 5211-4-1 III du CGCT, au moyen d'une convention de mise à disposition de services.

Eu égard à l'expérience de l'agent concerné, cette mutualisation a été présentée par la CASSB comme « une solution permettant aux deux structures d'assurer un pilotage efficient de leur organisation à moindre coût ». Il y a toutefois été mis fin après la transformation de la CCSSB en communauté d'agglomération et le vote des budgets primitifs pour 2015 des deux partenaires, dans la mesure où « la mise en place de la nouvelle organisation intercommunale, la mise en œuvre complexe des nouvelles compétences et l'élaboration du schéma de mutualisation exigent une présence permanente du DGS au sein des services intercommunaux ».

Les conditions juridiques et financières de cette mutualisation, qui a pris fin en mai 2015, sont détaillées *infra* (point 4.5).

2) L'équipement des écoles primaires en tableaux numériques interactifs et tablettes numériques

Par délibération du 13 avril 2015, la CASSB a décidé « la mise en commun de moyens pour l'acquisition de tableaux numériques et tablettes » à destination des écoles primaires, sur le fondement de l'article L. 5211-4-3 du CGCT, aux termes duquel : « Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale ».

⁶ La mise à disposition de services de la commune au bénéfice de l'EPCI, en cas de transfert partiel de compétence (article L. 5211-4-1 II du CGCT) ; la mise à disposition de services de l'EPCI au bénéfice de la commune (article L. 5211-4-1 III) ; la création de services communs « en dehors des compétences transférées » (article L. 5211-4-2) ; le partage de biens (article L. 5211-4-3) ; les prestations de service assurées par l'EPCI au bénéfice des communes membres (article L. 5211-56) ; les conventions par lesquelles les EPCI peuvent confier la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions à une ou plusieurs communes membres (article L. 5216-7-1 pour les communautés d'agglomération) ; la mise en place de groupements de commandes pour certains achats.

En l'espèce, cette action, dont l'objet est de mettre à disposition des tableaux numériques interactifs pour chaque classe et des tablettes numériques pour chaque enfant du CP au CM2, se situe bien hors du champ de compétence de la CASSB. Cette dernière a précisé que « ce sont 18 écoles, 137 classes (y compris les CLIS⁷) et 3 300 élèves qui seront complètement équipés fin 2015. Une première phase concernant les classes de CM1 et CM2 a été réceptionnée pour cette rentrée scolaire ». L'opération a donné lieu à la conclusion d'un marché pour quatre ans dont le montant pour 2015 est estimé à 2,6 M€.

La CASSB a élaboré un règlement de mise à disposition pour chaque commune, qui fixe les modalités pratiques de l'opération, notamment sa durée, le nombre et les caractéristiques des équipements concernés, les conditions de leur utilisation et de leur entretien, la formation des enseignants. Des chartes d'utilisation doivent être conclues entre la CASSB, la commune, l'établissement scolaire et le professeur de chaque classe.

3) Le service commun pour l'instruction des autorisations en matière de droit du sol (ADS)

La création de services communs est censée avoir un impact sur les finances des collectivités concernées. D'une part, l'existence d'un service mutualisé induit une réduction de l'attribution de compensation et entraîne en conséquence une majoration du coefficient d'intégration fiscal, lequel a un impact sur le montant de la DGF attribuée à l'EPCI. D'autre part, l'article 55 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a mis en place un coefficient de mutualisation des services, qui aura pour effet de majorer la DGF des groupements ayant développé la mutualisation. En l'absence de décret d'application, ce coefficient n'a eu toutefois, en tant que tel, aucun impact en 2015.

Dans le cadre du désengagement progressif de l'État en matière d'instruction des autorisations ADS, une réflexion a été engagée au niveau de la CASSB, à la demande des communes du Haut Pays, pour assurer cette mission.

La CASSB a recruté un rédacteur principal à cette fin dès le 1^{er} janvier 2015. Cet agent a reçu 322 dossiers à traiter en 2015 provenant de quatre communes (Le Castellet, la Cadière d'Azur, Signes et Evenos).

Un service commun, dont les bénéficiaires sont les quatre communes précitées, a ensuite été créé par délibération du 18 janvier 2016, sur la base d'un projet de convention de cinq ans entre l'EPCI et les communes concernées.

La délibération de la CASSB et la convention doivent être approuvés par les communes concernées, pour que le service commun existant dispose d'une véritable assise juridique.

2. **La fiabilité des informations budgétaires et comptables**

2.1 **La comptabilité administrative**

Alors même qu'elle évolue dans un contexte d'accroissement de ses compétences et en dépit de la nécessité d'assurer la sécurisation juridique de ses opérations financières, la CASSB ne dispose d'aucune procédure interne formalisée dans le domaine budgétaire, financier et comptable.

2.1.1 **Le débat d'orientations budgétaires (DOB)**

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, applicable aux EPCI en vertu de l'article L. 5211-1 du même code : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. »

⁷ Classes pour l'inclusion scolaire.

En application de l'article L. 2121-12 du CGCT, une note explicative de synthèse « sur les affaires soumises à délibération » doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.

A la CASSB, le règlement intérieur en vigueur jusqu'en avril 2015, assez peu prolixe sur cette question, prévoyait, après un rappel des dispositions précitées du CGCT (sauf sur l'endettement) :

- la production d'une délibération sur le DOB et la mention de son organisation dans le PV de séance ;
- l'envoi de convocations accompagnées « d'un rapport précisant les évolutions des dépenses et des recettes de fonctionnement, ainsi que les masses des dépenses et recettes d'investissement » ; le règlement intérieur précise que ce rapport contient « des données synthétiques sur la situation financière de la communauté de communes, notamment des éléments d'analyse rétrospective et prospective : principaux investissements projetés, niveau d'endettement, charges de fonctionnement et évolution, proposition des taux de fiscalité locale et ressources attendues » ;
- la possibilité pour chaque délégué communautaire de « s'exprimer en principe sans limitation de durée ».

Le nouveau règlement intérieur, adopté par délibération du 7 avril 2015, prohibe tout vote à l'issue du débat. En matière d'information des délégués communautaires, il prévoit que « les notes de synthèse font apparaître les orientations proposées par grandes masses fonctionnelles, par programme d'investissement, ainsi qu'en matière fiscale ou tarifaire. Une note détaillée sur le niveau d'endettement est communiquée à cette occasion ». Il organise, cinq jours francs avant la réunion, la mise à disposition des conseillers des « documents sur la situation financière de la communauté d'agglomération, des éléments d'analyse (charges de fonctionnement, niveau d'endettement) ».

En pratique, le rapport sur les orientations budgétaires (dont on comprend qu'il est joint à la convocation des conseillers), comporte les éléments exigés par la loi et le règlement intérieur. Il présente à la fois le contexte économique global du pays et celui des finances publiques. En particulier, il comporte une présentation des résultats provisoires de l'exercice écoulé, une analyse rétrospectives sur quatre ou cinq années de la situation financière, une présentation de l'endettement, une présentation des perspectives pour l'année à venir, tant en fonctionnement (avec des focus sur les grandes masses de dépenses et de recettes) qu'en investissement, avec un descriptif des principaux projets.

Pour l'année 2014, marquée par le renouvellement du conseil communautaire, il n'y a pas eu de DOB acté par délibération de l'assemblée. Si la tenue d'un tel débat est une obligation légale, dont le non-respect entraîne l'irrégularité du budget, la jurisprudence admet, dans ce cas de figure particulier, qu'il n'ait pas lieu. En effet, si le vote du budget intervient, comme en l'espèce, après les élections, il est possible (et même probable compte tenu du délai fixé au 30 avril par l'article L. 1612-2 du CGCT) que la nouvelle assemblée n'ait pas encore, à cette date, adopté son règlement intérieur, qui doit organiser les modalités de mise en œuvre du DOB, ce qui ne lui permet pas, matériellement, d'organiser celui-ci en temps et en heure.

Les élus communautaires ont toutefois reçu, en 2014, communication du rapport sur la situation financière de la CASSB, ce qui leur a permis de disposer, matériellement, des éléments d'information essentiels nécessaires au vote du budget.

En revanche, la CASSB n'a pas été en mesure de produire les procès-verbaux retraçant les débats au sein du conseil communautaire pour la période 2010-2014, indiquant que « seul en 2015 le PV de la séance du conseil communautaire retrace des débats ».

Les communes et leurs EPCI doivent établir des procès-verbaux des réunions de leur organe délibérant. Si la loi ou le règlement n'imposent ni la forme, ni le contenu de ces PV, et si la jurisprudence n'est guère plus exigeante, il n'en demeure pas moins que ces documents doivent exister, sous une forme ou une autre, mais avec une présentation telle qu'ils répondent à l'objectif qui leur est assigné « d'établir et de conserver les faits et décisions des séances du conseil municipal » et contiennent « les éléments nécessaires tant à l'information du public qu'à celle du préfet chargé du contrôle de légalité sur les décisions prises par le conseil municipal, voire à l'examen par le juge administratif en cas de contestation ». En tout état de cause, les règlements intérieurs de 2009 et 2015 prévoient, outre la production des comptes rendus, l'établissement de procès-verbaux « de l'intégralité des débats sous forme synthétique » (2009) ou « succincte » (2015).

Ce n'est que depuis le renouvellement du conseil communautaire d'avril 2014 que des PV des séances sont rédigés. Ce point a été confirmé par les services de la CASSB, qui ont précisé que « suite à l'évolution de la législation prévoyant pour les élections 2014, la représentation des oppositions communales au sein des conseils communautaires, le nouveau Président a souhaité que les interventions de chaque délégué soient reprises de manière synthétique dans les procès-verbaux. La mandature précédente étant dans une configuration réglementaire différente en matière de représentation démocratique, les procès-verbaux n'intégraient pas systématiquement les observations des élus. »

La CASSB n'a donc pas respecté l'obligation d'établir un PV pour les séances du conseil communautaire pendant la majeure partie de la période contrôlée. Pour l'avenir, elle devra continuer à le faire, quelle que soit la composition du conseil communautaire.

2.1.2 Les restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ». S'agissant de la section de fonctionnement, il s'agit des « dépenses engagées non mandatées et non rattachées (et des) « recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées ».

Le tableau ci-dessous, réalisé à partir des comptes administratifs, fait apparaître, pour les années 2010 à 2014, les réalisations budgétaires et les restes à réaliser de la section d'investissement, la CASSB n'ayant aucun reste à réaliser en section de fonctionnement.

RAR section d'investissement		2010	2011	2012	2013	2014
Report exercice antérieur	dépenses				715 632,79	752 786,97
	recettes	2 533 569,65	1 463 634,97	1 026 619,42	-	
réalisations de l'exercice	dépenses	1 315 051,87	4 020 800,45	6 884 173,02	7 847 458,49	5 478 775,94
	recettes	245 117,19	3 583 784,90	5 141 920,81	7 450 304,31	5 320 825,00
restes à réaliser à reporter	dépenses	1 381 442,00	2 687 159,20	3 473 282,94	4 495 390,05	1 178 831,74
	recettes	170 213,00	28 171,00	273 137,00	710 838,20	608 537,20
rapport RAR/réalisations+report	dépenses	105,05	66,83	50,45	52,50	18,92
	recettes	6,13	0,56	4,43	9,54	11,44

On peut noter, sauf en 2014, le taux élevé de restes à réaliser par rapport aux réalisations de l'exercice. Ce point n'appelle pas en soi d'observation, dans la mesure où la plupart des opérations d'investissement des collectivités se déroulent sur plusieurs exercices, ce qui implique l'inscription de la totalité des crédits en début de programme, alors que l'engagement des dépenses a vocation à s'étaler sur plusieurs exercices et où la CASSB ne pratique pas le mécanisme des autorisations de programme et des crédits de paiement, qui permet une gestion pluriannuelle des investissements.

Afin de s'assurer que les pratiques de la CASSB en matière de restes à réaliser (RAR) sont conformes à la réglementation, la chambre régionale des comptes a étudié plus précisément ceux de l'exercice 2014.

2.1.2.1 Les RAR en recettes

La CASSB a produit le détail du montant inscrit en 2014, qui se répartit comme suit :

compte	Objet	Montant
10222	FCTVA 2ème trimestre 2014	113 853,00
10222	FCTVA 3ème trimestre 2014	115 651,00
1322	Subv. Région café commerce Riboux	38 925,00
1323	Subv. département café commerce Riboux	240 000,00
1328	Subv. café commerce Riboux	10 000,00
1323	Subv. Équipements DFCI PIDAF	59 643,70
1328	Subv. FEADER Équipements DFCI PIDAF	30 464,50
	Total	608 537,20

Les pièces justificatives ont été produites pour toutes les sommes inscrites.

S'agissant du subventionnement des équipements de défense de la forêt contre les incendies (DFCI), il s'agit d'un programme de travaux de débroussaillage d'un montant total de 184 638 € au titre de l'année 2012, bénéficiant d'un subventionnement à hauteur de 80 % par plusieurs financeurs :

- au niveau national : l'État pour 34 718,20 €, la région pour 24 926,13 € et le département pour 24 925,50 € ;

- au niveau communautaire : 30 465,27 € (contrepartie région) + 30 465,27 € (contrepartie département).

Les restes à réaliser concernent les parts de l'État et de la région, dont le total correspond au montant inscrit de 59 643,70 €. Ce montant a été non seulement globalisé, mais aussi imputé à tort au compte 1323 « Subvention du département », ce qui n'en facilite pas le suivi. La somme de 30 464,50 € correspond à une partie de la subvention du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

2.1.2.2 Les RAR en dépenses

Les RAR relatifs au fonds de concours, qui s'élèvent, au total, à 662 941,53 € (soit plus de 52 % des RAR 2014), répartis sur trois communes et sept opérations différentes, ont été vérifiés. Ils correspondent à des subventions ou parties de subventions attribuées en 2012 et 2013, pour lesquelles les opérations ne sont pas achevées.

Par ailleurs huit sommes inscrites en RAR d'un montant supérieur à 20 000 € hors fonds de concours concernent des marchés de travaux ou de prestations de service. Les pièces produites (bons de commande passés ou marchés conclus en 2013 ou 2014) établissent la réalité de l'engagement juridique de l'EPCI à fin 2014.

2.2 La comptabilité générale

2.2.1 Le rattachement de charges et de produits

Le rattachement des charges et produits est un mécanisme comptable dont l'objectif est de préserver l'indépendance des exercices, en intégrant dans le résultat de fonctionnement de chaque exercice les charges et produits qui s'y rapportent.

Rattachements	2010	2011	2012	2013	2014
Fournisseurs - Factures non parvenues	356 533	827 514	682 924	1 184 946	1 411 882
+ Personnel - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Organismes sociaux - Autres charges à payer	0	0	0	0	0
+ Etat - Charges à payer	17 670	1 125 000	0	0	0
+ Divers - Charges à payer	0	0	0	0	0
+ Produits constatés d'avance	0	0	0	0	0
= Total des charges rattachées	374 203	1 952 514	682 924	1 184 946	1 411 882
Charges de gestion	6 998 461	9 482 910	10 868 566	14 651 118	15 571 032
Charges rattachées en % des charges de gestion	5,3%	20,6%	6,3%	8,1%	9,1%
Produits non encore facturés	0	0	0	0	0
+ Personnel - Produits à recevoir	0	0	0	0	12 000
+ Organismes sociaux - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Etat - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Divers - Produits à recevoir	0	0	0	0	0
+ Charges constatées d'avance	0	0	0	0	0
= Total des produits rattachés	0	0	0	0	12 000
Produits de gestion	8 786 085	14 775 493	15 252 790	17 408 318	17 088 183
Produits rattachés en % des produits de gestion	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Différence (produits - charges rattachées)	-374 203	-1 952 514	-682 924	-1 184 946	-1 399 882
Résultat de l'exercice	1 737 981	5 101 873	4 065 214	2 334 319	341 900
Différence en % du résultat	21,5%	38,3%	16,8%	50,8%	409,4%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges à payer sont des charges consommées sur l'exercice N (service fait ou bien livré), pour lesquelles l'enregistrement en comptabilité n'a pas été constaté, la facture n'étant parvenue à la collectivité qu'au cours de l'exercice N+1. Les produits à rattacher correspondent à des droits acquis au cours de l'exercice N mais non enregistrés en comptabilité, le titre n'ayant été émis qu'en N+1.

La CASSB ne pratique pas, de manière générale, le rattachement de produits. En revanche, elle pratique le rattachement de charges. Si l'on exclut l'année 2011, qui est atypique eu égard au montant très important de charges à payer au profit de l'État, les charges rattachées représentent de 5 à 10 % des charges de gestion. En 2014, en raison de la baisse substantielle du résultat de fonctionnement de l'EPCI, la différence entre produits et charges rattachés a représenté plus de 400 % du résultat de fonctionnement.

Le détail des charges rattachées par la CASSB au titre de l'exercice 2014 a été produit. Ces charges ont trait pour leur plus grande part à des marchés de prestations de services liés à la collecte des ordures ménagères, qui sont des marchés pluriannuels à bons de commandes. Les pics constatés en 2011 et 2013 sont liés aux extensions de périmètre de la CASSB, qui ont entraîné l'intégration des contrats concernant Bandol et Sanary. Les charges rattachées concernent également les contrats de maintenance et de fourniture de fluides, ainsi que les prestations de services intellectuels, qui se déroulent sur plusieurs exercices (assistance à maîtrise d'ouvrage, prestations juridiques, etc.).

L'examen de quelques charges rattachées a permis de vérifier que les rattachements correspondaient bien à des prestations réalisées en 2014, mais pour lesquelles la facturation, et donc le paiement, n'étaient pas intervenus à la clôture de l'exercice.

2.2.2 Les recettes et dépenses à classer ou à régulariser

Les recettes et dépenses à classer et à régulariser, soit les soldes des comptes 471 et 472, correspondent à des encaissements ou des décaissements effectués avant émission des titres et des mandats au 31 décembre d'un exercice donné. Ces recettes et dépenses ont vocation à faire l'objet de l'émission de mandats et de titres de régularisation avant la fin de la journée complémentaire, c'est-à-dire avant le 31 janvier de l'année suivante.

Opérations à classer ou à régulariser	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes à classer ou à régulariser	0	8 977	0	0	230 204
Produits de gestion	8 786 085	14 775 493	15 252 790	17 408 318	17 088 183
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	0%	0,06%	0%	0%	1,35%
Dépenses à classer ou à régulariser	758	769	0	0	0
Charges de gestion	6 998 461	9 482 910	10 868 566	14 651 118	15 571 032
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	0,01%	0,01%	0%	0%	0%

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

Il convient de souligner que le rapport entre les recettes et dépenses à classer ou régulariser et les recettes et charges de gestion est largement inférieur à 1. En 2014, toutefois, le montant « inhabituel » de 230 204 € de recettes à régulariser correspond en quasi-totalité à une recette de FCTVA, perçue en décembre 2014 et qui aurait pu faire l'objet de l'émission d'un titre au moins durant la journée complémentaire.

2.2.3 Les immobilisations

L'instruction budgétaire et comptable M14 impose au comptable l'établissement d'un état de l'actif « tous les deux ans (pour les exercices budgétaires pairs) ».

La CASSB a transmis l'inventaire des biens au 31 décembre 2014, pour le budget principal (BP) et pour les deux budgets annexes (BA).

Il n'y a pas de discordance entre l'inventaire et l'état de l'actif du comptable pour le BA de l'eau de la zone de Signes. S'agissant du BA de l'assainissement de Signes, une différence de 16 846 € entre les deux documents affecte le compte 2151 « Installations complexes spécialisées ».

S'agissant du budget principal, une discordance globale de 11 044,29 € pour la valeur brute et de 16 932,98 € pour la valeur nette comptable a été relevée entre les deux documents, provenant pour l'essentiel du compte 2033 « Frais d'insertion ».

Même si les différences relevées sont peu importantes, la CASSB doit mettre en concordance ces deux états. Les services de l'EPCI ont indiqué sur ce point que depuis fin 2014, un travail avait été engagé conjointement avec le comptable pour mettre à jour l'inventaire et s'assurer de sa concordance avec l'état de l'actif. Selon l'ordonnateur, cet ajustement serait terminé pour le budget de l'assainissement de Signes et toujours en cours pour le budget principal, en ce qui concerne les immobilisations afférentes à la déchetterie de Bandol.

Par ailleurs, le tableau ci-dessous fait apparaître l'absence d'apurement du compte 23 « Immobilisations en cours », le solde de ce compte étant identique entre 2010 et 2014, et n'enregistrant aucun flux.

Immobilisations en cours	2010	2011	2012	2013	2014
Immobilisations corporelles en cours (c/ 231) - Solde (A)	4 250 071	4 250 071	4 250 071	4 250 071	4 250 071
Immobilisations corporelles en cours (c/ 231) - Flux (B)	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles (c/ 21) - Solde (C)	11 610 698	13 475 553	19 099 331	22 743 131	27 547 101
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tx en régie)	4,05	2,27	0,75	1,15	1,43
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A)/(C)]	36,6%	31,5%	22,3%	18,7%	15,4%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Quoique toujours élevé (15 % en 2014), le rapport entre le solde du compte 231 et celui du compte 21 a diminué au cours de la période examinée. Cependant, cette évolution est uniquement due au fait que le solde du compte 21 est passé de 11,6 à 27,5 M €. Les immobilisations en cours ont ainsi représenté jusqu'à quatre années de dépenses d'équipement en 2010.

Les immobilisations enregistrées au compte 23 sont essentiellement constituées par :

- des travaux et études concernant la Maison du Terroir et du Patrimoine (compte 2313 « Constructions ») ;
- des immobilisations diverses provenant de mises à disposition des communes membres, comprenant, notamment, des bâtiments, des équipements ou aménagements, de la voirie ainsi que les travaux et études effectués sur ces biens (compte 2317 « Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition »).

Le maintien d'immobilisations au compte 23 a des incidences sur les dotations aux amortissements, qui débutent normalement au moment de leur comptabilisation au compte 21.

Interrogée sur ce point, la CASSB a confirmé que ce compte n'avait jamais fait l'objet de traitement et d'apurement.

La chambre régionale des comptes rappelle que les immobilisations en cours doivent être régulièrement soldées et comptabilisées au compte 21, en principe lors de l'exercice au cours duquel elles sont mises en service, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur de la CASSB a indiqué que l'apurement du compte 23 « devrait être terminé pour les années passées en 2016 ou 2017 », qu'à l'avenir, il sera régulièrement apuré et qu'un agent référent du service financier a été nommé pour assurer le suivi de ce dossier.

Recommandation n°1 : Procéder de manière régulière à l'apurement du compte 23

2.2.4 Les provisions

L'examen des comptes de la CASSB montre qu'aucune provision n'a été constituée au cours de la période examinée.

S'agissant des provisions facultatives, la possibilité de provisionner relève de la libre appréciation de l'établissement. L'absence de provisionnement révèle donc que la CASSB ne s'estime pas exposée à un risque significatif.

En revanche, les articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT rendent obligatoire la constitution d'une provision « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ».

Interrogée sur ce point, la CASSB a indiqué que seuls quatre contentieux étaient actuellement en cours. L'EPCI ayant jugé minimes, voire inexistantes, les enjeux financiers qui y sont associés, elle a décidé de ne pas constituer de provision à ce titre.

Il s'agit de trois recours de conseillers communautaires dirigés contre des délibérations et pour lesquels le seul enjeu financier est le montant des frais non compris dans les dépens. La dernière requête, introduite par la « Fédération indépendante de sauvegarde du contribuable », tend à l'annulation de la délégation du service public d'assainissement non collectif (SPANC) et ne comporte aucune prétention financière chiffrée.

Dans ces conditions, et en dépit de la lettre du texte, qui doit être compris comme ne s'appliquant qu'aux contentieux tendant au versement d'une somme d'argent, il ne peut être reproché à la CASSB de n'avoir pas constitué de provision au titre de ces contentieux.

En revanche, l'absence de provisionnement pour trois autres contentieux intervenus au cours de la période contrôlée, aujourd'hui achevés, est critiquable, dans la mesure où ils comportaient des enjeux financiers. Les condamnations prononcées à l'encontre de la CASSB ont d'ailleurs confirmé qu'un provisionnement n'aurait pas été superflu, quand bien même elle était en mesure de les payer. Sont concernés :

- Le contentieux relatif au licenciement d'un ancien DGS

La CASSB a été, entre 2009 et 2013, en litige avec son ancien DGS, qui a contesté devant la juridiction administrative, à titre principal, la décision du président de la CASSB de mettre fin à son détachement en cette qualité, ainsi que plusieurs autres mesures relatives à sa situation administrative. Si la plupart des requêtes introduites par cet agent ont été rejetées, la CASSB a été condamnée, d'une part, par jugement du tribunal administratif de Toulon du 1^{er} juillet 2010, à rétablir l'activité de cet agent à compter du 12 novembre 2009, à reconstituer sa carrière en conséquence et à lui verser son plein traitement pour la période du 12 novembre 2009 au 1^{er} février 2010 et, d'autre part, par jugement du 6 janvier 2012, à verser à l'intéressé une somme globale de 12 000 €.

- Le contentieux avec la Société du Canal de Provence (SCP)

Ce contentieux, initié par la SCP en 2009, visait à obtenir le paiement par la CASSB de la somme de 51 592,70 €, avec intérêts de droit à compter du 22 mai 2008 et capitalisation des intérêts par années entières, correspondant aux prestations effectuées en exécution d'une convention de mandat confiant à la SCP le soin de réaliser une opération portant sur des travaux forestiers dans le cadre des plans de protection des forêts contre les incendies.

Par jugement du 7 novembre 2011, la CASSB a été condamnée à verser à la SCP la somme demandée avec intérêts et capitalisation des intérêts, ainsi que 1 000 € au titre des frais non compris dans les dépens.

- Le contentieux avec le camping des Baumelles (évoqué *infra*)

Le camping des Baumelles a contesté devant le tribunal administratif de Toulon la régularité des redevances spéciales d'enlèvement des ordures ménagères émises à son encontre par la CASSB au titre des années 2006 à 2011. Après le rejet en première instance des requêtes correspondantes, pour incompetence, la Cour administrative d'appel de Marseille a, par deux arrêts en date du 22 avril 2014, annulé les titres émis, motif pris de l'illégalité des délibérations fixant le tarif des redevances en fonction du nombre d'emplacements.

Le montant global en litige était, hors frais irrépétibles, de 129 180 €.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur de la CASSB a fait part de sa volonté, à travers la création du service juridique en 2016, de sécuriser les dossiers et de prévenir les contentieux.

La chambre régionale des comptes rappelle néanmoins que la constitution d'une provision est légalement obligatoire dès l'ouverture d'un contentieux en première instance présentant un enjeu financier, quels que soient le risque, l'état d'avancement du dossier et l'importance du montant en litige.

Recommandation n°2 : Enregistrer des dotations aux provisions en cas de contentieux susceptible d'avoir une incidence financière.

2.2.5 Les opérations entre budget principal et budgets annexes

La CASSB dispose de trois budgets annexes (BA), qui concernent des services publics industriels et commerciaux :

- Budget de l'eau de la zone d'entreprises de Signes (M49) ;
- Budget de l'assainissement de la zone d'entreprises de Signes (M49) ;
- Budget du service public d'assainissement non collectif-SPANC (M4).

Les comptes de liaison (181) et de rattachement (451) font ressortir des écritures concordantes entre BA et BP.

Le BP de la CASSB n'a enregistré aucun versement de subvention d'équipement au profit des BA, ni bénéficié de telles subventions. Il n'y a pas non plus de créance du budget principal (BP) sur les BA, ou des BA sur le BP.

En revanche, les comptes font apparaître, s'agissant du BA du SPANC, le versement en 2010 d'une subvention exceptionnelle de 56 510 €, correctement comptabilisée, au niveau du BP, au compte 67441 « subventions de fonctionnement exceptionnelles aux SPIC », et au niveau du BA, au compte 774 « subventions exceptionnelles ».

En application de l'article L. 2224-1 du CGCT, quel que soit leur mode d'exploitation, les budgets des services publics industriels et commerciaux doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. L'article L. 2224-2 du même code interdit la prise en charge, par le budget principal, des dépenses relevant des SPIC. Il autorise toutefois, à titre exceptionnel, un tel financement, sur décision motivée de l'assemblée délibérante.

En l'espèce, le conseil communautaire de la CASSB a délibéré à deux reprises, le 15 avril et le 28 octobre 2010, pour autoriser deux subventions exceptionnelles au SPANC, la première d'un montant de 36 510 € et la seconde d'un montant de 20 000 €, afin de prendre en charge le déficit du service, dont les produits issus des redevances ne s'élèvent qu'à 17 500 €. La CASSB a justifié un tel subventionnement par l'un des trois motifs prévus à l'article L. 2224-2 du CGCT, à savoir l'« augmentation excessive des tarifs » que susciterait l'absence de subvention d'équilibre.

La majeure partie du déficit du SPANC résulte du coût afférent à la décision de la CASSB de confier la gestion de ce service à un prestataire dans le cadre d'un contrat de délégation de service public : 42 000 € de frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage et autres prestations juridiques pour la procédure de DSP lancée en février 2010 et 20 000 € supplémentaires liés à la nécessité de relancer la procédure de mise en concurrence après déclaration sans suite de la première.

Aucune subvention d'équilibre n'a été versée les années suivantes.

Par ailleurs, les comptes des BA font également ressortir au compte 74 « Subvention d'exploitation » des versements récurrents entre 2010 et 2014, qui ne se retrouvent pas en miroir dans le BP (compte 657364 « Subvention de fonctionnement aux SPIC »).

Les subventions d'exploitation versées concernent les budgets du SPANC et de l'eau de la zone de Signes :

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Ass. Signes	1 098	19 539	992	6 603	29 380
SPANC		846	6 841		

Ces sommes correspondent pour l'essentiel à des subventions perçues de l'Agence de l'eau au titre des primes pour le contrôle des installations d'assainissement non collectif pour le SPANC et des primes d'épuration pour le budget de l'assainissement de la ZE de Signes, perçues directement, ou reversées par la Société des Eaux de Marseille, délégataire du service.

Toutefois, il apparaît que pour 2013 et 2014, le budget de l'assainissement de la zone de Signes a perçu des primes pour le contrôle des installations d'assainissement non collectif (5 580 € en 2013 et 29 380 € en 2014). Interrogés sur ce point, les services de la CASSB ont confirmé que « cette subvention a été encaissée sur le budget d'assainissement collectif à priori à tort (erreur de lecture du justificatif et/ou interprétation de la DSP du SPANC récemment signée) ».

Enfin, le compte 7087 « Remboursement de frais » du budget annexe de l'eau de la zone de Signes (M49) a enregistré en 2011 une somme de 249 €. Il ne s'agissait cependant pas d'une somme remboursée par le BP au BA, mais d'un titre de recettes du BA correspondant au remboursement, effectué par la société SETRAV, d'un trop-versé de charges (notamment pour la consommation d'eau) au titre des tantièmes détenus par la CASSB dans le bâtiment dénommé « centre-vie » de la zone de Signes.

Si l'imputation effectuée au compte 7087 est adéquate, cette somme a été affectée par erreur au budget annexe de l'eau de la zone. En effet, s'agissant d'un bâtiment pris en charge sur le budget principal et en l'absence de BA afférent à la gestion de la zone dans son ensemble, cette recette aurait dû être comptabilisée au budget principal (quand bien même elle concernait une régularisation de consommation d'eau).

La CASSB doit être attentive à ne pas renouveler ces erreurs d'imputations, qui affectent la fiabilité et la sincérité des comptes de ses budgets annexes.

3. La situation financière

Les données chiffrées utilisées dans le cadre de l'analyse de la situation financière concernent le budget principal de la CASSB, seul budget à caractère administratif, qui regroupe à lui seul la quasi-totalité des recettes de fonctionnement et d'exploitation de l'établissement (les trois budgets annexes cumulés ne représentant que 0,40 % des recettes totales de l'EPCI), ainsi que cela ressort du tableau ci-dessous.

Budget	Recettes	
	2014	%
Principal	38 801 283	99,60%
Service de l'eau - ZE Signes (SPIC)	63 598	0,16%
Service de l'assainissement - ZE Signes (SPIC)	92 305	0,24%
SPANC (SPIC)	0	0,00%
Tous budgets	38 957 186	100,00%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

A la clôture de l'instruction, les chiffres 2015 n'étaient pas définitifs : l'analyse de la situation financière de la CASSB a donc été bornée à la période 2010-2014.

Les données chiffrées ci-dessous de la CASSB doivent être appréhendées en gardant à l'esprit le fait qu'il est difficile de mettre en évidence une véritable tendance d'une année sur l'autre, dans la mesure où le périmètre de l'établissement a évolué deux fois au cours de la période sous contrôle, ce qui a eu un impact significatif sur ses charges et ses ressources.

3.1 Le fonctionnement

La situation financière de la CASSB doit être étudiée en prenant en compte sa nature d'EPCI, qui exerce une partie des compétences des communes au lieu et place de ces dernières. Le fonctionnement d'un EPCI s'inscrit donc dans un cadre plus vaste, celui du bloc communal, au sein duquel il « pèse » plus ou moins lourd en fonction du degré d'intégration conféré par les communes membres, qui peut être apprécié par rapport à l'importance des recettes et dépenses de fonctionnement de l'EPCI parmi celles du bloc dans son ensemble.

2014	recettes réelles de fonctionnement		charges de gestion	
communes membres	95 772 067	71%	75 810 836	83%
EPCI	38 801 283	29%	15 571 032	17%
	134 573 350	100%	91 381 868	100%

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

3.1.1 Les ressources

Les produits de gestion ont quasiment doublé au cours de la période sous contrôle, avec une augmentation annuelle moyenne de 18 %.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 074 982	13 979 571	14 363 674	17 831 668	18 068 517	31,3%
+ Ressources d'exploitation	134 646	219 225	129 287	142 755	1 905	-65,5%
= Produits "flexibles" (a)	6 209 627	14 198 795	14 492 961	17 974 424	18 070 422	30,6%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 576 458	3 855 770	4 089 603	5 429 163	5 196 338	19,2%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	-3 279 073	-3 329 774	-5 995 268	-6 178 577	N.C.
= Produits "rigides" (b)	2 576 458	576 697	759 829	-566 105	-982 239	N.C.
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	8 786 085	14 775 493	15 252 790	17 408 318	17 088 183	18,1%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

L'accroissement des ressources est particulièrement sensible en ce qui concerne la fiscalité, dont le produit net des restitutions a triplé entre 2010 et 2014.

3.1.1.1 Les ressources fiscales

La CASSB est un EPCI à fiscalité mixte. Elle perçoit la taxe professionnelle unique, remplacée depuis le 1^{er} janvier 2011 par la contribution économique territoriale (dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle issue de la loi de finances rectificative du 17 décembre 2010) et une fiscalité additionnelle sur les impôts sur les ménages (taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés non bâties).

Une partie de la fiscalité perçue par l'EPCI est reversée aux communes membres :

- à titre obligatoire, par le canal de l'attribution de compensation, qui a pour objet d'assurer la neutralité du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences : l'EPCI restitue à ses communes membres le produit fiscal perçu excédant le financement des dépenses afférentes aux compétences qui lui ont été transférées ;

- à titre facultatif, au travers de la dotation de solidarité communautaire, qui correspond au solde de fiscalité propre perçue, dont le principe et les critères de répartition entre les bénéficiaires sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux-tiers.

1. La fiscalité du groupement

Le tableau ci-dessous détaille les ressources fiscales nettes de la CASSB :

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	1 909 073	6 897 152	7 032 257	6 365 867	6 367 637	35,1%
+ Taxes sur activités de service et domaine	4 165 909	7 082 419	7 331 417	11 465 801	11 700 880	29,5%
+ Taxes sur activités industrielles	0	0	0	0	0	N.C.
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 074 982	13 979 571	14 363 674	17 831 668	18 068 517	31,3%
Impôts locaux	6 893 251	14 873 881	14 982 540	21 641 102	21 807 332	33,4%
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	4 984 178	7 976 729	7 950 283	15 275 235	15 439 695	32,7%
= Impôts locaux nets des restitutions	1 909 073	6 897 152	7 032 257	6 365 867	6 367 637	83,6%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les impôts locaux nets des restitutions correspondent à la fiscalité perçue par l'EPCI, de laquelle a été soustraite l'attribution de compensation versée par celui-ci aux communes membres, qui s'élève à plus de 15 M € depuis 2013 (voir *infra*).

Les taxes sur activités de service et domaine correspondent à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, compétence exercée par l'EPCI.

Les données ci-dessus font ressortir une évolution non linéaire des produits fiscaux bruts (hors fiscalité reversée). On relève en effet un premier pic en 2011 (+ 53,7 % par rapport à 2010) puis un second en 2013 (+ 30,8 % par rapport à 2012), qui correspondent aux intégrations des communes de Bandol et Sanary dans le périmètre communautaire. La progression de la TEOM suit une courbe similaire.

L'analyse de l'évolution de la fiscalité de la CASSB a été centrée sur les principales taxes pouvant être perçues par les EPCI à fiscalité propre, en distinguant selon qu'elle dispose ou non d'un pouvoir de taux :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui constitue une des deux parts de la contribution économique territoriale (CET), qui a remplacé la TP en 2010 ;
- la taxe d'habitation, perçue depuis 2011 exclusivement par le bloc communal ;
- la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) ;

- la taxe additionnelle sur la TFNB (dont les bases sont distinctes de celles de la TFNB) ; cette taxe, instituée par l'article 1519 du code général des impôts (CGI), peut être perçue par l'EPCI au lieu et place de ses communes membres, si les communes intéressées et l'EPCI délibèrent en ce sens (article 1379-0 bis du CGI)⁸.

La CASSB perçoit également une part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi qu'une part de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et de la taxe sur les surfaces commerciales.

La CASSB ne perçoit en revanche aucun produit de taxe sur le foncier bâti (TFB), qui bénéficie exclusivement aux communes.

S'agissant de la CET, la loi de finances pour 2010 a posé le principe de la compensation à l'euro près des effets de la réforme de la TP pour les collectivités territoriales. Cette compensation repose sur deux mécanismes, dont les montants sont, à compter de 2014, figés à leurs niveaux de 2013 :

➤ Un mécanisme vertical, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), alimentée par un prélèvement sur les recettes de l'État, qui bénéficie aux collectivités territoriales et EPCI ayant enregistré un manque à gagner du fait de la perte des recettes de la TP ; à ce titre, la CASSB a perçu, sur la période sous contrôle, un montant avoisinant les 150 000 €.

➤ Un mécanisme horizontal, via trois Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) - un par niveau de collectivités - dont les ressources proviennent des contributions des collectivités qui ont vu leurs recettes mécaniquement augmentées par la réforme de la TP ; ces ressources sont distribuées aux collectivités qui les ont vues baisser ; à ce titre, la CASSB est contributrice au FNGIR à hauteur de 3,3 M€ en 2012 et 2013 et de 5,8 M€ en 2014 et 2015 ; ses communes membres sont quant à elles, et globalement, bénéficiaires de ce fonds à concurrence de 100 000 €, sauf la commune de Sanary, qui est également contributrice (à hauteur de 2 976 330 € en 2014).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des produits de la fiscalité du groupement :

en milliers d'euros		2011	2012	2013	2014	2015 prévisionnel
Fiscalité avec pouvoir de taux						
CFE	Base nette	17 241 €	17 421 €	22 426 €	21 850 €	22 979 €
	Taux intercommunal	24,07%	24,07%	24,07%	24,07%	25,70%
	Produit intercommunal	4 168 €	4 193 €	5 617 €	5 360 €	5 531 €
TH	Base nette	112 037 €	115 083 €	177 718 €	179 009 €	181 832 €
	Taux intercommunal	7,13%	7,13%	7,13%	7,13%	7,34%
	Produit intercommunal	7 988 €	8 205 €	12 671 €	12 763 €	12 965 €
TFB	Base nette	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
	Taux intercommunal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Produit intercommunal	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
TFNB	Base nette	627 €	638 €	773 €	786 €	805 €
	Taux intercommunal	3,44%	3,44%	3,44%	3,44%	3,54%
	Produit intercommunal	22 €	22 €	27 €	27 €	28 €
TFNB (taxe additionnelle)	Base nette	241 €	246 €	347 €	358 €	
	Taux intercommunal	35,33%	35,33%	35,33%	35,33%	35,33%
	Produit intercommunal	85 €	87 €	123 €	126 €	132 €
4 Taxes	Produit intercommunal	12 263 €	12 507 €	18 437 €	18 277 €	18 656 €
Fiscalité sans pouvoir de taux						
CVAE	Produit intercommunal	1 722 €	1 725 €	2 341 €	2 707 €	2 598 €
IFER	Produit intercommunal	217 €	236 €	323 €	309 €	312 €
Taxe surfaces commerciales	Produit intercommunal	250 €	274 €	322 €	324 €	321 €
3 taxes	Produit intercommunal	2 189 €	2 235 €	2 986 €	3 340 €	3 231 €
	Produit total	14 452 €	14 742 €	21 423 €	21 617 €	21 887 €
	Potentiel fiscal (fiche DGF)	9 607 €	17 239 €	25 157 €	23 917 €	24 505 €
	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	1,504315	0,855170	0,851591	0,903828	0,893165

Source : DGFiP (Données de la fiscalité directe locale) et DGCL

Les taux appliqués par l'EPCI sont restés stables sur la période contrôlée, l'année 2015 ayant été pour la première fois marquée par une augmentation, quoique limitée. L'accroissement des ressources fiscales sur la période provient donc essentiellement d'un « effet bases ».

⁸ Le produit de cette taxe est obtenu en appliquant, chaque année, aux bases imposables la somme des taux départemental et régional de la taxe foncière sur les propriétés non bâties appliqués en 2010 sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune, multipliée par un coefficient de 1,0485.

La CASSB dispose d'une marge de manœuvre en termes de fiscalité, puisque le coefficient de mobilisation de son potentiel fiscal (CMPF) demeure en deçà de 1 (neutralisation faite de l'année 2011, qui est non significative compte tenu de la mise en place effective de la CET cette année-là).

Du point de vue du contribuable, l'imposition au profit de l'intercommunalité vient s'ajouter à celle pratiquée par les collectivités territoriales, en particulier les communes et le département.

A titre d'exemple, en 2014, les ménages de la CASSB ont versé les sommes suivantes, pour les trois impôts « ménage », tous niveaux de collectivité confondus :

en euros	Communes	CASSB	département	Trois niveaux
TH	20 216 558 €	12 763 248 €		32 979 806 €
TFB	23 616 037 €		15 438 194 €	39 054 231 €
TFNB	545 946 €	26 932 €		572 878 €
TATFNB		125 906 €		125 906 €
Total	44 378 541 €	12 916 086 €	15 438 194 €	72 732 821 €
	61%	18%	21%	100%

La part de fiscalité perçue par le groupement demeure donc limitée.

2. Les flux de fiscalité entre le groupement et ses communes membres

La CASSB n'a pas mis en place de reversement au titre de la dotation de solidarité communautaire au profit de ses communes membres, qui bénéficient uniquement de l'attribution de compensation, mais ont également perçu beaucoup de fonds de concours (voir *infra*, point 3.2.1.2).

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Fiscalité reversée					
7321 - Attribution de compensation	4 998 001	7 973 197	7 950 283	15 274 496	15 335 875
7322 - Dotation de solidarité communautaire	0	0	0	0	0

*Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

Le montant de l'attribution de compensation a fortement augmenté entre 2010 et 2014, passant de 5 M € à 15,5 M € avec deux pics en 2011 et 2013.

Cette évolution résulte directement de l'adhésion de Bandol et surtout de Sanary, qui sont les communes qui récoltaient le plus de taxe professionnelle/contribution économique territoriale avant leur entrée dans l'EPCI et qui perçoivent, en conséquence, les sommes les plus importantes à ce titre en provenance de la CASSB.

Si Sanary bénéficie de presque la moitié du montant total de l'attribution de compensation reversée par la CASSB, il convient de rappeler que la commune est directement contributrice au FNGIR à hauteur de 3M €, ce qui minore d'autant la contribution de l'EPCI.

Communes	Attribution de compensation 2014	
	Montant (en €)	%
BANDOL	2 936 011	19,14%
BEAUSSET (LE)	1 128 137	7,36%
CADIERE-D'AZUR (LA)	285 076	1,86%
CASTELLET (LE)	342 543	2,23%
EVENOS	172 386	1,12%
RIBOUX	4	0,00%
SAINT-CYR-SUR-MER	1 510 225	9,85%
SANARY-SUR-MER	7 352 897	47,95%
SIGNES	1 608 596	10,49%
Totaux	15 335 875	100,00%

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

3. L'intégration fiscale de la CASSB

L'intégration fiscale d'un EPCI peut être mesurée au regard de la part de fiscalité prélevée et surtout conservée par celui-ci par rapport à la fiscalité globale perçue par le bloc communal, c'est-à-dire les communes et leur groupement :

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Fiscalité levée par les communes (A)	18 902 064	28 743 587	29 175 323	42 673 502	43 915 977
Fiscalité levée par le groupement (B)	6 893 251	14 873 881	14 965 121	21 488 964	21 471 885
Total communes et groupement (C)	25 795 315	43 617 468	44 140 444	64 162 466	65 387 862
Fiscalité conservée par le groupement (D)	1 909 073	6 897 152	7 014 838	6 214 468	6 136 010
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (D/C)	7,40%	15,81%	15,89%	9,69%	9,38%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (D/B)	27,69%	46,37%	46,87%	28,92%	28,58%

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

L'année 2011 a marqué un accroissement de la part conservée par le groupement au sein de la fiscalité tant du bloc que du groupement. L'intégration de la commune de Bandol a donc permis d'accroître l'intégration fiscale du groupement. En revanche, l'adhésion de Sanary a eu un effet inverse puisque la fiscalité des communes a, en 2013, proportionnellement augmenté davantage que celle de l'EPCI, tandis que la fiscalité conservée par le groupement a diminué en valeur par rapport à l'année précédente.

Le coefficient d'intégration fiscale de la CASSB a évolué depuis 2010 comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Il correspond depuis 2015 à la moyenne de la catégorie, après avoir été significativement inférieur en 2010 et 2011 :

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CIF CASSB	0,220208	0,231210	0,312604	0,255787	0,314525	0,328421
CIF moyen de la catégorie	0,317329	0,348068	0,333576	0,347270	0,351876	0,328421

Source : DGCL (fiches de notification des dotations)

3.1.1.2 Les ressources d'exploitation

Comme le montre le tableau ci-après, le montant des ressources d'exploitation est anecdotique dans les produits de gestion de la CASSB.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	N.C.
+ Domaine et récoltes	0	0	0	0	0	N.C.
+ Travaux, études et prestations de services	134 646	136 044	128 471	141 321	0	-100,0%
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	0	0	N.C.
+ Remboursement de frais	0	83 180	816	1 434	1 905	N.C.
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	134 646	219 225	129 287	142 755	1 905	-65,5%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	0	0	0	0	0	N.C.
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	N.C.
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	N.C.
= Autres produits de gestion courante (b)	0	0	0	0	0	N.C.
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	134 646	219 225	129 287	142 755	1 905	-65,5%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les ressources d'exploitation proviennent exclusivement des travaux, études et prestations de services réalisés au bénéfice de tiers et de remboursements de frais dont a bénéficié la CASSB. Alors que le montant de ces ressources, certes peu élevé, était globalement stable sur la période 2010-2013, son montant a chuté en 2014 pour devenir quasi nul.

Ces recettes sont essentiellement constituées par la redevance spéciale payée par les campings pour la collecte et le traitement de leurs déchets. Comme évoqué *supra*, la Cour administrative d'appel de Marseille a annulé les titres émis à l'encontre du camping des Baumelles pour la période de 2006 à 2011, en raison de l'illégalité des délibérations fixant le tarif des redevances. En conséquence, les titres de l'exercice 2014 ont été annulés pour l'ensemble des redevables concernés, ce qui explique la perte de recettes constatée.

En 2015, la CASSB a délibéré pour fixer les tarifs de la redevance spéciale sur les campings à partir du coût de la collecte pour chacun des campings concernés, ce qui est conforme à la réglementation et va lui permettre de percevoir à nouveau ce produit.

3.1.1.3. Les ressources institutionnelles

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	2 233 552	3 235 573	3 380 084	4 660 889	4 445 743	18,8%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	2 233 552	3 235 573	3 380 084	4 660 889	4 445 743	18,8%
Autres dotations	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	0	0	0	N.C.
Participations	93 801	16 256	54 184	16 750	28 326	-25,9%
<i>Dont Etat</i>	33 195	0	0	3 328	0	-100,0%
<i>Dont régions</i>	3 500	7 256	11 559	5 400	5 474	11,8%
<i>Dont départements</i>	33 195	0	42 625	0	16 358	-16,2%
<i>Dont communes</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont groupements</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont autres</i>	23 912	9 000	0	8 022	6 494	-27,8%
Autres attributions et participations	249 105	603 941	655 335	751 524	722 270	30,5%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	249 105	603 941	659 773	751 524	722 270	30,5%
<i>Dont autres</i>	0	0	-4 438	0	0	N.C.
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 576 458	3 855 770	4 089 603	5 429 163	5 196 338	19,2%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Facialement, du fait de l'extension de son périmètre et de l'accroissement subséquente des dotations dont elle bénéficie, la CASSB ne paraît pas avoir subi l'impact de la réduction de l'enveloppe normée des concours de l'État aux collectivités locales, en particulier de la DGF, qui en constitue la plus grosse part.

Elle est pourtant bien réelle puisque cette enveloppe, qui était jusqu'en 2008 indexée sur la croissance du PIB et sur l'inflation, puis sur la seule inflation de 2008 à 2010, a ensuite fait l'objet d'un gel en valeur de 2011 à 2013. En 2014, l'enveloppe normée a fait l'objet d'une réduction de 1,5 Md€, imputée sur la DGF, au titre de la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Cette diminution a été répartie entre les différents échelons locaux au *pro rata* de leurs ressources totales (840 millions d'euros pour le « bloc communal », dont 30 % sur les EPCI).

Ce mouvement va perdurer puisque les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales doivent diminuer de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017, proportionnellement à leur poids dans le montant des dépenses des administrations publiques (243 milliards d'euros, soit 21 % de la dépense publique en 2013). La réduction ainsi programmée sera lissée sur trois ans, à raison de 3,67 milliards d'euros en 2015 (dont 2 071 millions d'euros pour le bloc communal, exclusivement sur la DGF, imputés à hauteur de 30 % sur les EPCI), 3,67 milliards d'euros en 2016 et 3,66 milliards d'euros en 2017. Comme en 2014, un renforcement des mécanismes de péréquation est prévu, pour limiter les conséquences de cette baisse sur les collectivités les plus pauvres.

A ce titre, la CASSB est contributrice au Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC), mis en place en 2012, dont le montant augmente chaque année et qui constitue le premier outil de péréquation au niveau du bloc communal. Son fonctionnement repose sur les intercommunalités puisque, pour l'essentiel, les contributions au FPIC et ses reversements sont calculés au niveau de chaque EPCI, les montants étant ensuite répartis entre ce dernier et chaque commune membre (selon une clef qui, sauf décision contraire de l'organe délibérant de l'EPCI, fait intervenir le CIF de celui-ci et le potentiel financier des communes). Sont contributeurs les EPCI (et les communes isolées) dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale.

La CASSB a contribué au FPIC à hauteur de 17 419 € en 2012, 152 138 € en 2013 et 335 447 € en 2014. Les communes membres ont également contribué au fonds pour les montants suivants : 124 886 € en 2012, 433 523 € en 2013 et 731 072 € en 2014.

- de l'augmentation du prix du traitement de la tonne de déchets ménagers de 10 % entre 2012 et 2014 ;
- de la hausse de la fréquentation des déchetteries et du tonnage des déchets.

Le détail de l'évolution des charges produit par la CASSB confirme le poids de la compétence collecte et traitement des déchets ménagers, qui représente, en ce qui concerne les contrats et prestations de service, frais de maintenance et de location (postes ayant connu la croissance annuelle moyenne la plus élevée sur la période), plus de 80 % des charges de gestion de l'EPCI :

Collecte et traitement des déchets ménagers								
	Intégration de Bandol			Intégration de Sanary-sur-Mer			Nouveaux contrats OM	
	2010	2011	variation	2012	2013	variation	2014	variation
611- prestations de service	3 748 646,44	5 878 776,25	2 130 129,81	5 957 351,12	9 083 041,64	3 125 690,52	9 815 491,71	732 450,07
615- maintenance	256 556,09	226 551,36	-30 004,73	355 384,73	347 804,07	-7 580,66	414 934,87	67 130,80
613-614- locations	1 405,60	5 906,14	4 500,54	13 935,34	87 513,61	73 578,27	95 976,30	8 462,69
total comptes 611 + 613 à 615 "OM"	4 006 608,13	6 111 233,75	2 104 625,62	6 326 671,19	9 518 359,32	3 191 688,13	10 326 402,88	808 043,56
Total chapitre 011 "OM"	4 283 838,18 €	6 410 932,34 €	2 127 094,16	6 635 330,64 €	10 052 531,23 €	3 417 200,59	10 826 156,08 €	773 624,85
part comptes 611-615 "OM" sur chap 011 "OM"	94%	95%	99%	95%	95%	93%	95%	104%
Total général chapitre 011	4 859 049,27	7 065 822,23	2 206 772,96	7 692 548,69	11 392 191,08	3 699 642,39	11 975 147,86	582 956,78
part comptes 611 +613 à 615 "OM" sur totalité chap 011	82%	86%	95%	82%	84%	86%	86%	139%

Source : CASSB

3.1.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel ont augmenté de +11,5 % par an en moyenne de 2010 à 2014. Cette progression est inférieure à celle des autres charges, en dépit de l'extension du périmètre de l'EPCI, étant précisé que ce dernier ne rembourse pas de frais afférents à du personnel mis à disposition par ses communes membres.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	1 166 255	1 286 857	1 382 687	1 572 154	1 804 858	11,5%
+ Charges sociales	520 169	625 827	583 077	725 843	876 844	13,9%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	25 276	27 874	29 182	35 403	40 808	12,7%
+ Autres charges de personnel	14 739	14 739	14 739	15 061	7 853	-14,6%
= Charges de personnel interne	1 726 438	1 955 297	2 009 684	2 348 460	2 730 363	12,1%
Charges sociales en % des CP interne	30,1%	32,0%	29,0%	30,9%	32,1%	
+ Charges de personnel externe	0	0	39 484	86 557	5 561	N.C.
= Charges totales de personnel	1 726 438	1 955 297	2 049 169	2 435 017	2 735 925	12,2%
en % des produits de gestion	19,6%	13,2%	13,4%	14,0%	16,0%	

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel ne représentaient ainsi que 16 % des charges de gestion de la CASSB en 2014.

Au vu des enjeux liés à la transformation de l'EPCI en communauté d'agglomération et aux nouvelles compétences qui devront être exercées, il risque d'être difficile pour la CASSB de continuer à fonctionner avec un personnel, notamment administratif, aussi limité. Sur la période récente, elle a toutefois renforcé ses services en recrutant des cadres chargés du suivi des ressources humaines et de la commande publique.

La CASSB envisage certes d'externaliser un grand nombre de services (ce qu'elle fait déjà pour la collecte des ordures ménagère) et de recourir à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Cependant, outre que ces interventions ont un coût, elle doit disposer, en interne, des compétences lui permettant d'assurer le suivi de ces contrats.

Dans cette perspective, la mutualisation accrue des ressources et compétences avec les communes membres est une piste à privilégier.

3.1.2.3 Les autres charges de gestion

Ces charges, majoritairement constituées des contributions aux organismes de regroupement, ont augmenté en moyenne de +19 % par an sur la période :

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	334 988	444 969	458 525	598 989	666 483	18,8%
Dont contribution au service incendie	0	0	0	0	0	N.C.
Dont contribution aux organismes de regroupement	231 266	331 009	341 287	473 814	530 098	23,0%
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	0	0	0	0	0	N.C.
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	N.C.
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	103 331	112 077	115 382	125 175	136 385	7,2%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	350	0	700	0	0	-100,0%
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	0	0	0	0	0	N.C.
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	40	0	0	0	0	-100,0%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

En 2013 et 2014, la contribution de la CASSB aux organismes de regroupement (compte 6554) a été répartie comme suit :

	2013	2014
AUDAT	22 667 €	46 379 €
Syndicat mixte du SCOT	30 815 €	39 224 €
SITTOMAT	420 332 €	444 495 €
	473 814 €	530 098 €

L'extension du périmètre de la CASSB explique les augmentations importantes du montant des contributions versées en 2011 et 2013.

En raison d'une comptabilisation erronée au compte 6554 « Contributions aux organismes de regroupement », la contribution versée à l'AUDAT apparaît ici, alors que cette agence n'est pas un organisme de regroupement de collectivités au sens de la nomenclature M14. Le compte qui paraît le plus approprié est le 6281 « Concours divers », d'autant que l'AUDAT intervient pour la CASSB comme un prestataire de services.

En revanche, devrait y figurer la contribution versée au syndicat mixte de préfiguration du Parc naturel régional de la Sainte-Baume, qui constitue bien pour sa part un organisme de regroupement. Cette contribution, d'un montant minime (2 705 € en 2012, 2 750 € en 2013 et 2014), est en pratique enregistrée au compte 65738 « Subventions de fonctionnement aux organismes publics », alors qu'une comptabilisation au compte 6554 serait plus appropriée.

3.1.2.4 Les subventions versées

Comme le montre le tableau ci-après, le montant total des subventions versées a également été multiplié par 2,5 entre 2010 et 2014.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	77 986	16 821	668 323	224 921	193 476	25,5%
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	0	0	0	0	0	N.C.
Dont subv. autres établissements publics	66 389	0	601 831	200 554	83 659	6,0%
Dont subv. aux personnes de droit privé	11 597	16 821	66 492	24 367	109 816	75,4%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les montants alloués, que ce soit au bénéfice d'établissements publics ou de personnes privées, sont erratiques.

Le détail des subventions versées aux personnes privées est le suivant :

	2012	2013	2014
Association Var Initiative	9 867 €	9 867 €	9 867 €
GEPS (groupement d'employeurs du plateau de Signes)	10 000 €	10 000 €	10 000 €
Rugby club du Beausset	4 000 €	4 500 €	4 500 €
Sté du Canal de Provence	42 625,16 €		85 449,24 €
Total	66 492 €	24 367 €	109 816 €

Source : CA 2012 à 2014

Les sommes les plus importantes versées à ce titre concernent la Société du Canal de Provence (SCP), société d'aménagement régional.

Elles correspondent à des reversements de subventions accordées par la région PACA et le département du Var dans le cadre de la réalisation d'ouvrages d'infrastructure de lutte contre les incendies, travaux pour lesquels la CASSB a conclu, en date des 8 avril 2010 (programme 2008-2009) et 26 septembre 2011 (programme 2010-2011), un contrat de délégation de maîtrise d'ouvrage avec la SCP. L'article 3 du contrat prévoit, d'une part, que le mandant donne pouvoir au mandataire de recevoir en son nom et pour son compte tous les financements publics dont il est bénéficiaire et, d'autre part, que « dans le cas où ces financements seraient indument versés au maître d'ouvrage, celui-ci s'engage à les reverser au mandataire dans le mois suivant leur réception ». La CASSB a justifié des montants reversés à la SCP pour les deux années concernées.

La chambre régionale des comptes s'interroge, en revanche, sur la régularité du subventionnement accordé au Rugby Club du Beausset, en l'absence de compétence de l'EPCI en matière de soutien aux clubs sportifs.

3.1.3 La capacité d'autofinancement

Conséquence de l'effet de ciseaux évoqué précédemment, l'excédent brut de fonctionnement s'est fortement contracté depuis 2012. Il a diminué de -4 % par an en moyenne sur la période 2010-2014.

La CAF brute a suivi le même mouvement, au rythme annuel moyen préoccupant de -10 %, du fait d'un résultat financier systématiquement négatif sur la période et d'un résultat exceptionnel négatif en 2014. La CAF brute, qui représentait 20 % des produits de gestion en 2010, en représentait moins de 7 % en 2014.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	8 786 085	14 775 493	15 252 790	17 408 318	17 088 183	18,1%
Charges de gestion (B)	6 998 461	9 482 910	10 868 566	14 651 118	15 571 032	22,1%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 787 624	5 292 583	4 384 224	2 757 201	1 517 151	-4,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	20,3%	35,8%	28,7%	15,8%	8,9%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-164 694	-151 237	-138 019	-127 541	-220 731	7,6%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	56 510	0	0	0	0	-100,0%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	205 123	34 163	-43 814	81 944	-139 855	N.C.
= CAF brute	1 771 543	5 175 509	4 202 391	2 711 604	1 156 565	-10,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	20,2%	35,0%	27,6%	15,6%	6,8%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.2 L'investissement et le financement

Le tableau ci-dessous détaille les modalités de financement des investissements réalisés par la CASSB au cours de la période 2010-2014.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	1 771 543	5 175 509	4 202 391	2 711 604	1 156 565	15017611,94
- Annuité en capital de la dette	266 760	269 669	272 707	265 575	342 258	1 416 968
= CAF nette ou disponible (C)	1 504 783	4 905 840	3 929 685	2 446 029	814 307	13600643,86
Taxes d'aménagement	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	109 252	235 148	326 863	974 558	410 518	2 056 339
+ Subventions d'investissement reçues	102 304	327 605	77 880	45 858	306 996	860 641
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	211 556	562 753	404 743	1 020 416	717 514	2 916 980
= Financement propre disponible (C+D)	1 716 339	5 468 593	4 334 428	3 466 444	1 531 821	16517624,32
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>163,7%</i>	<i>292,5%</i>	<i>76,9%</i>	<i>93,5%</i>	<i>51,6%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 048 292	1 869 582	5 639 685	3 707 031	2 968 308	15 232 898
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	1 881 550	971 781	3 362 248	2 168 210	8 383 789
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	668 047	1 717 461	-2 277 039	-3 602 835	-3 604 697	-7099062,76
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	1 700 000	1 200 000	2 900 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	668 047	1 717 461	-2 277 039	-1 902 835	-2 404 697	-4 199 063

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

3.2.1 Les emplois d'investissements

3.2.1.1 Les investissements directs

Les dépenses d'équipement cumulées sur la période 2010-2014 se sont élevées à 15 M€, soit moins de deux fois le montant des subventions d'équipements versées, au profit des communes membres, sous la forme de fonds de concours.

En 2014, les investissements réalisés par la CASSB se sont élevés à près de 3 M€, répartis sur les opérations suivantes, qui s'étalent pour la plupart sur plusieurs exercices :

Opération	Réalisations de l'exercice	Cumul des réalisations
Maison du territoire et du patrimoine		
Aménagement des abords	190 914,76 €	1 218 565,83 €
Aménagement du musée	54 909,54 €	155 224,01 €
Aménagement intérieur et extérieur	127 915,67 €	338 886,75 €
Collecte ordures ménagères		
Déchetterie Bandol	46 454,37 €	865 156,92 €
Déchetterie de Saint-Cyr-sur-Mer	11 317,75 €	1 745 496,98 €
Conteneurs	58 814,35 €	489 311,96 €
Construction et aménagement des points d'apport volontaire	470 256,68 €	4 435 843,37 €
Autres		
ZA de Signes	291 540,85 €	1 346 586,04 €
Véhicules	17 882,75 €	1 197 246,67 €
Matériel informatique et bureautique	151 837,36 €	229 840,45 €
Mobilier de bureau	15 835,79 €	30 385,22 €
Voirie	677 449,25 €	2 896 932,67 €
Centre technique communautaire	217 676,68 €	2 392 472,01 €
PIDAF Sud-Sainte-Baume	512 698,92 €	1 234 322,16 €
Création café commerce multi-service	122 803,35 €	168 215,88 €
	2 968 308 €	

Source : CA 2014

L'ordonnateur a confirmé l'absence de programme prévisionnel d'investissements sur la période 2008-2014. Un document de prévision a été réalisé pour la période 2015-2020. Il prévoit une forte hausse des investissements propres sur la période, avec une moyenne de dépenses de 8 M€ par an.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la CASSB a indiqué que les investissements sur la période 2016-2019 étaient désormais envisagés à hauteur de 10 M€ par an, ce qui devrait, selon les dernières analyses de l'EPCI, et compte tenu des données 2015, permettre de maîtriser son endettement et limiter le recours à la fiscalité.

3.2.1.2 Les fonds de concours versés aux communes

Le mécanisme des fonds de concours, prévu, pour les communautés d'agglomération, par l'article L. 5216-5 du CGCT, autorise des mouvements financiers entre un EPCI et ses communes membres « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement (...) après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés », à la condition que le montant total des fonds de concours n'excède pas la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. Les fonds de concours constituent ainsi une exception au principe d'exclusivité et de spécialité des EPCI.

Pour les années 2011, 2013 et 2014, le montant des fonds de concours versés a presque égalé celui des investissements propres de la CASSB. Cet état de fait tend à démontrer le caractère assez peu intégré de l'EPCI, qui exerce des compétences limitées et, logiquement, investit peu directement, comme le reconnaît l'ordonnateur quand il indique vouloir, avec le passage en communauté d'agglomération, donner une nouvelle impulsion à la structure en passant d'une intercommunalité de subventions à une intercommunalité de projet (voir *supra*, point 1.2.3).

Les fonds de concours versés ont représenté, sur la période 2010-2014, un montant global de 8,4 M€, réparti entre les différentes communes comme suit :

Bandol	1 462 106,34
Le Beausset	1 286 295,49
La Cadière d'Azur	819 273,59
Le Castellet	702 658,77
Evenos	89 414,28
Riboux	39 941,52
Saint-Cyr	2 239 076,89
Sanary	1 126 909,29
Signes	618 112,73
Source : CASSB	

La CASSB établit chaque année un règlement intérieur relatif à l'attribution des fonds de concours, dans lequel sont explicitées les dépenses éligibles, les règles de plafonnement, celles relatives à la constitution des dossiers et les modalités de paiement (normalement en une seule fois, sur production des justificatifs). S'agissant de la répartition des fonds de concours, le règlement fixe trois critères, affectés de correcteurs - la population DGF, le potentiel fiscal et le produit de taxe professionnelle au profit de la CASSB - dont la combinaison permet de déterminer un montant de fonds de concours « estimé » par commune.

La CASSB a produit les délibérations concordantes des communes membres et de l'EPCI pour chacun des projets concernés. Dans tous les cas, le financement intercommunal n'excède pas celui financé en propre par la commune bénéficiaire.

L'examen des projets subventionnés fait toutefois ressortir, pour certaines communes, un véritable éparpillement des subventions, qui viennent financer des « travaux du quotidien », sans véritable enjeu pour le territoire intercommunal (voirie, réseau d'eau et d'assainissement, équipement communal, achat véhicules, etc.). Pour d'autres, sans qu'il s'agisse forcément des communes les plus importantes, les projets financés sont à la fois moins nombreux et de plus grande envergure.

De la même manière, certaines communes multiplient les demandes mais ne parviennent pas à réaliser les travaux rapidement, si bien que les fonds de concours sont versés avec un décalage, tandis que d'autres parviennent à réaliser les projets et à obtenir le versement de la subvention dans l'année.

L'ordonnateur a indiqué que depuis 2014, en lien avec le passage en communauté d'agglomération, la CASSB a décidé de ne plus accorder de fonds de concours à ses communes membres. Elle réserve dorénavant ses ressources financières pour ses propres investissements, amenés à être plus importants du fait de l'accroissement de ses compétences. De fait, 2013 est le dernier exercice au cours duquel la CASSB a délibéré pour accorder des fonds de concours et les sommes versées en 2014 ont concerné exclusivement des restes à réaliser des années antérieures.

La CASSB devra toutefois amortir les subventions ainsi versées pendant les années à venir, ce qui pèsera sur son fonctionnement.

3.2.2 Les ressources d'investissement

La CAF brute ayant connu une forte diminution depuis 2012, la CAF nette a suivi le même mouvement. D'un montant de plus de 1,5 M€ en 2010, elle n'était plus que de 814 000 € en 2014.

L'annuité en capital de la dette, stable entre 2010 et 2013, aux alentours de 265 000 €, a augmenté en 2014 (342 258 €), sous l'effet de la conclusion d'un nouvel emprunt de 1 700 000 € en 2013, dont le remboursement a débuté en avril 2014.

L'essentiel des ressources propres d'investissement de la CASSB est constitué par le FCTVA (2,05 M€ sur la période), le montant des subventions perçues étant, quant à lui, aléatoire.

3.2.3 Le financement des investissements

Au cours des années 2010 et 2011, le financement propre disponible de l'EPCI (i.e. sa CAF nette et ses ressources d'investissements propres) lui ont permis de financer ses investissements et de reconstituer son fonds de roulement. A partir de 2012, son besoin de financement n'a plus été couvert par ses ressources propres, ce qui a nécessité, dans un premier temps, la mobilisation de son fonds de roulement, puis le recours à l'emprunt en 2013 (1,7 M€) et 2014 (1,2 M€).

Le rapport entre financement propre disponible et dépenses d'équipement, jusqu'alors très élevé, a ainsi fortement chuté à compter de 2012. Si la politique d'investissement est restée soutenable jusqu'en 2013, l'année 2014 marque une nouvelle dégradation, le ratio étant désormais inférieur à 60 %, signe d'un effort d'investissement non durable.

3.3 Le bilan

3.3.1 Le besoin en fonds de roulement

Le tableau ci-dessous fait apparaître, de manière structurelle, une absence de besoin en fonds de roulement de l'EPCI, dont les dettes à l'égard des fournisseurs sont sans commune mesure avec les créances détenues.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	274 226	273 838	171 402	248 630	0	193 619
<i>Dont redevables</i>	274 226	273 838	171 402	248 630	0	193 619
<i>Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes</i>	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	496 167	844 004	799 516	1 317 891	1 492 831	990 082
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	0	16 490	109 363	53 551	67 144	49 310
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-221 942	-570 167	-628 113	-1 069 261	-1 492 831	-796 463
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-11,3	-21,6	-20,8	-26,4	-34,5	-23
- Dettes et créances sociales	0	0	0	382	551	187
- Dettes et créances fiscales	0	0	0	0	0	0
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	17 670	1 606 481	0	0	0	324 830
- Autres dettes et créances	650 965	287 547	207 097	296 176	326 900	353 737
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	758	769	0	0	0	305
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	0	8 977	0	0	230 204	47 836
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	382	1 331	0	0	0	343
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	613 545	248 503	177 693	269 657	49 933	271 866
<i>Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**</i>	0	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	-890 576	-2 464 195	-835 210	-1 365 819	-1 820 283	-1 475 217
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-45,4	-93,4	-27,7	-33,7	-42,1	
* présentation en valeur absolue						
** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente						
Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion						

Interrogée sur l'augmentation de l'encours fournisseurs sur la période, la CASSB a apporté les précisions suivantes :

« L'encours fournisseurs correspond aux dépenses de fonctionnement rattachées et aux retenues de garanties sur les travaux d'investissement.

- Les retenues de garanties font l'objet de régularisation et remboursement à la fin de l'année de parfait achèvement. Ce travail doit être maintenu en relation avec la Perception.

- L'augmentation des rattachements provient essentiellement de l'intégration des communes de Bandol et Sanary-sur-Mer, et notamment du rattachement sur l'exercice des dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers y compris les déchetteries. Ainsi ce service représente plus de 89 % des dépenses 2014 ayant fait l'objet d'un rattachement soit 1 260 566 € sur un total 1 411 881 €. »

3.3.2 Le fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	13 012 683	14 985 812	20 414 548	25 454 320	29 700 256	22,9%
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Différences sur réalisations	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Résultat (fonctionnement)	1 737 981	5 101 873	4 065 214	2 334 319	341 900	-33,4%
+ Subventions	3 967 579	4 295 184	4 373 064	4 418 922	4 725 917	4,5%
<i>dont subventions transférables</i>	0	152 605	152 605	0	0	N.C.
<i>dont subventions non transférables</i>	3 967 579	4 142 579	4 220 459	4 418 922	4 725 917	4,5%
+ Provisions pour risques et charges	666 000	666 000	666 000	666 000	666 000	0,0%
<i>dont provisions pour R&C sur emprunts</i>	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources propres élargies	19 384 244	25 048 869	29 518 826	32 873 561	35 434 074	16,3%
+ Dettes financières (hors obligations)	3 110 353	2 840 684	2 567 978	4 002 403	4 860 145	11,8%
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources stables (E)	22 494 597	27 889 553	32 086 803	36 875 963	40 294 218	15,7%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	11 349 807	15 028 706	21 502 994	28 196 152	32 519 167	30,1%
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	0	1 881 550	2 853 331	6 150 794	8 030 068	N.C.
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	528 654	532 925	546 469	599 022	704 572	7,4%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	10 821 153	12 614 230	18 103 194	21 446 336	23 784 527	21,8%
<i>dont immobilisations financières</i>	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations en cours	1 297 072	1 297 072	1 297 072	1 297 072	1 297 072	0,0%
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	3 489 211	3 487 808	3 487 808	3 486 646	4 986 582	11,8%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	60 511	60 511	60 511	60 511	60 511	0,0%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0	N.C.
= Emplois immobilisés (F)	16 196 601	19 874 097	26 348 385	33 040 380	38 863 332	24,5%
= Fonds de roulement net global (E-F)	6 297 996	8 015 457	5 738 418	3 835 583	1 430 886	-31,0%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	320,9	303,7	190,3	94,7	33,1	

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

Après avoir augmenté de près de 2 M€ entre 2010 et 2011, le fonds de roulement (FDR) est passé de 8 M€ en 2011 à 1,4 M€ en 2014. Il a ainsi diminué de -31 % par an en moyenne au cours de la période examinée. Cette réduction s'explique notamment par la mobilisation du FDR pour financer les investissements, consécutive à la baisse de la capacité d'autofinancement de l'EPCI.

Le FDR s'est établi à un niveau beaucoup trop élevé jusqu'en 2012. Il a représenté jusqu'à 320 jours de charges courantes en 2010. Ce ratio est passé à 95 jours en 2013 puis à 33 jours en 2014, niveaux considérés comme normaux pour une entité publique.

La CASSB doit toutefois être vigilante : le passage à un FDR représentant moins de 30 jours de fonctionnement constituerait un signal d'alarme. Or, son fonds de roulement a fortement diminué ces deux dernières années, alors même qu'elle a souscrit de nouveaux emprunts pour financer ses investissements et que sa transformation en communauté d'agglomération devrait générer des investissements supplémentaires à relativement court terme.

3.3.3 L'endettement

L'endettement est resté particulièrement faible jusqu'en 2012, la CASSB n'ayant conclu aucun nouvel emprunt depuis 2008. A compter de 2013, l'EPCI a emprunté de nouveau. Aussi l'encours de sa dette a-t-il augmenté de près de 2,3 M€ entre 2012 et 2014.

En conséquence, sa capacité de désendettement, tous budgets confondus, qui était excellente jusqu'en 2013 (année au cours de laquelle elle n'avait pas commencé à rembourser l'emprunt souscrit cette même année), a augmenté pour atteindre près de 5 ans en 2014, ce qui reste synonyme d'un endettement maîtrisé.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	3 377 113	3 110 353	2 840 684	2 567 978	4 002 403	4,3%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	266 760	269 669	272 707	265 575	342 258	6,4%
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	1 700 000	1 200 000	N.C.
= Encours de dette du BP au 31 décembre	3 110 353	2 840 684	2 567 978	4 002 403	4 860 145	11,8%
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	164 694	151 237	138 019	127 541	220 731	7,6%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	5,3%	5,3%	5,4%	3,2%	4,5%	
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	1,8	0,5	0,6	1,5	4,2	
Encours de dette agrégé (y.c. budgets annexes)	3 820 353	3 525 169	3 225 967	4 782 880	5 599 302	10%
Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP)	2,16	0,68	1,19	1,76	4,84	

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

La dette de la CASSB était constituée, au 31 décembre 2014, de neuf emprunts, tous classés A1 sur l'échelle des risques annexée à la circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il s'agit d'emprunts à taux fixe, pour lesquels, à l'exception de ceux souscrits en 2014, les taux sont assez élevés (compris à la date de signature entre 4,22 et 5,79 %). Les deux emprunts souscrits en 2014 pour 900 000 € et 300 000 €, dont le remboursement a débuté en 2015, bénéficient de taux beaucoup plus attractifs de 2 et 2,83 %.

Le profil de la dette intercommunale explique que son taux d'intérêt apparent est relativement élevé.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la CASSB a précisé qu'il aurait recours à l'emprunt pour financer ses investissements à venir, dans la limite d'une capacité de désendettement de 12 ans maximum en 2019.

3.3.4 La trésorerie

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	6 297 996	8 015 457	5 738 418	3 835 583	1 430 886	-31,0%
- Besoin en fonds de roulement global	-890 576	-2 464 195	-835 210	-1 365 819	-1 820 283	19,6%
=Trésorerie nette	7 188 572	10 479 651	6 573 629	5 201 403	3 251 170	-18,0%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>366,3</i>	<i>397,0</i>	<i>218,0</i>	<i>128,5</i>	<i>75,1</i>	
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>7 188 572</i>	<i>10 479 651</i>	<i>6 573 629</i>	<i>5 201 403</i>	<i>3 251 170</i>	<i>-18,0%</i>

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

Alors que l'on admet généralement que la trésorerie d'une structure publique doit représenter, en l'absence de crédit de trésorerie, entre 30 et 90 jours de charges courantes, celle de la CASSB était particulièrement élevée jusqu'en 2012, compte tenu de l'absence de besoin en fonds de roulement. Son niveau a depuis lors diminué pour revenir dans une fourchette acceptable de 75 jours de charges courantes en 2014.

3.4 Conclusion sur la situation financière

La situation financière de la CASSB affiche, sur la période 2010-2014, une tendance à la dégradation, sous l'effet d'une augmentation des charges plus rapide que celle des produits. Si, en 2011, année d'intégration de la commune de Bandol, son excédent brut de fonctionnement a fortement augmenté, il a ensuite été en diminution constante, passant de 5,3 à 1,5 M € en 2014, ce qui a entraîné une chute de sa capacité d'autofinancement brute et plus encore de sa CAF nette, compte tenu de l'augmentation parallèle, quoique modérée, de son annuité d'emprunt.

Sa situation bilancielle est satisfaisante. Elle se caractérise par une absence structurelle de besoin en fonds de roulement et par un fonds de roulement net global qui a diminué pour atteindre un niveau correspondant à un mois de charges courantes.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur de la CASSB a fait part des orientations retenues pour la période 2006-2019, à savoir une évolution lissée des produits fiscaux, une maîtrise des dépenses de fonctionnement, notamment de la masse salariale, un niveau d'investissement désormais évalué à 10 M€ en moyenne par an, une évolution modérée des emprunts, avec une capacité de désendettement de 12 ans maximum en 2019 et une épargne brute stabilisée à 2,6 M€ par an.

Les données pour 2015, devenues récemment définitives, font apparaître, en ce qui concerne le fonctionnement, une inversion de la tendance ci-dessus constatée, du fait notamment de l'augmentation des ressources fiscales de la CASSB. Conjugée à une relative stabilité de la fiscalité reversée, cette progression génère un accroissement sensible de son excédent brut de fonctionnement, qui s'élève à 4,6 M€, de sa CAF brute et également de sa CAF nette, l'endettement demeurant maîtrisé.

L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, qu'après neutralisation des recettes exceptionnelles et des dépenses non réalisées, l'excédent brut s'élèverait à 2,8 M€ en 2015, contre 1,5 M€ en 2014.

4. La gestion des ressources humaines

A titre liminaire, la chambre régionale des comptes a constaté que la CASSB n'avait pas établi de bilan social en 2013, en méconnaissance de l'obligation imposée par l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale d'établir et de présenter au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité. Selon l'ordonnateur, le bilan 2015 a été élaboré et était en cours de validation au moment de l'achèvement du contrôle.

4.1 Les effectifs

Les données figurant dans les tableaux ci-dessous, au 31 décembre de chaque année, ont été transmises par les services de la CASSB. Leur concordance avec les données figurant dans les rapports d'activités a été vérifiée.

L'évolution des effectifs permanents est la suivante :

Catégorie	2010				2011				2012				2013				2014			
	A	B	C	Total																
Nombre d'agents	2	1	47	50	2	1	50	53	3	0	54	57	3	0	64	67	5	2	64	71

*En 2014, 1 CDD sur emploi permanent correspondant au poste de DRH.
Parmi les 6 CDD de 2014, 2 sont devenus stagiaires en août 2015.*

L'effectif des emplois permanents a augmenté de 42 % entre le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2014, pour atteindre un total de 71 agents, soit 21 agents supplémentaires.

Tous les agents travaillent à temps plein.

L'évolution des flux d'entrée et de sortie des effectifs permanents de la CASSB permet de mettre en avant deux pics d'évolution :

- En 2013, onze entrées correspondent à l'intégration de la commune de Sanary-sur-Mer (huit agents) et à trois recrutements directs (un poste au service technique, un poste lié à la décision de ne pas externaliser le standard et un poste au musée et service informatique).

- En 2014, l'augmentation de sept agents s'explique par la réorganisation des tournées de collecte d'ordures ménagères pour l'un d'entre eux et, pour les autres, par un renforcement des pôles technique, administratif et culturel dû au passage en communauté d'agglomération (dont un directeur général des services, un directeur des services techniques et une directrice des ressources humaines).

Compte tenu de l'augmentation tant des effectifs que des missions de l'EPCI devenu communauté d'agglomération, la CASSB pourrait se doter d'un logiciel lui permettant de réaliser une comptabilisation complète et rapide de ses effectifs, quels que soient les statuts des agents concernés, ce qui lui permettrait d'avoir une gestion des ressources humaines plus efficiente.

La paie et les bulletins de paie sont élaborés par les services de la CASSB. Aucun système de mutualisation en la matière n'a été mis en place à ce jour. La CASSB réfléchit à la possibilité de confier cette tâche au centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale.

Les non-titulaires employés sur la période le sont majoritairement pour des renforts saisonniers pour la collecte des ordures ménagères ou, de manière plus limitée, pour le musée ou le standard. Jusqu'en 2014, la collectivité a fait appel à une société d'intérim qui répondait ponctuellement à des demandes de personnel pour remplacer des agents absents. Le contrat avec ce prestataire a pris fin en 2015.

La répartition des effectifs titulaires permanents par filière d'emplois est la suivante :

Filières	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution annuelle moyenne
Administrative	9	10	10	11	13	15 %
Technique	39	39	40	47	48	5 %
Culturelle	2	2	2	3	3	11 %
Total	50	51	52	61	64	8 %

Source : CASSB

En toute logique, au regard des compétences exercées par la CASSB, c'est la filière technique qui comprend le plus d'effectifs. La filière administrative est toutefois celle qui a été proportionnellement la plus renforcée, dans le cadre de la transformation de l'EPCI en communauté d'agglomération.

4.2 L'absentéisme

La répartition des jours d'absence des agents sur emplois permanents est la suivante :

	2011			2012			2013			2014		
	Tit	NT	T	Tit	NT	T	Tit	NT	T	Tit	NT	T
Nombre de jours d'absence titulaires et non titulaires	912	0	912	1249	0	1249	1855	0	1855	2871	0	2871
<i>Maladie dont : Maladie ordinaire LM MLD et grave maladie Accidents du travail</i>	838	0	838	1123	0	1123	1716	0	1716	2705	0	2705
<i>Maternité, paternité, adoption</i>	11	0	11	11	0	11	33	0	33	11	0	11
Exercice du droit syndical-conflits sociaux	6	0	6	1	0	1		0	0		0	0
Formation	57	0	57	114	0	114	106	0	106	155	0	155
Autres formes absences												
Total jours d'absence	912	0	912	1249	0	1249	1855	0	1855	2871	0	2871
Total effectif équivalent temps plein	50	1	51	51	1	52	60	1	61	66	1	67
Nombre de jours ouvrables	251		251	250		250	249		249	248		248
Taux global d'absentéisme en %			7,12			9,60			12,21			17,28

Tit : titulaires ; NT : non titulaires ; T : total

Source : CASSB

Les absences concernent uniquement les personnels titulaires. Le taux d'absentéisme pour cause de maladie et d'accidents de travail a nettement augmenté sur la période contrôlée. Toutefois, en 2014, cinq agents ont été absents sur la totalité de l'année, soit 1 537 jours, pour raisons médicales (CLM, CLD). Abstraction faite de ces cas particuliers, le nombre de jours d'absences serait ramené à 1 334, soit un taux d'absentéisme de 8 %.

4.3 Le régime indemnitaire

L'ensemble des sommes perçues par un agent, en complément de son traitement indiciaire et de ses accessoires (supplément familial de traitement, indemnité de résidence et éventuellement nouvelle bonification indiciaire), en contrepartie ou à l'occasion du service qu'il exécute dans le cadre de ses fonctions, constitue son régime indemnitaire.

Les avantages consentis au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif, qui découle de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour son application. Les primes et indemnités sont attribuées sur la base d'une décision de l'organe délibérant. Elles sont soumises au principe de parité avec le régime indemnitaire servi aux agents de la fonction publique de l'État.

Le régime indemnitaire des agents de la CASSB a été défini, pour l'essentiel, par délibération du 12 juillet 2004, complétée par d'autres délibérations ultérieures sur des points particuliers, essentiellement pour prendre en compte les évolutions de la réglementation.

Les intéressés perçoivent, en fonction de leur situation et de leur grade, les indemnités suivantes, dont les modalités d'attribution et les montants accordés n'appellent pas d'observations :

- l'indemnité d'administration et de technicité (59 agents) ;
- l'indemnité d'exercice de missions des préfetures (20 agents) ;
- la prime de sujétions spéciales (trois agents) ;
- la prime de responsabilité (un agent, le DGS).

4.3.1 La prime annuelle

En novembre 2014, dix agents (agents de maîtrise ou agents techniques) relevant du service de la collecte des ordures ménagères, des encombrants ou du service général, ont perçu une prime annuelle d'un montant de 282,03 € pour neuf d'entre eux et de 2 178,04 € pour le dixième.

Les services de la CASSB ont produit les délibérations se rapportant à ces primes, qui correspondent à des avantages collectivement acquis, accordés sur le fondement de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 par les communes dont relevaient ces agents avant leur transfert à la CASSB, et dont ils ont, à titre individuel, conservé le bénéfice après leur transfert, en application des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.

En effet, par délibération du 29 janvier 1985, le conseil municipal de la commune de Saint-Cyr-sur-Mer a décidé que le montant exact du complément de rémunération serait déterminé lors du vote du budget primitif de la commune. Une délibération du 5 décembre 1985 a arrêté ce montant à 1 850 F par agent bénéficiaire, ce qui correspond aux 282,03 € perçus en 2014 par les neuf agents de la CASSB.

Le dernier agent percevant cette prime est originaire de la commune de La Cadière d'Azur qui, par délibération du 15 novembre 1985, en a fixé le montant à 1/12^{ème} du salaire brut annuel de l'intéressé.

Le maintien des avantages collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi de 1984 suppose que les agents concernés bénéficiaient effectivement, à cette date, d'un complément de rémunération versé par la collectivité ou une association rattachée.

Or, en l'espèce, la CASSB, malgré des relances faites auprès des deux communes, n'a pas été en mesure de produire un acte justifiant de l'existence de ces avantages avant 1984 dans les deux collectivités concernées. Les délibérations produites sont toutes les deux postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 et ne font aucune référence précise à une décision antérieure à 1984 ayant institué un tel avantage. Elles prévoient en revanche l'inscription des crédits nécessaires au budget communal.

Cette situation est toutefois fréquente, puisque bien souvent, les décisions accordant ces avantages émanaient d'associations du type comité des œuvres sociales et n'étaient pas forcément formalisées ou n'ont pas été conservées par les communes.

La chambre régionale des comptes relève qu'en l'espèce, les primes n'ont jamais été revalorisées ultérieurement, ce qui aurait été irrégulier : le montant est toujours fixe pour les agents de la commune de Saint-Cyr et la liaison avec le montant du salaire annuel brut a été prévu *ab initio* pour celui de la commune de La Cadière d'Azur.

La CASSB est confrontée à une difficulté particulière : celle d'avoir, parfois dans un même service, des agents qui perçoivent une prime annuelle tandis que d'autres ne la perçoivent pas, sans même parler de l'agent qui perçoit, seul dans la structure, un 13^{ème} mois.

La CASSB était tenue de maintenir sa prime lors de son transfert, sauf à considérer qu'en l'absence de justificatif de l'existence d'un acte antérieur à 1984, elle n'était juridiquement pas fondée.

4.3.2 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

4.3.2.1 Le temps de travail

Selon les informations communiquées par le directeur général, les agents ont la possibilité de choisir entre 35 ou 39 heures mensuelles. Ceux qui effectuent 35 heures n'ont pas de jours de RTT tandis que les autres bénéficient de 23 jours de RTT, recalculés *au prorata* des jours d'absence pour cause de maladie.

S'agissant des congés annuels, les agents disposent de 25 jours, sauf ceux ayant un cycle de travail de 4 jours travaillés consécutifs pour 3 jours de repos, qui bénéficient de 20 jours de congés. Sont plus particulièrement concernés des agents affectés à la collecte des ordures ménagères qui travaillent en fonction des besoins définis sur les communes de Saint-Cyr-sur-Mer et une partie de La Cadière d'Azur.

4.3.2.2 La réglementation relative aux heures supplémentaires

L'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévoit que celles-ci peuvent être versées, « dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B ».

La compensation des heures supplémentaires peut être réalisée en tout ou partie, sous la forme de repos compensateur. A défaut de compensation, l'heure supplémentaire est indemnisée. La priorité est ainsi donnée à la récupération plutôt qu'à la rémunération.

Le décret du 14 janvier 2002 précise également que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies.

S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Il peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à dix.

4.3.2.3 Les heures supplémentaires rémunérées à la CASSB

Par délibération du 12 juillet 2004, le conseil communautaire a défini le régime applicable en matière d'heures supplémentaires, pour les trois filières. Pour chacune d'elles sont définies les catégories d'agents, titulaires et non titulaires, susceptibles de bénéficier d'IHTS.

Pour la filière administrative, sont concernés les fonctionnaires de catégorie C et les agents non-titulaires de même niveau et exerçant des fonctions de même nature. La délibération précise, dans la lignée du décret qu'elle vise, que l'indemnisation des heures supplémentaires n'est possible que si les agents « exercent des fonctions ou appartiennent à des cadres d'emploi, grades ou emploi de la filière administrative dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires : agent administratif, adjoint administratif, rédacteur jusqu'au 7^{ème} échelon ». Doit être notée la contradiction interne de la délibération, qui exclut les agents de catégorie B avant de les réintégrer dans la liste des cadres d'emplois concernés. La CASSB devra corriger cette incohérence.

Pour la filière technique, les IHTS sont attribuées aux fonctionnaires de catégorie C et de catégorie B dont la rémunération est inférieure à l'indice 380. Les cadres d'emplois concernés sont également listés.

S'agissant de la filière culturelle, seuls les titulaires de catégorie C, appartenant aux cadres d'emplois mentionnés, sont concernés.

La CASSB ne dispose à ce jour d'aucun moyen de contrôle automatisé des heures effectuées par son personnel : toutes les heures supplémentaires sont déclaratives. L'EPCI entre toutefois dans les cas, prévus par le décret, qui l'autorisent à indemniser les heures supplémentaires de manière déclarative puisque :

- la plupart de ses agents techniques exercent leurs fonctions en dehors de locaux de rattachement (service des ordures ménagères) ;
- les agents sédentaires susceptibles de bénéficier d'IHTS sont moins de 10 sur un même site, y compris au siège (ce qui inclut le musée du patrimoine).

La procédure à suivre relative à la réalisation d'heures supplémentaires est détaillée dans une note de service RH2015/04 du 11 février 2015. Selon le DGS, celle-ci formalise les procédures de l'EPCI en la matière. Il n'en existait pas auparavant.

Cette note précise que lorsqu'un agent va être amené à faire des heures supplémentaires, son responsable de service doit transmettre une demande justifiée à fin de validation par le DGS, qui doit transiter par la DRH et le directeur de cabinet. Cette validation est obligatoire pour que les heures supplémentaires puissent être récupérées. Des exemplaires de bordereaux de demande et d'états individuels d'heures supplémentaires à récupérer ont été produits en cours d'instruction.

La note rappelle qu'aucune heure supplémentaire n'est payée, sauf celles effectuées dans le cadre des « astreintes techniques ». En cours d'instruction, il a été précisé qu'il s'agissait bien d'astreintes techniques au sens strict, à savoir des heures effectuées par les agents techniques, amenés à intervenir après avoir été appelés à leur domicile.

Au titre de l'année 2014, 53 agents ont bénéficié du paiement d'heures supplémentaires, pour un montant total de 52 648,87 €, dont le détail apparaît ci-dessous :

HS	montant
HS Dim et JF	29 139,02
HS nuit	4 623,49
HS avt 14	13 959,89
HS ap 14	4 926,47
total 2014	52 648,87

Parmi les 53 agents concernés figurent six adjoints administratifs relevant du service de l'administration générale, qui ont perçu une rémunération d'heures supplémentaires globale de 9 265 € en 2014. Les états correspondants aux heures supplémentaires de ces agents ont été vérifiés.

Si le versement d'IHTS est possible en application de la délibération précitée de 2004 pour la filière administrative, ces versements entrent en contradiction avec ce qui est prévu dans la note interne. Celle-ci étant postérieure à 2014, elle n'est pas opposable, mais le constat peut, à tout le moins, être fait que cette note ne formalise pas le fonctionnement existant.

Au vu de la contradiction apparente entre la note, la pratique et la délibération du conseil communautaire, la CASSB doit s'interroger sur sa stratégie en la matière.

Si elle souhaite limiter de façon pérenne la rémunération d'heures supplémentaires, il conviendrait de modifier la délibération pour limiter les catégories d'agents susceptibles d'être concernés. Si elle souhaite conserver une réglementation plus souple, et opérer cette limitation au niveau de la gestion du personnel, elle doit appliquer strictement la règle qu'elle s'est fixée de ne rémunérer que les heures effectuées lors d'« astreintes techniques » et veiller, dans le circuit de validation, à ce que seuls les agents entrant dans ce cadre bénéficient de la rémunération de leurs heures supplémentaires.

Le journal des heures supplémentaires payées en 2015, produit par la CASSB, fait apparaître que le coût de la rémunération des heures supplémentaires s'est élevé cette année-là à 30 458 €, soit une réduction significative de 42 % par rapport à 2014.

Il peut toutefois être relevé qu'en dépit de la note interne, un agent du service administratif, intervenant donc hors « astreintes techniques », a bénéficié de la rémunération, pour un montant de 1 049,80 €, d'heures supplémentaires effectuées pour partie en 2014 (23,50 heures) et en mars et avril 2015 (46 heures).

Il n'y a pas de délibération concernant le dépassement du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires et, de fait, le contrôle de la paie n'a mis en évidence aucun dépassement.

4.4 La directrice des ressources humaines recrutée par contrat à durée déterminée

Par délibération n° 53/2014 du 21 juillet 2014, le conseil communautaire a créé un poste permanent d'attaché à temps complet chargé de l'administration générale.

4.4.1 Le contrat initial

L'avis de vacance d'emploi auprès du centre de gestion de 2014, n° 1578-2014/349, visé dans le CDD du 25 août 2014, n'a pu être produit. Seul l'a été un justificatif d'enregistrement d'une déclaration de création d'emploi d'un poste d'attaché dans le domaine des ressources humaines, sans mention du contenu de l'avis publié.

La candidature de Mme X... est intervenue le 1^{er} juin 2014, soit presque deux mois avant la délibération de création du poste. Elle était accompagnée de son CV, faisant apparaître que l'intéressée est titulaire d'une licence d'ethnologie et d'un DEUG de sociologie et énumérant les diverses fonctions qu'elle a occupées.

Le CDD du 25 août 2014 mentionne que Mme X... a été engagée à compter du 1^{er} septembre 2014 pour exercer les fonctions de chargée de missions, chargée de la mise en place de l'école de la nature sur l'ensemble du territoire communautaire et des ressources humaines, au grade d'attaché, dans le domaine administratif, pour une durée d'un an éventuellement renouvelable par reconduction expresse. Il précise qu'aucun candidat statutaire ne remplirait les conditions demandées. Les services de la CASSB n'ont toutefois pas été en mesure de produire les candidatures non retenues.

Le CDD fait état d'un recrutement opéré sur le fondement de l'article 3 de la loi susmentionnée du 26 janvier 1984, alinéa 5 et 7, alors que cet article ne comporte que deux alinéas, qui concernent les emplois occasionnels et saisonniers, et que les articles 3-5 et 3-7 de la même loi n'ont pas trait au recrutement de contractuels de catégorie A.

La chambre régionale des comptes en a déduit, au vu notamment des motifs contenus dans le contrat, notamment la référence à la « nature des fonctions » et aux « besoins des services », que la CASSB avait entendu se fonder sur les dispositions de l'article 3 de la loi dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, qui en a modifié la présentation. Dans la version antérieure, l'article 3 alinéa 5 autorisait effectivement les collectivités locales à recruter des contractuels de catégorie A sur des emplois permanents « lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ». L'alinéa 7, quant à lui, précisait que les contrats ainsi conclus étaient d'une durée maximale de trois ans, renouvelables par reconduction expresse dans la limite de six ans. Ces dispositions ont été reprises à l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, qui doit être regardé comme le fondement juridique du contrat conclu.

La gestion des ressources humaines ne peut être considérée comme une compétence qui ne puisse être détenue par un attaché de la fonction publique territoriale. La mission en matière de développement durable, qui consiste à assurer la mise en place et la coordination d'un enseignement à destination des enfants, ne paraît pas non plus présenter une spécificité telle que seul un agent contractuel puisse l'assurer.

4.4.2 Le renouvellement du contrat

En 2015, deux appels à candidatures effectués auprès du centre de gestion du Var ont été produits par les services de la CASSB.

Le premier appel, publié le 23 juillet 2015, était relatif à un poste de « directrice du développement durable », avec une date limite de candidature fixée au 3 août 2015 et un recrutement au 1^{er} septembre 2015. Le descriptif des missions était : « chargée de missions, chargée de la mise en place de l'école du développement durable sur l'ensemble du territoire communautaire en partenariat avec le service des ressources humaines ».

Le deuxième appel, publié le 24 juillet 2015, concernait un poste de directeur de développement durable et directeur des ressources humaines, comme lors du recrutement initial. Les dates de candidature et de recrutement étaient identiques à celles figurant dans l'avis précédent. Le descriptif des missions du poste était : « chargé de missions, chargé de la mise en place de l'école du développement durable sur l'ensemble du territoire communautaire chargé de la direction des ressources humaines ». Cet avis a donc réintroduit la mission direction des ressources humaines que, vraisemblablement par erreur, le premier ne mentionnait pas.

Deux copies de candidatures, non retenues, ont été transmises. Le motif principal pour lequel les candidats ont été écartés est leur niveau de connaissance insuffisant sur le thème du développement durable.

Le second CDD conclu avec Mme X..., daté du 4 août 2015, soit le lendemain de la date limite de candidature, prévoit une prise de fonctions au 1^{er} septembre 2015 pour exercer les mêmes missions qu'en 2014, sauf « la mise en place de l'école du développement durable », devenue « suivi de l'école ».

Le contrat fait référence à la déclaration de vacance d'emploi de 2014 n° 1578-2014/349 effectuée auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Var, qui ne figure pas au dossier de l'agent.

Ce CDD n'a pas le même fondement que le premier, puisqu'il s'agit, en application de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984, de « faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire », ce qui autorise le recours à un contractuel pour une durée d'un an, renouvelable une fois pour la même durée, si un fonctionnaire n'a pu être recruté entre temps.

Or le poste n'était pas vacant, puisqu'il était déjà occupé depuis un an par Mme X..., dans le cadre d'un CDD renouvelable jusqu'à une durée totale de six ans.

Si la chambre régionale des comptes s'interroge sur le recrutement initial, elle ne comprend pas davantage les raisons pour lesquelles la CASSB s'est replacée dans une logique d'appel à candidatures formel alors qu'elle souhaitait, et pouvait, conserver l'intéressée sur le poste.

4.5 La mutualisation du poste de DGS du 15 août 2014 au 1^{er} mai 2015

La convention de mise à disposition afférente à cette mutualisation, prise en application de délibérations concordantes de la CASSB et de la commune de Sanary, adoptées en juillet 2014, n'a été conclue que le 26 novembre 2014, pour une prise d'effet de la mise à disposition au 15 août 2014. Ses modalités ont donc été précisées plus de trois mois après la prise de fonctions de l'agent concerné.

Interrogée sur ce point, la CASSB fait valoir que la chronologie des faits confirme la volonté des deux assemblées de mutualiser le poste dès le 15 août 2014, que les délibérations et le projet de convention ont été transmis au contrôle de la légalité dans les délais et que seule une erreur matérielle explique le retard pris pour la signature de la convention.

Il n'en demeure pas moins que l'agent concerné a partagé son temps de travail entre la CASSB et Sanary sans qu'un acte juridique exécutoire ne le fonde à le faire et alors que la convention, signée le 26 novembre, prévoit un début d'exécution le 15 août 2014, en méconnaissance du principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

D'autre part, l'intéressé n'a été détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS qu'à compter du 15 octobre 2014, par arrêté du président de la CASSB du même jour. Pour la CASSB, le détachement sur emploi fonctionnel est sans incidence dès lors qu'il est intervenu « sans changement dans les missions et sans conséquence sur le principe de la mutualisation, déjà effective ». Pourtant, c'est bien en qualité de DGS que le poste a été mutualisé, puisque la convention précitée prévoit une mise à disposition de l'agent « pour l'exercice de ses compétences en matière de direction générale des services et de pilotage de l'organisation territoriale ».

Par ailleurs, ni la convention, ni les termes de la délibération de la CASSB ne font mention du niveau de rémunération et de la répartition du temps de travail du directeur général entre l'EPCI et la commune, ce qui constitue pourtant une donnée substantielle de la mise à disposition sur laquelle les conseillers communautaires devaient être informés pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause.

Au cours du contrôle, la CASSB a indiqué que M. Y... « a exercé les missions de directeur général des services des deux structures sur la base initiale de 3 jours par semaine pour la ville et 2 jours pour l'EPCI ».

Pourtant, il ressort des pièces justificatives qui accompagnent le décompte joint au titre de recette établi le 5 février 2015 et adressé à la commune de Sanary en vue du remboursement des éléments de rémunération de M. Y... pour le second semestre 2014, que c'est la moitié de la rémunération de l'intéressé qui est concernée, ce qui suppose une mise à disposition à hauteur de 50 % du temps de travail du DGS.

Au vu de ces éléments, la CASSB a refacturé un mi-temps à Sanary alors qu'elle aurait dû facturer un 3/5^{ème} de temps.

Se pose également la question du montant de la rémunération remboursée par la commune, à partir du moment où l'agent a été détaché sur l'emploi fonctionnel de DGS (octobre 2014).

En effet, l'emploi fonctionnel de DGS de la CASSB (qui, eu égard à sa population, est assimilée à une commune de 40 à 80 000 habitants) relève d'une grille indiciaire distincte de celle des DGS des communes de 5 000 à 20 000 habitants, catégorie à laquelle appartient la ville de Sanary, dont la population INSEE 2012 était de 16 062 habitants, selon les classifications des emplois de direction ressortant des décrets n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés et n° 87-1102 du même jour relatif à l'échelonnement indiciaire de certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

Si la CASSB fait valoir, à juste titre, que la ville de Sanary bénéficie depuis 1998, en sa qualité de commune touristique, d'un surclassement démographique dans la catégorie des communes de 20 à 40 000 habitants et que sa population DGF 2014 est de 21 895 habitants, il n'en demeure pas moins que le poste de DGS de la CASSB et celui de la commune relèvent non seulement de deux grilles indiciaires différentes, mais sont également soumises à des exigences de grades distinctes.

Certes, la différence de rémunération entre les deux grilles est minime, comme l'indique la CASSB, qui ne conteste pas l'analyse juridique de la chambre régionale des comptes : « (...) la nomination de M. Y... sur un emploi de DGS à Sanary-sur-Mer aurait pu se faire sur la grille indiciaire de DGS de 20 000 à 40 000 habitants. Dans ce cas sa rémunération mensuelle brute se serait élevée à 3 181,01 € au lieu de 3 273,61 € soit une différence mensuelle sur le traitement de base de 92,61 € brut. / La différence notable entre les deux grilles est l'indice terminal soit 1015 dans un cas soit hors échelle dans le cas de l'EPCI ; le DGS a été classé au 1^{er} octobre 2014 au 5^{ème} échelon de son grade, très loin de l'indice terminal. »

Les frais autres que la rémunération sont répartis en fonction d'un coût unitaire calculé en application de l'article 5-2 de la convention, sur la base des frais réels supportés par les deux entités, à savoir, pour Sanary-sur-Mer, la mise à disposition d'un véhicule de fonction, et pour la CASSB, la mise à disposition d'un téléphone et d'un ordinateur.

Si la CASSB entend renouveler l'expérience de la mutualisation de postes, qui constitue un outil de gestion à développer entre petites intercommunalités et communes membres, il lui appartiendra de veiller à signer les conventions avant le début de la mise à disposition, de s'assurer du bon niveau de rémunération des agents concernés et de la correcte répartition entre les deux collectivités des frais correspondants.

4.6 Les contentieux RH

Au cours de la période sous contrôle, un seul dossier RH a donné lieu à contentieux judiciaire. Il concerne un ancien directeur général des services, en fonction du 16 juin 2003 au 19 janvier 2009, date à laquelle il a été mis fin à son détachement sur cet emploi et procédé à son reclassement en qualité de chargé d'affaires « élimination des déchets ». L'intéressé a contesté cette décision, puis de nombreuses autres concernant sa situation administrative.

Le différend opposant cet agent au président de la CASSB a donné lieu à pas moins de 14 décisions juridictionnelles entre 2009 et 2013. *In fine*, la CASSB a dû lui payer des éléments de rémunération concernant la période du 12 novembre 2009 au 1^{er} février 2010 et a été condamnée à lui verser une indemnité de 10 000 €.

Outre les frais non compris dans les dépens, la CASSB a fait appel à un avocat pour la représenter au cours de ce contentieux, pour un montant de plus de 24 500 € (au vu de sa comptabilité d'engagement).

Enfin, l'intéressé étant désormais pris en charge par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Var, la CASSB finance une partie de sa rémunération, ce qui lui a coûté 38 938 € en 2014 et 69 806 € en 2015.

5. La zone d'entreprises de Signes

La gestion de la zone d'entreprises de Signes constitue une compétence historique de la CASSB, au titre du « développement économique ». Elle a été transférée à la date du 31 décembre 2001 par la commune de Signes, qui avait procédé à sa création et en avait confié la réalisation à la chambre de commerce et d'industrie du Var (CCIV).

5.1 Le cadre historique et juridique de la zone d'entreprises

5.1.1 Une zone créée pour relancer l'activité économique varoise

Cette zone constitue l'un des quatre sites d'implantation de la zone d'entreprises Var Côte d'azur, créée en application de l'ordonnance n° 86-1113 du 15 octobre 1986 relative aux avantages consentis aux entreprises créées dans certaines zones, elle-même prise en application de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures d'ordre économique et social, dont l'article 2 concerne les mesures nécessaires au développement de l'emploi et permet au gouvernement « en vue d'inciter à la création d'emplois, [de] consentir, pour une période limitée, aux entreprises situées dans certaines zones où la situation de l'emploi est particulièrement grave, des exonérations ou des réductions d'impôts d'État ou de cotisations sociales, ou encore, modifier, pour une période limitée, les règles d'assiette des impôts d'État auxquels ces entreprises sont assujetties ».

L'ordonnance précitée du 15 octobre 1986 détaille les modalités des exonérations fiscales pouvant être accordées dans les zones créées dans certains bassins d'emploi, dont celui de Toulon-La Seyne. Elle précise que le décret créant la zone est pris au vu d'une convention conclue entre l'État, la ou les collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés, la personne publique ou le concessionnaire chargé de l'aménagement de la zone le cas échéant. Cette convention « définit notamment les conditions d'aménagement et de gestion de la zone ainsi que les conditions de cession ou de location des immeubles bâtis ou non bâtis situés dans la zone ».

Le bassin d'emploi de Toulon-La Seyne a été concerné par ces mesures, en raison des difficultés économiques importantes consécutives à la fermeture des chantiers navals du secteur. Une convention a ainsi été conclue pour cinq ans le 28 février 1987 entre l'État, plusieurs communes du Var et la CCIV s'agissant de la zone d'entreprises Var Côte d'Azur, qui compte quatre sites dont celui de Signes.

5.1.2 Les termes du contrat conclu avec l'aménageur, la CCIV

Par convention en date du 4 novembre 1986, la commune de Signes a confié à la CCIV la maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement d'une zone d'activités de 240 hectares située au lieudit « Le plateau de Signes », puis la gestion de cette zone « jusqu'à parfait accomplissement de ses obligations ».

Sur le plan juridique, la zone est une zone d'aménagement concerté (ZAC), dont les terrains appartiennent à la CCIV, qui en assure la viabilisation avant commercialisation.

Les missions de la CCIV sont déclinées à l'article 2 de cette convention. Il s'agit, notamment, d'aménager la zone « dans le cadre du programme et de prescriptions techniques, élaborés et retenus dans le dossier de création-réalisation de la ZAC », de « gérer provisoirement l'ensemble des équipements dans l'attente de leur transfert à la commune ou à la structure *ad hoc* », de « maîtriser le foncier par toute procédure utile à la réalisation de la zone » et de « commercialiser la zone ».

L'article 5 de la convention du 4 novembre 1986 précise qu'« au terme des garanties de parfait achèvement ou éventuellement à l'échéance de la garantie décennale, pour les ouvrages l'exigeant, la chambre de commerce remettra à la commune, l'ensemble des espaces, ouvrages et infrastructures de l'ensemble de la zone. / (...) / Toutefois, la commune ne dispose ni de ressources financières ni de personnel suffisants pour gérer ces installations communes. / En conséquence, la CCI propose à la commune, qui l'accepte, d'étudier avec elle le montage, sur les plans juridiques, administratifs et financiers d'une structure de gestion de ces installations que la commune confierait en concession à ladite structure. / (...) »

Une convention tripartite a été conclue à cet effet le 5 février 1990 entre la commune de Signes, la CCIV Var et la SOGESPAS (société de gestion du parc d'activités du plateau de Signes), créée pour assurer cette gestion et bénéficiant d'un contrat conclu le 5 février 1990 avec la CCIV pour l'entretien des installations et équipements communs du parc d'activités. Sa mission a pris fin en 2008 et relève désormais de la CASSB.

Au vu des documents transmis par la CASSB, un avenant n° 1 a été conclu entre la commune et la CCIV le 6 octobre 1989 afin de définir les modalités du transfert à la commune des ouvrages et installations réalisés par la CCIV (voies et réseaux divers des deux premières tranches de la ZAC et ouvrages et installations extérieurs à la zone : station d'épuration, réseau d'évacuation des eaux usées, station de pompage d'eau brute, réservoir de stockage et réseaux correspondants). Cet avenant, et la convention de transfert correspondante, prévoient que :

- les voies, réseaux divers et espaces libres internes à la zone feront l'objet d'un transfert gratuit et de plein droit à la commune de Signes, soit dès leur réalisation, soit à l'issue des garanties de parfait achèvement ;

- les ouvrages primaires intérieurs ou extérieurs à la zone et ceux assurant les liaisons nécessaires entre les ouvrages extérieurs et les réseaux intérieurs, listés dans l'avenant, seront cédés à la commune au prix HT de 41 577 047 F, majoré d'un montant de 24 641 087,90 F au titre des frais financiers liés au paiement différé du prix ;

- le transfert interviendra à la date du 1^{er} janvier 1994, qui correspond à l'ouverture de l'exercice au cours duquel l'ensemble des entreprises implantées sur la zone acquitteront la taxe professionnelle ou tout impôt pouvant s'y substituer ;

- le prix sera acquitté par fractions annuelles déterminées par références aux recettes annuelles provenant de la taxe professionnelle perçue par la commune au titre de la zone, jusqu'à extinction de sa dette, le premier versement devant intervenir au 30 juin 1994 pour un montant provisoire de 1,5 MF.

Un (second) avenant n° 1 à la convention du 4 novembre 1986 a été signé le 6 janvier 1997. Il organise le transfert des équipements publics correspondant aux équipements primaires à la commune de Signes « à titre gratuit après l'estimation des services fiscaux en date du 7 juillet 1995, pour leur valeur vénale au franc symbolique ».

Compte tenu de la contradiction entre ces deux avenants, des explications ont été demandées à la CASSB, qui n'a pas été en mesure d'expliquer cette incohérence. Compte tenu de l'ancienneté des faits, c'est le maire de Signes, M. Michel, qui a confirmé oralement que le transfert était bien intervenu, mais « à titre gratuit », la commune n'ayant pas les moyens d'acquitter la somme initialement demandée par la CCIV. Dans ces conditions, ce « second » avenant, au demeurant non revêtu du visa de la préfecture, doit être regardé comme se substituant au précédent, qui n'a jamais été appliqué et n'est même peut-être jamais entré en vigueur.

Un avenant n° 2 à la convention de 1986 a été signé le 6 janvier 1997 (soit en même temps que le « second » avenant n° 1). Il avait pour objet d'instituer une participation financière de la commune de Signes aux efforts de commercialisation des terrains nécessaires au développement de la zone d'activités.

En effet, entre 1987 et 1992, la CCI a commercialisé 57 hectares sur les 240 de la zone. A compter de 1992, le régime fiscal dérogatoire mis en place du fait de la convention précitée de 1987 a pris fin. La conjoncture économique n'ayant pas, depuis lors, favorisé la commercialisation de nouveaux terrains, la charge des emprunts souscrits par la CCI pour leur acquisition ne lui permettait pas de financer une politique de commercialisation d'envergure.

La commune de Signes, qui perçoit depuis 1994 la taxe professionnelle acquittée par les entreprises implantées sur le parc d'activités, a proposé une aide économique sous forme d'aides indirectes de trois ordres au bénéfice des entreprises du secteur productif :

- l'aide à la promotion et aux actions de commercialisation de la zone ;
- la bonification du prix des terrains à des entreprises pour leur implantation ;
- l'aide aux infrastructures d'accueil telles que l'organisation du transport des salariés travaillant sur la zone ou le financement de la restauration inter-entreprises.

Cette aide était globalement plafonnée à 30 % du montant annuel des ressources provenant de la taxe professionnelle perçue pour la zone.

L'article 5 de cet avenant n° 2 prévoit que, pour les actions de promotion, de commercialisation et le fonctionnement des infrastructures d'accueil, la CCI établit « un plan d'emploi de cette somme » qu'elle soumet à la commune pour acceptation. Une fois le plan réalisé, la CCI doit fournir à la commune tous les justificatifs de dépenses et d'utilisation des fonds employés. L'article 7 précise que cet accord est conclu pour une période de trois ans « renouvelable par tacite reconduction par période annuelle ».

La communauté de communes Sud-Sainte-Baume s'est substituée à la commune de Signes à compter du 31 décembre 2001, en application de l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2001 portant extension des compétences et transfert de la zone d'entreprises de Signes.

A cette occasion, la convention du 4 novembre 1986 et ses avenants ont été transférés à la communauté de communes, ce transfert ayant été acté par un avenant n° 3, daté du 26 avril 2002, rendu exécutoire le 3 mai 2002.

La convention de 1986 et ses avenants continuent de produire leurs effets, puisque la commercialisation de la totalité des terrains de la zone par la CCIV n'est pas achevée.

5.2 Les caractéristiques de la zone

Située à proximité du circuit Paul Ricard, la zone d'activité de Signes se déploie dans un cadre très naturel.

Sa superficie, qui correspond au périmètre de la ZAC, est de 240 hectares, dont 185 sont destinés aux entreprises et 55 correspondent aux espaces communs et espaces verts. Une surface d'un peu plus de 100 hectares, divisés en 85 lots, a été commercialisée. A fin 2015, elle comptait 150 entreprises employant 1 800 salariés.

Il ressort des informations sur la surface restant à commercialiser, transmises par la CCIV, qu'« une quarantaine de lots *a minima* sont à l'état de projet. Certains ne sont pas encore sous "découpés", ni les voiries dessinées (...). L'aménagement se faisant au fur et à mesure de la commercialisation, par tranche, d'Est en Ouest. »

L'aménagement et l'entretien des espaces publics de la zone relèvent de la CASSB (voirie, espaces verts), ainsi que la distribution de l'eau et l'assainissement (qui constituent deux budgets annexes).

L'un de ses atouts majeurs est de proposer des terrains de grande superficie (minimum de 5 000 m²) à un prix peu élevé, s'échelonnant de 35 à 50 € le m² (50 € le m² viabilisé en 2013 et 2014) dans un département où le foncier est plus cher, non loin de secteurs saturés comme Marseille.

Le bâtiment central de la zone, dénommé « centre-vie », qui accueille plusieurs services communs, a été édifié par la CCIV. On y trouve un restaurant inter-entreprises d'une capacité de 200 couverts, une antenne de la médecine du travail, la poste, des salles de réunion ainsi que les locaux du GEPS (groupement des entreprises du plateau de Signes).

Le parc dispose depuis 2009 d'une crèche associative de 40 berceaux (en 2013) et d'une résidence de tourisme et d'affaires (Le Domaine de Manon) qui compte 76 maisons et 57 appartements. Depuis 2009 également, il bénéficie d'une desserte par les transports en commun (réseau Varlib) depuis Toulon.

Le secteur des sports mécaniques regroupe 20 entreprises et 300 salariés, celui de la santé et du bien-être 400 salariés (Ipsen, Evaliance, Elitech, EMP), et l'agro-alimentaire 350 salariés (Coca Cola notamment). L'aéronautique est une filière plus récemment implantée dans le parc.

Le parc privilégie l'intégration environnementale et bénéficie, en tant que tel, du niveau 2 de la certification Iso 14001. Il est également, depuis le 5 juillet 2012, la 1^{ère} zone d'activités labellisée « Qualité Eco Var ».

Ses atouts ne compensent que partiellement son handicap majeur, lié à l'absence d'accès direct à l'autoroute qui relie Marseille à Toulon : la zone n'est accessible que par des « petites » routes, en l'absence, notamment, de voirie permettant le contournement de la commune du Beausset. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la CASSB a indiqué qu'il avait initié un projet en ce sens de longue date mais que celui-ci « se heurte aux compétences communales en matière d'urbanisme ».

L'animation quotidienne de la zone est portée par le groupement d'employeurs de la zone de Signes (GEPS). Il s'agit d'une association de la loi de 1901 qui regroupe les entreprises du secteur, et dont les locaux sont situés dans le « centre-vie ». Cette association est subventionnée par la CASSB depuis 2011, à hauteur de 10 000 € par an. Elle bénéficie également d'une aide plus importante de la CCIV (22 500 € en 2013), refacturée à la CASSB.

5.3 Le litige ayant opposé la CCIV et la CASSB sur la mise en œuvre du « plan d'emploi de la taxe professionnelle »

La CCI du Var a engagé fin 2011 une procédure devant la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sollicitant de cette dernière qu'elle constate le caractère obligatoire de créances détenues sur la CASSB résultant de la mise en œuvre des plans d'emploi de la taxe professionnelle de la zone d'entreprises du plateau de Signes. Les créances non réglées au jour de la saisine s'élevaient à un montant total de 259 577,54 €. Elles correspondaient aux plans d'emploi des années 2004, 2005, 2006 et 2008, dont les montants n'avaient été que partiellement acquittés par la CASSB, à concurrence de 422 015 € (l'année 2007 ayant, quant à elle, été payée en totalité).

Jusqu'alors, aucune difficulté n'avait été relevée, que ce soit par la communauté de communes Sud-Sainte-Baume ou, antérieurement, par la commune de Signes dans l'application de la convention du 4 novembre 1986 et de ses avenants successifs pour laquelle, jusqu'en 2003, la commune, puis l'EPCI, ont acquitté les contributions dues.

La chambre régionale des comptes a considéré, dans un avis en date du 1^{er} février 2012, que la créance revendiquée par la CCIV présentait pour la CCSSB le caractère d'une dépense obligatoire, au motif qu'elle était à la fois certaine, échue et liquide, mais surtout non sérieusement contestée par la CCSSB.

Pour arriver à cette conclusion, la juridiction s'est appuyée sur les termes de la convention initiale et de son avenant n° 2, qui prévoient le versement de cette aide financière, et qui ont été transférés à la communauté de communes lorsqu'elle a pris la compétence sur cette zone. Elle a également relevé que cette convention n'était pas caduque, en l'absence de commercialisation de la totalité des terrains par la CCI, que cette dernière avait produit, à l'appui des demandes de paiement, les pièces justificatives des frais engagés, conformément aux termes de la convention, que la prescription quadriennale n'a jamais été acquise au profit l'EPCI, que le plafond de 30 % de

la taxe professionnelle perçue n'avait jamais été dépassé et que les plans d'emploi successifs proposés par la CCIV avaient systématiquement été approuvés par le conseil communautaires de la CASSB.

La CASSB a procédé au paiement de la somme en litige de 259 577,54 € par mandat daté du 22 juin 2012.

5.4 Le bilan de la zone d'entreprises, 30 ans après sa création

5.4.1 La mise en œuvre du plan d'emploi de la taxe professionnelle (PETP) sur la période 2004-2015

Les plans d'emploi successifs, conclus entre la CASSB et la CCIV en application de la convention de 1986, sont établis sur le même modèle. Dans les versions les plus anciennes, il est fait référence au produit de la taxe professionnelle perçue sur la zone et au plafond de 30 % mobilisable par le plan d'emploi.

Pour autant, et dès 2004, premier exercice étudié, le plafond de 30 % est mentionné à titre purement informatif, puisqu'une mention est introduite pour faire état du financement maximal mobilisable par la CASSB, inférieur audit plafond, et sur la base duquel est établi le budget prévisionnel de la CCIV.

Ce budget prévisionnel détaille les frais selon deux postes, étant précisé qu'ils sont susceptibles d'évoluer de poste à poste, dans le respect de l'enveloppe globale :

- promotion et actions de commercialisation, au sein duquel les prévisions budgétaires sont réparties selon les opérations programmées ;
- infrastructures d'accueil, avec une répartition entre rénovation et entretien du « centre-vie ».

Une fois les actions réalisées par la CCIV, *via* ses propres prestataires le cas échéant, celle-ci adresse à la CASSB, en vue du paiement, un état détaillé des frais engagés, co-signé par le président et le trésorier de la CCIV, sur lequel figure chacune des dépenses effectuées au profit de zone avec sa date et le nom du prestataire.

Sur le plan juridique, la chambre régionale des comptes a constaté que pour trois années successives (2009 à 2011), aucun plan d'emploi de la taxe professionnelle n'avait été conclu entre la CASSB et la CCIV, alors que des paiements étaient intervenus au profit de cette dernière, sur lesquels le conseil communautaire de la CASSB ne s'était, à aucun moment, prononcé et sans que la CASSB ait été mise à même de s'assurer de la nature et du montant des dépenses engagées par l'aménageur. La CASSB a toutefois été en mesure de produire les factures acquittées par la CCIV pour la zone de Signes au cours de ces trois années, qui recouvrent globalement les sommes versées au titre du volet « promotion et action de commercialisation ». Le surplus correspond aux frais de participation aux infrastructures d'accueil, autrement dit à la contribution versée annuellement par la CCIV au GEPS.

La CASSB a également, en 2012, remboursé à la CCIV une somme de plus de 16 000 € au titre de la signalétique du parc, sans que cette somme ait été rattachée à un plan d'emploi ou approuvée par l'assemblée délibérante.

Cette situation peut s'expliquer, comme l'ont confirmé les services de l'EPCI, par le conflit qui a opposé la CASSB et la CCIV sur l'exécution des conventions annuelles, qui a donné lieu à saisine de la chambre régionale des comptes, et dont le dénouement, défavorable à la CASSB, a pu faire que les paiements ultérieurs, afférents aux années 2009 à 2011, sont intervenus de manière précipitée, sans que les plans d'emploi, non conclus du fait de la rupture du dialogue entre les parties, aient été préalablement régularisés.

En 2014, la CASSB a payé à la CCIV la somme de 144 000 € correspondant à la totalité du montant du budget prévisionnel prévu dans le plan d'emploi, alors que les justificatifs produits le 27 avril 2015 par la CCI du Var font état d'un montant de dépenses réalisées ou engagées au titre de l'exercice 2014 de 108 722,38 €, soit un trop perçu de 35 277,62 €, montant comptabilisé par la CCIV dans un compte de tiers (compte 441800 « Subventions à reverser ou perçues d'avance »).

Il a également été constaté que les PETP étaient proposés de plus en plus tardivement par la CCIV à la CASSB, cette dernière ne répondant d'ailleurs pas à ces sollicitations, ce qui tend à décaler dans le temps les prestations, leur paiement puis leur remboursement. En particulier, le plan d'emploi au titre de 2015 n'a été transmis à la CASSB pour approbation qu'en décembre 2015, si bien qu'il n'a pu passer en conseil communautaire qu'au cours du premier semestre 2016.

Enfin, les bilans annuels transmis par la CCIV depuis 2010 sont très succincts (certains ne font qu'une page) au regard du rôle assigné à l'aménageur et au coût répercuté sur la CASSB.

5.4.2 Le bilan financier pour la CASSB

La chambre régionale des comptes a tenté d'établir un bilan du coût de la zone pour la CASSB, à partir des données disponibles, parfois incomplètes.

A partir des éléments figurant dans les plans d'emploi annuels conclus avec la CCIV, des sommes effectivement mandatées et des chiffres transmis par l'EPCI, le bilan chiffré du coût des conventions annuelles pour la CASSB est le suivant :

Année	Montant TP perçue sur ZE (mentionnée dans PETP ou précisée par CASSB)	Remboursement maximum fixé dans PETP	Montant payé à la CCIV
2004	1 943 859 (base 2001)	372 500	290 306,86
2005	1 877 617 (base 2003)	421 000	214 014,49
2006	1 877 617 (base 2003)	363 500	131 177,00
2007	non renseigné	152 300	76 953,19
2008	non renseigné	105 564	46 094,19
2009	non renseigné	pas de PETP signé	73 426,31
2010	non renseigné	pas de PETP signé	61 945,63
2011	non renseigné	pas de PETP signé	61 275,70
2012	non renseigné	190 045	190 045,00
2013	1 302 235 (états fiscaux)	119 600	56 509,34
2014	non renseigné	144 000	144 000,00
2015	non renseigné	192 000	185 000 (charge prévisionnelle rattachée)
TOTAL			1 530 747,71

Sur la période 2004-2015, la CASSB a ainsi versé plus de 1,5 M€ à la CCIV au titre de la promotion et de la commercialisation de la zone et du fonctionnement des équipements communs, ce qui représente une somme annuelle moyenne de 127 562 € sur la période.

A cet égard, il peut être souligné que, contrairement à ce qu'a affirmé le président de la CCIV dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, la chambre de commerce n'avait pas contractuellement « droit » au versement d'une somme correspondant à 30 % du produit de la taxe professionnelle perçue sur la zone : ce pourcentage constitue un plafond, le remboursement devant, aux termes de l'avenant n° 2 de 1997, s'opérer à partir des frais réellement engagés par la CCIV, qui sont les seuls que la CASSB est tenue de prendre en charge.

Par ailleurs, pour tenter d'approcher le coût des frais engagés directement par la CASSB sur la zone de Signes, les services ont produit le détail des charges engagées par elle pour son entretien et son équipement. Il s'agit essentiellement de travaux de voirie au sens large (routes, parking, trottoirs), de l'entretien des espaces verts, ainsi que des frais de location et des charges afférentes au bâtiment du « centre-vie ».

En investissement, la CASSB a dépensé, sur la période 2009 à 2014, une somme globale de 1 365 111 €, ce qui représente une moyenne de 227 518 € par an. En fonctionnement, en raison d'un changement de logiciel comptable, seules les charges afférentes aux années 2013 et 2014 ont pu être isolées. Après neutralisation des sommes versées à la CCIV, déjà comptabilisées ci-dessus, la CASSB a dépensé 297 842 € sur deux ans, soit une moyenne annuelle de 148 920 €.

Même si les périodes sur lesquelles le chiffrage a été effectué n'ont pas la même durée et que les moyennes établies sont en conséquence plus ou moins significatives (surtout pour les frais directs de fonctionnement, avec deux années seulement disponibles), le coût moyen annuel de la zone, hors collecte des ordures ménagères, peut être estimé à 504 000 €. Cette somme, qui se situe vraisemblablement en deçà du coût réel de la zone d'activités, est constituée à hauteur d'environ 25 % de son montant par la participation versée à la CCIV.

Ce coût doit être mis en rapport avec les produits perçus par la CASSB sur la zone, qui font apparaître une tendance à la baisse.

5.5 L'avenir de la zone

Le bilan de la commercialisation de la zone d'activités de Signes par la CCIV est très mitigé, puisqu'après presque 30 ans d'existence, le parc est loin d'être rempli : une surface de 85 hectares est encore aujourd'hui disponible à la vente, ce qui correspond à près de 46 % de la surface de la zone ouverte aux entreprises.

Au vu de ces résultats, rapportés au coût de cet équipement pour la CASSB, l'établissement peut légitimement s'interroger sur l'intérêt pour lui de poursuivre ce dispositif en l'état.

Historiquement, celui-ci avait du sens, puisqu'il s'agissait de porter cette zone, censée dynamiser un bassin d'emploi en grande difficulté, au moment de la fin des avantages fiscaux accordés aux entreprises pour s'y implanter. Il paraissait logique, d'une part, de mettre en place des actions de promotions « palliatives » et, d'autre part, de les confier au promoteur propriétaire des terrains, revendus à moindre coût. Aujourd'hui, il paraît toutefois difficile de continuer sur le même modèle.

Dans le cadre de sa transformation en communauté d'agglomération, intercommunalité dont le développement économique est un des cœurs de compétences, la CASSB pourrait envisager de reprendre davantage la main sur cette zone, quand bien même elle n'en a pas la maîtrise foncière, pour assurer sa promotion, soit elle-même, soit dans un cadre partenarial plus dynamique.

De son côté, la CCIV a bien conscience des difficultés auxquelles elle doit faire face dans sa mission de commercialisation et de promotion, puisqu'elle a lancé en 2015 une étude de positionnement du parc d'activités (qui est d'ailleurs mentionnée dans le plan d'emploi 2015, pour un coût prévisionnel de 33 565 € HT). Cette étude fait état d'une concurrence accrue d'autres zones de la région à compter de 2019-2020, avant de conclure, notamment, à la nécessité de « repenser entièrement l'offre pour coller au marché et à la demande », en mettant fin au principe de taille minimale de parcelle et en développant une offre bâtie mixte, à la location ou à la vente ainsi qu'une pépinière d'entreprises. Dans ce cadre est programmée en 2016 une « étude de préfiguration ».

Sur le plan juridique, la convention de 1986 produira des effets jusqu'à la vente de la totalité des terrains de la zone, ce qui peut mener la CASSB encore loin au vu du rythme des ventes. Seul un dialogue et une négociation amiable peuvent permettre de modifier les termes de ce contrat, pour l'adapter au contexte actuel, et aux orientations stratégiques de la CASSB.

En tout état de cause, la communauté d'agglomération ne doit procéder à des paiements qu'après validation du plan d'emploi correspondant et au vu d'un état liquidatif détaillé, établi par la CCIV, validé par son ordonnateur et son trésorier, et appuyé des justificatifs correspondants. Elle ne doit plus procéder à des paiements globaux sans s'assurer de l'effectivité des réalisations de la CCIV.

Recommandation n°3 : Assurer le suivi juridique et financier des contrats annuels conclus avec la chambre de commerce et d'industrie du Var concernant la zone d'entreprises de Signes.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la CASSB a indiqué vouloir renégocier la convention conclue avec la CCIV afin, d'une part, de se réappropriier la compétence communautaire sur la zone d'entreprises et, d'autre part, d'assurer « une meilleure adéquation entre la prestation et le coût », en intégrant un mécanisme de suivi juridique et financier.

6. La création d'un café commerce multiservices à Riboux

La commune de Riboux est la plus petite des communes membres de la CASSB, et même du département du Var. Sur la plan géographique, elle est isolée et peu accessible. Par le passé, elle disposait d'une offre de restauration, à même d'attirer une clientèle permettant de maintenir la « vie » du village. Depuis la fermeture des restaurants, Riboux ne compte plus aucun commerce.

Aussi la maire de la commune a-t-elle sollicité l'appui de la CASSB, au titre de sa compétence économique et touristique, pour faire « renaître » l'activité de restauration.

6.1 Un projet non abouti et aux contours évolutifs

Une étude d'opportunité et de faisabilité pour la création d'un ensemble « bistrot de pays-hébergement » a été réalisée par le bureau d'étude ALTEA, spécialisé dans le secteur du tourisme, à la demande de la maire de Riboux. Elle comportait un volet relatif à la définition d'actions de valorisation touristique confortant le projet.

Après une demande en ce sens de la commune de Riboux, et « vu l'intérêt du projet pour le territoire, la Communauté Sud-Sainte-Baume a pris en charge cette étude et la dépense pour un montant de 13 634,40 € TTC », selon son directeur général.

Aux termes d'une étude financière produite par la CASSB, le coût prévisionnel des travaux s'élevait à 1 115 500 € HT, pour un bâtiment d'une surface de 510 m² :

	HT	TTC (19,6%)
Travaux bâtiment	790 500	945 438
Démolition/désamianatage/VRD	230 000	275 080
Mobilier cuisine/bar	95 000	113 620
Total	1 115 500	1 334 138
source : CASSB		

Dans un premier temps, le projet, présenté au bureau communautaire en janvier 2013, prévoyait la construction d'un bâtiment unique comportant le bistrot, le logement du gérant et des chambres. Puis un avant-projet de trois bâtiments (café-commerce, hébergement et un logement de fonction pour le futur gérant) a été validé par le président de la CASSB et la maire de Riboux au cours d'une réunion de bureau qui s'est tenue en présence du maître d'œuvre.

Par délibérations du 29 juillet 2013, le conseil communautaire a décidé de solliciter plusieurs subventions pour un montant prévisionnel de travaux de 1 421 404,60 € HT. Cette estimation a servi de base à l'établissement d'un plan de financement avec subventions acquises.

Les subventions accordées s'élèvent au total à 288 925 € (38 925 € de la région, 240 000 € du département et 10 000 € sur la réserve parlementaire du Sénat).

Le 24 mars 2014, le président a décidé le lancement de la procédure devant aboutir à la conclusion d'un marché de 8 lots pour la réalisation de l'opération. Il a également demandé à l'architecte mandataire de déposer le permis de construire, la commune de Riboux étant soumise aux règles du règlement national d'urbanisme, avec des délais d'instruction de six mois minimum.

Le dossier de demande de permis de construire a été déposé le 12 mai 2014 et le permis de construire valant permis de démolir a été accordé par la maire de Riboux, au nom de l'État, le 15 novembre 2014.

Après la décision de déclarer sans suite le marché de travaux, le projet a été interrompu. Le 15 janvier 2015, un ordre de service a suspendu jusqu'à nouvel ordre la maîtrise d'œuvre.

Interrogé sur l'actualité du projet, puisque seule la démolition du bâtiment est intervenue à ce jour, le DGS a précisé que « les évolutions réglementaires, techniques, environnementales et de périmètre ont fait augmenter le coût de l'opération pour atteindre une somme prévisionnelle de 1 800 000 € HT ». Il a par ailleurs précisé que ce projet faisait l'objet « d'un nouvel examen et d'une réévaluation en fonction de l'évolution économique et financière du pays et des nouveaux modes de consommation des touristes ». L'idée générale est de lancer un projet plus modeste de « bistrot de pays » sans hébergement, permettant le cas échéant, une évolution ultérieure.

La partie hébergement (chambres d'hôtes et logement du gérant) ne figure plus dans la première tranche du projet et « le montant estimé des travaux s'élève désormais à 1 120 765 € HT. Le coût global de l'opération peut être approché à 1 300 000 € HT. Un crédit de 600 000 € a donc été inscrit dans le budget primitif 2016 ».

Le maintien des subventions accordées par les différents financeurs va nécessiter le dépôt d'un nouveau dossier, compte tenu de l'évolution des dépenses. Un permis de construire modificatif a été déposé et était en cours d'instruction à la date d'achèvement du contrôle de la chambre régionale des comptes.

Ces évolutions successives tant du projet lui-même que de son coût mettent en relief la difficulté de la CASSB à identifier et à définir clairement ses besoins, ce qui explique que le projet ne soit, à ce jour, toujours pas finalisé et que la construction du bistrot n'ait pas encore débuté.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, la CASSB a indiqué que le projet redéfini était plus conforme à ses attentes, lui permettant de maîtriser ses coûts et de pouvoir évaluer la viabilité du projet avant d'envisager son extension.

La chambre régionale des comptes maintient néanmoins que les hésitations du maître d'ouvrage dans la définition du projet ont un coût, qui n'est pas forcément pris en compte dans l'estimation finale (procédures inabouties, modifications de la mission de maîtrise d'œuvre...), d'autant que la différence de prix entre la première évaluation (1 115 500 €) et la dernière (1 300 000 €) est *in fine* peu importante pour un projet beaucoup moins ambitieux.

6.2 Les marchés publics passés par la CASSB dans le cadre de ce projet

Ces marchés, dont les montants prévisionnels sont inférieurs aux seuils fixés à l'article 26 du code des marchés publics (CMP), ont été conclus selon une procédure adaptée (MAPA).

Les modalités de passation de ces marchés sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur « en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat » (articles 28 et 146 du CMP), dans le respect des principes généraux de la commande publique qui figurent à l'article 1^{er} du même code (liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures).

Quelle que soit la procédure suivie, l'article 5-I du CMP exige que la « nature et l'étendue des besoins à satisfaire » soient « déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence ».

A titre liminaire, il a été demandé à la CASSB de préciser les modalités selon lesquelles était organisée la commande publique pour les marchés passés selon la procédure adaptée, en l'absence de toute formalisation des procédures applicables.

L'ordonnateur dispose d'une délégation du conseil communautaire pour la signature de ces marchés et de tous les actes s'y rapportant (délibération du 30 avril 2014 pour le président Bernhard ; délibération du 28 avril 2008 pour l'ancien président, M. Tambon).

1) En dessous des seuils visés par les différents décrets (inférieur à 4 000 € puis 15 000 €) : consultation de gré à gré validée par le pouvoir adjudicateur avec une entreprise, demande de devis.

2) Au-dessus de ces seuils : les modalités de mise en œuvre des procédures adaptées sont les suivantes :

- publicité au BOAMP et dans les journaux locaux en fonction du projet (Var Matin, la Provence...);
- toutes les consultations sont formalisées par des pièces écrites adaptées en fonction de la nature de la prestation et du montant estimé : un cahier des charges, CCAP, CCTP, acte d'engagement, règlement de la consultation ;
- des critères de sélection validés par le pouvoir adjudicateur ;
- ouverture des plis en présence du pouvoir adjudicateur et de l'AMO et de la maîtrise d'œuvre suivant les cas ;
- analyses des offres faites par les services administratifs, l'AMO et la maîtrise d'œuvre suivant les cas ;
- rapport d'analyse présenté au pouvoir adjudicateur avant attribution ;
- courriers aux candidats non retenus ;
- décisions puis notifications.

La chambre régionale des comptes observe que la CASSB sécuriserait ses procédures en formalisant les procédures applicables pour la passation et le suivi de ses marchés publics, y compris ceux passés selon une procédure adaptée.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la CASSB a indiqué que l'agent récemment recruté en charge des marchés publics a commencé un travail de formalisation des procédures, au moyen de notes de service, tableaux de suivi et fiches pratiques à destination des agents de la CASSB responsable des achats.

Recommandation n°4 : Mettre en place un règlement intérieur de la commande publique.

Au cours de la période sous contrôle, le projet de construction du café commerce a donné lieu à trois marchés, concernant la maîtrise d'œuvre, la démolition du bâtiment existant et la construction de huit lots. Le marché conclu à ce dernier titre a été déclaré sans suite.

Dans le cadre de ces procédures, la CASSB a bénéficié d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Cette prestation a été confiée au cabinet titulaire du marché d'AMO de l'EPCI en matière de « configuration et suivi de la commande publique ».

Après publication d'un avis d'appel public à la concurrence le 24 mai 2013 (journal La Marseillaise et BOAMP) pour un marché à bons de commande d'un minimum de 50 000 € HT et d'un maximum de 2 000 000 € HT, passé selon la procédure adaptée, la seule offre présentée, celle du cabinet CEFEC, a été retenue.

Le marché, d'une durée de quatre ans, a été conclu le 11 juin 2013, pour un montant global prévisionnel, établi à partir du bordereau des prix unitaires et du devis quantitatif estimatif, de 121 196 € TTC.

Le cabinet CEFEC est intervenu de manière limitée dans le cadre du projet de café commerce afin de « sécuriser le marché de travaux par lots séparés » et d'« accompagner le maître d'ouvrage sur la partie administrative », selon les informations transmises par la CASSB :

- ✓ « Lors de la phase « Projet » de la mission de MOE : CEFEC est intervenu sur bon de commande n° 2014/13 du 7 février 2014 pour assister les services techniques dans la préparation des conditions administratives réglementaires de la future mise en concurrence des marchés de travaux : analyse de spécificités du projet, mise au point de l'allotissement, participation du contrôleur technique, du coordonnateur SPS, planification de la procédure (...);
- ✓ Lors de la phase « DCE⁹ » de la mission de MOE : CEFEC est intervenu sur bon de commande n° 2014/15 du 20 février 2014 pour assister les services techniques dans l'élaboration des pièces administratives et la mise au point de la procédure de consultation... ».

Ces prestations ont donné lieu à deux factures d'un montant total de 9 765,48 €.

6.2.1 Le marché de maîtrise d'œuvre

6.2.1.1 La procédure de passation

Le marché de maîtrise d'œuvre a fait l'objet d'un avis de publicité paru au BOAMP et dans le journal La Marseillaise le 19 mars 2013, dans le respect des exigences posées en la matière par le CMP.

Il s'agit d'un marché global et forfaitaire, d'une durée de 18 mois, passé selon la procédure adaptée. La date limite de dépôt des candidatures et offres a été fixée au 5 avril 2013 à 16 heures.

Le règlement de la consultation précise qu'il s'agit d'un marché passé selon une procédure adaptée, ouverte, sans négociation, avec validation préalable des candidatures après analyse des compétences, références et moyens des candidats, puis choix de l'offre économiquement la plus avantageuse parmi celles des candidats admis.

Le règlement de la consultation fixe la liste des pièces administratives et techniques à fournir en vue de l'admission des candidatures. Le détail de ces pièces est effectivement de nature à permettre au pouvoir adjudicateur de se prononcer sur leur admissibilité, au regard, d'une part, des obligations juridiques qui pèsent sur les soumissionnaires à un marché public et, d'autre part, des critères qu'il a établis.

S'agissant des offres, les critères sont énoncés et pondérés comme suit, conformément aux exigences posées, pour les MAPA, par le Conseil d'État :

- valeur technique : 50 %,
- prix : 30 %,
- délai d'exécution : 20 %.

La durée prévisionnelle du marché est de 18 mois, du 15 avril 2013 au 15 octobre 2014.

Treize candidats potentiels ont demandé le DCE et cinq plis ont été reçus dans les délais, dont un par voie dématérialisée.

L'analyse des candidatures n'a fait l'objet d'aucun document formalisé. Il se déduit de l'analyse des offres à proprement parler, qui, elle, a fait l'objet d'un document écrit détaillé, mentionnant cinq offres reçues « dans les formes et ouvertes », qu'aucune candidature n'a été écartée.

L'analyse des offres a été faite par la CASSB (services techniques). Après rappel des critères et de leur pondération, elle a procédé, pour chacun d'entre eux, à la notation des offres, sur 20 points.

⁹ Dossier de consultation des entreprises.

Les critères du délai d'exécution et du prix ne comportaient pas de sous-critères, et ont en conséquence fait l'objet d'une note globale sur 20. Pour le prix, l'offre la moins disante a été créditée de 20 sur 20, les autres offres étant notées proportionnellement à la première. Pour le délai, l'offre présentant le plus court délai s'est vue attribuer la note maximale et les autres notes ont été déterminées en fonction de leur écart avec la première.

Le critère le plus compliqué est celui de la valeur technique, dont la notation est fonction de six éléments d'appréciation eux-mêmes pondérés.

En l'espèce, si les différents éléments d'appréciation du critère de la valeur technique ne figuraient pas dans le règlement de la consultation en tant que tels, chacun d'entre eux apparaissait dans la rubrique 4.2 « Eléments nécessaires au choix de l'offre », dans le descriptif des éléments que devait contenir le mémoire technique dont la production incombait aux candidats :

- le descriptif des moyens humains et matériels prévues pour la réalisation de la prestation ;
- les méthodes et procédés employés pour l'exécution des prestations ;
- les dispositions envisagées pour garantir la qualité de suivi des opérations de gestion administrative, technique et financière ;
- les dispositions envisagées pour garantir la protection de l'environnement ;
- la planification générale de la mission avec la justification des délais contractuels d'exécution indiquée à l'article 3 de l'acte d'engagement ;
- tout document ou explication complémentaire que le candidat jugera utile à l'appréciation et/ou la compréhension de son offre.

L'absence de mention de la pondération de ces éléments d'appréciation qui, pour la chambre régionale des comptes, vont au-delà de la méthode d'évaluation et constituent bien des « sous-critères », ne pose pas de difficulté en l'espèce.

Pour les marchés formalisés, la mention de la pondération des sous-critères dans le règlement de la consultation ne s'impose que « lorsque, eu égard à leur nature et à l'importance de cette pondération ou hiérarchisation, ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection, et doivent en conséquence être eux-mêmes regardés comme des critères de sélection »¹⁰.

Le même raisonnement a été utilisé par une Cour administrative d'appel pour les marchés passés selon la procédure adaptée : la procédure a été annulée mais, dans le marché concerné, un des trois sous-critères de la valeur technique était pondéré à hauteur de 20 points sur les 30 et jouait ainsi un rôle prépondérant dans la note finale du critère de la valeur technique.

Tel n'est pas le cas en l'espèce puisque, eu égard à leur nombre, et au fait qu'aucun d'entre eux n'était vraiment prépondérant dans la détermination de la note finale concernant la valeur technique de l'offre (quatre sous-critères ont une pondération de 4/20, sauf le troisième et le dernier, qui bénéficient d'une pondération de 2/20), l'absence de mention dans le règlement de la consultation de la pondération des différents sous-critères n'a pas été de nature à exercer une influence sur la présentation des offres et leur sélection.

En dépit de son faible impact, quatre candidats sur cinq ayant obtenu la note de 0, la chambre régionale des comptes s'interroge sur le dernier « sous-critère », dont la mise en œuvre consiste à noter une production facultative du candidat, au demeurant relativement formelle. A la lecture du tableau d'analyse, il apparaît que dès lors que les candidats n'ont rien précisé, ils ont obtenu une note de 0/2, alors même que l'on ne peut exclure que leur offre, telle que présentée, se suffisait à elle-même. Outre qu'il est peu pertinent, un tel critère est de nature à rompre l'égalité entre les candidats. Il manque en outre de transparence, les candidats pouvant légitimement penser qu'il ne constitue pas un critère d'appréciation. Sur ce point, le groupement retenu a obtenu un point.

¹⁰ Conseil d'Etat, 6 décembre 2013, n° 370901.

Par ailleurs, l'analyse des offres fait ressortir une erreur assez grossière, dans la mesure où l'une des cinq offres (n° 1) ne s'est pas vu appliquer la même pondération que les quatre autres pour deux sous-critères :

- les dispositions envisagées pour garantir la protection de l'environnement, qui a été noté sur 3, alors qu'il l'a été sur 2 pour toutes les autres ; l'offre concernée a même obtenu la note de 2,5/3, soit plus que la note maximale qu'auraient pu obtenir les autres offres, même si elles avaient été parfaites ;

- le document ou explication complémentaire jugé utile par le candidat, noté sur 1, alors qu'il l'a été sur 2 pour les autres offres, ce qui n'a eu aucune incidence puisque le candidat a obtenu 0/1.

Cette erreur n'a pas eu d'incidence majeure. On peut en effet considérer que, s'il avait été noté selon la même pondération que les autres, le candidat concerné aurait obtenu entre 1,5 et 2/2, soit une différence maximale de un point en moins sur la note obtenue sur le critère de la valeur technique, qui serait passée de 13,50 à 12,50/20 (et la note globale à 14,044).

Cette variation n'aurait pas modifié le classement final des offres tel qu'établi par le rapport d'analyse, qui a classé en première position le candidat n° 5 et en seconde position le candidat n° 1. Il en va de même si l'on neutralise le dernier sous-critère relatif au « document ou explication complémentaire » qui a bénéficié au candidat n° 5. Mais cela aurait pu être le cas si les notes avaient été plus proches entre les offres arrivées aux trois premières places du classement, d'autant que la valeur technique a compté pour 50 % dans la note finale.

La CASSB doit donc veiller à ce que ce type d'erreurs, susceptible de fausser l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure, ne se reproduise pas à l'avenir.

Le président de la CASSB a signé et notifié le marché le 26 avril 2013, après la date théorique de début de la prestation fixée dans l'acte d'engagement, pour un montant de 105 414,75 € HT, soit 126 076,04 € TTC (ce qui correspond à 9,45 % du montant prévisionnel des travaux précité de 1 115 000 € HT).

Compte tenu de l'augmentation du budget prévisionnel des travaux à l'issue de l'avant-projet définitif, avec un nouveau chiffrage à 1 607 800 € HT lié aux demandes complémentaires de la CASSB (décomposition des volumes avec trois constructions au lieu d'une seule, modification des revêtements des façades et de la toiture et nécessité de renforcer voir créer de nouveaux réseaux), un avenant a été conclu le 9 décembre 2013, pour un montant de 46 522,35 € HT, soit 55 640,73 € TTC, correspondant à 44 % du prix initial du marché, ce qui est particulièrement élevé, et 30 % du prix final, qui est désormais de 181 716,77 € TTC.

L'article 2 du CMP, applicable à la maîtrise d'œuvre, précise qu'un avenant ne doit pas bouleverser l'économie du marché. La jurisprudence estime traditionnellement que tel n'est pas le cas si l'augmentation du prix demeure dans la limite de 15 %. Un avenant dépassant cette limite peut être regardé comme régulier si l'augmentation résulte, au-delà de cette limite, de circonstances imprévisibles au moment de la conclusion du contrat, telles qu'une nouvelle réglementation ayant un impact sur le coût des travaux, ce qui, au vu des précisions mentionnés dans l'avenant, n'est pas le cas en l'espèce.

Par ailleurs, s'agissant d'un avenant qui excède de 5 % le montant initial de la prestation, le conseil communautaire aurait dû autoriser le président à le signer, puisque celui-ci n'avait pas délégation permanente pour le faire dans un tel cas.

Dans ces conditions, l'avenant conclu le 9 décembre 2013 est entaché d'irrégularité.

Un ordre de service n° 2 a interrompu la mission le 15 janvier 2015. Celle-ci a repris récemment (ordre de service n° 3 du 20 novembre 2015).

6.2.1.2 L'exécution du marché

Au cours du contrôle ont été examinées les factures adressées par chacun des quatre cocontractants sur la période 2013-2015 et les paiements effectués par la CASSB.

A la date d'achèvement du contrôle de la chambre régionale des comptes, les factures produites et acquittées portaient sur un montant global de 98 631,59 € TTC, un peu plus élevé que le montant de 98 079,05 €, correspondant à la différence entre le montant total du marché et le reste à payer « disponible » au bénéfice du maître d'œuvre (83 637,72 €), du fait du passage de la TVA de 19,6 % à 20 %, qui a impacté la facturation des prestations réalisées à compter de 2014.

Aucune erreur de paiement n'a été relevée, qu'il s'agisse du montant ou du bénéficiaire. Toutefois, la CASSB a établi deux certificats de paiement erronés concernant un des cocontractants (certificat 2014/02 du 2 avril 2014 qui fait état d'un paiement de 16 046,62 € TTC, alors que la facture jointe est de 6 769,82 € TTC ; certificat 2015/01 du 22 avril 2015 du même montant, alors que la facture y afférente s'élève à 5 804,11 € TTC). Ces certificats ont été régularisés le 4 juin 2015.

6.2.2 Le marché de démolition du bâtiment existant

En novembre 2013, le maire de la commune de Riboux a pris un arrêté de péril imminent à la suite de l'effondrement d'une partie du bâtiment situé sur le terrain d'assiette du projet de bistrot de pays. Afin de permettre la démolition des constructions existantes, elle a mis à la disposition de la CASSB ledit terrain pendant une durée maximale d'une année.

La procédure en vue de la conclusion selon une procédure adaptée d'un marché pour la démolition et le désamiantage du bâtiment a été lancée le 19 novembre 2013. Le marché comporte un lot unique concernant la démolition d'un bâtiment avec présence d'amiante.

6.2.2.1 La procédure de passation

Les services de la CASSB ont transmis un récapitulatif des montants estimés initialement, dans le plan de financement, pour la première tranche du café de commerce. Ce document évalue à 65 000 € HT le coût de la démolition des bâtiments existants et à 910 € HT celui du contrôle technique de démolition amiante. L'analyse des offres réalisée par le maître d'œuvre montre que son estimation atteignait 120 000 € HT. Le marché a finalement été conclu pour un montant de 31 400 € HT (trois des quatre offres reçues étant chiffrées entre 30 000 et 40 000 € HT, la quatrième à 92 500 € HT).

Interrogé sur ces écarts particulièrement conséquents entre les estimations et le prix du marché, le DGS a précisé qu'une première évaluation du maître d'œuvre, en date du 21 octobre 2013 « fait apparaître une prestation de démolition estimée à 100 000 € HT » comprenant « le débroussaillage, le désamiantage, la démolition des bâtiments et de divers ouvrages, les terrassements en masse (plateformes bâtiments) et l'évacuation des déchets ». Une nouvelle estimation en date du 19 novembre 2013 « fait apparaître une prestation démolition réévaluée à 120 000 € HT qui tient compte du diagnostic amiante de SOCOTEC (présence d'amiante) », comprenant « le débroussaillage, la démolition des bâtiments et de divers ouvrages et l'évacuation des déchets », sur la base de laquelle le marché a été lancé. Il conclut que l'estimation du maître d'œuvre était certainement liée à « l'éloignement de Riboux » et à une « prudence excessive » de sa part.

Conformément aux modalités prévues par l'article 40 du CMP, la publicité a été effectuée au BOAMP (annonce n°13-203688) le 21 novembre 2013, dans le journal La Provence le 26 novembre 2013 et sur le profil acheteur de la CASSB.

L'avis de publicité a été envoyé le 19 novembre 2013 et les date et heure limites de réception des offres ont été fixées au 12 décembre 2013 à 16 heures. Ces limites ont été respectées par les candidats.

Le dossier de consultation des entreprises comportait l'ensemble des documents et informations permettant de définir l'objet, les caractéristiques et les conditions d'exécution du marché, qui est un marché global et forfaitaire.

Les quatre candidatures reçues ont été examinées au regard de deux exigences : l'absence d'interdiction de soumissionner et la présence des capacités requises.

Le DGS a précisé que les candidatures avaient été examinées par le maître d'œuvre et qu'aucune n'avait été éliminée. Le procès-verbal d'ouverture des plis a été produit.

Les critères de jugement des offres, tels que détaillés dans le rapport d'analyse des offres, sont :

- valeur technique : 45 % (descriptif des moyens humains et matériels, noté sur 20 ; méthodes et procédés employés pour l'exécution des prestations, noté sur 20 ; protection de l'environnement et gestion du développement durable, noté sur 5) ;
- prix des prestations : 35 % (35 pour le moins disant puis 35 x offre la plus basse/ offre du candidat) ;
- délais d'exécution : 20 % (le délai le plus court obtient la note de 20/20 puis 20 x délai le plus court/délai du candidat).

L'analyse des offres des quatre entreprises a été effectuée par le maître d'œuvre. Le rapport d'analyse des offres détaille les critères et sous-critères. Les offres sont notées avec mention d'observations et classées.

L'analyse des offres effectuée est en cohérence avec le contenu de celles-ci. Les quatre actes d'engagement sont en adéquation avec la décomposition du prix global et forfaitaire. Il n'y a pas d'erreur de calcul sauf pour l'entreprise qui a été choisie, mais cette erreur, non significative, ne remet pas en cause l'économie de l'offre.

L'examen des courriers adressés aux entreprises les informant, d'une part, qu'elles n'avaient pas été retenues et, d'autre part, de l'identité de celle dont l'offre a été qualifiée comme étant la plus avantageuse économiquement, a permis de constater qu'un tel courrier a été envoyé à une entreprise alors qu'elle n'apparaît pas sur le relevé de réception des offres et que sa candidature ne figure pas dans le dossier du marché. Ce courrier n'aurait donc pas dû lui être adressé.

L'acte d'engagement signé des deux parties fait état d'un prix global forfaitaire de 37 554,40 € TTC. Le marché a été notifié au prestataire le 15 janvier 2016.

Le titulaire du marché a sous-traité l'exécution de certaines prestations à la SARL T.R.T.P, alors que cela n'était pas prévu dans l'acte d'engagement. La déclaration de sous-traitance a été transmise complétée ainsi que la fiche de recensement économique conforme au décret n° 2006-1071 du 28 août 2006 relatif au recensement des marchés publics et de certains contrats soumis à des obligations de mise en concurrence.

La durée de préparation du marché prévue dans l'acte d'engagement, obligatoirement imposée par le coordonnateur sécurité et protection de la santé (SPS) de l'opération, ne doit pas excéder un mois à compter de la notification du marché (article 6 de l'acte d'engagement).

6.2.2.2 L'exécution des travaux et le paiement

Le 9 janvier 2014, le marché a fait l'objet d'un avis de notification valant ordre de service, co-signé par le titulaire du marché en date du 4 février 2014.

Si l'entreprise choisie n'a pas complété, dans son offre, l'article 6 de l'acte d'engagement relatif à la durée du marché, au délai de son exécution et à sa reconduction, le calendrier d'exécution prévisionnel inséré dans son mémoire précisait que la période de préparation était d'un mois et que le délai d'exécution était de trois semaines. Compte tenu de la durée de préparation d'un mois, qui a débuté au 15 janvier, date de notification du marché et de celle de la signature, par le prestataire, de l'ordre de service de démarrer les travaux, ceux-ci avaient vocation à commencer le 15 février 2014.

Pour autant, au vu du procès-verbal de réunion de chantier transmise par le maître d'œuvre à l'appui de sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, les travaux de désamiantage n'ont débuté que le 10 mars 2014. Ce PV précise d'ailleurs que les travaux n'ont pas débuté en février, comme prévu dans le DCE et l'ordre de service, mais en mars 2014.

Si les travaux eux-mêmes ont bien, au final, duré trois semaines, ils ont débuté avec trois semaines de retard, si bien que le délai d'exécution prévisionnel du prestataire, qui constitue un des critères de choix des offres, pondéré à 20 %, a été doublé en pratique.

Le procès-verbal des opérations préalables à la réception des travaux et les propositions du maître d'œuvre ont été établis le 24 mars 2014 et la décision de réception sans réserve a été signée par le président de la CASSB le 18 septembre 2014. L'attestation de parfait achèvement concernant les travaux de désamiantage a été signée le 28 juillet 2014 par le maître d'ouvrage.

Le détail du paiement du marché et les factures font apparaître qu'aucune pénalité de retard, ni révision de prix, n'a été appliquée. Le marché a coûté 37 680 € TTC à la CASSB, soit 125,60 € de plus que le montant prévu dans l'offre, le sous-traitant ayant directement perçu 20 200 € HT.

6.2.3 Le marché de construction déclaré sans suite

Après modification de la teneur du projet, qui a nécessité la conclusion d'un avenant au contrat de maître d'œuvre, la procédure préalable à la conclusion d'un marché de construction du café commerce a été lancée début 2014.

Un avis d'appel public à la concurrence a été publié le 27 mars 2014 dans le journal La Marseillaise et au BOAMP pour un marché à procédure adaptée, en huit lots, chaque lot donnant lieu à un marché global et forfaitaire. La pouvoir adjudicateur a précisé qu'une phase de négociation avec les candidats ayant remis une offre « pertinente » pouvait intervenir. La date limite de réception des candidatures et offres était fixée au 11 avril 2014 à 16 heures.

Les différents lots sont les suivants :

- Lot 1 : travaux préparatoires, terrassements en masse, gros œuvre, maçonnerie, étanchéité, façades, carrelage, faïences ;
- Lot 2 : menuiseries extérieures et intérieures, occultations, agencement, serrurerie ;
- Lot 3 : cloisons, doublages, faux plafonds ;
- Lot 4 : peinture, nettoyage ;
- Lot 5 : VRD, aménagement des abords ;
- Lot 6 : équipement de cuisine ;
- Lot 7 : plomberie, sanitaires, VMC, chauffage, rafraîchissement ;
- Lot 8 : électricité, courants forts et faibles.

Le règlement de la consultation est commun aux 8 lots. Il détaille les pièces à fournir concernant les candidatures : documents administratifs, pièces justificatives de la situation juridique et de la capacité économique et financière, références professionnelles et capacités techniques.

S'agissant des offres, et pour tous les lots, les critères de sélection étaient :

- 1) Valeur technique : 50 %.

Dans le détail des éléments devant figurer dans le mémoire technique, dont il était précisé qu'ils seraient utilisés en vue de l'appréciation de la valeur technique des offres, étaient mentionnés :

- le descriptif des moyens humains et matériels prévus pour la réalisation des travaux ;
- les méthodes et procédés employés pour l'exécution des travaux ;
- les dispositions envisagées pour garantir la protection de l'environnement et la gestion du développement durable.

- 2) Prix des prestations : 40 %.
- 3) Délais d'exécution : 10 %.

Trente-trois entreprises ont sollicité un dossier de consultation et quinze plis, consultés dans le cadre du contrôle, ont été remis dans les délais. Deux entreprises ont soumissionné au titre de deux lots distincts (entreprise A pour les lots 1 et 3 et entreprise D pour les lots 3 et 4). Les lots 1, 2, 4 et 6 ont fait l'objet d'une seule offre.

Ce marché a donné lieu à réunion de la commission MAPA de la CASSB, dont la composition est variable selon les marchés, le 14 avril 2014.

En l'espèce, elle comprenait le président de la CASSB, le directeur des services techniques, le représentant du maître d'œuvre, un économiste de la construction et un représentant de l'AMO.

La commission a procédé à l'ouverture des plis. S'agissant des candidatures, le PV de la réunion mentionne que toutes ont été admises, alors même que certaines pièces étaient signalées comme manquantes pour trois candidats.

S'agissant de l'ouverture des offres, un tableau récapitulatif a détaillé, pour chacune des offres, le contenu de l'enveloppe afin de vérifier la présence ou l'absence de quatre documents : l'acte d'engagement signé, la décomposition du prix global et forfaitaire (DGPF) du lot, le mémoire technique, l'éventuel document complémentaire. Ce tableau n'a pas été renseigné pour l'offre de la société L... pour le lot 8, sans qu'en ait été précisée la raison. Pour les autres offres, toutes les pièces ont été produites, à l'exception du document complémentaire.

La PV fait ensuite un relevé des propositions de prix et des délais proposés pour chacune des offres. On remarque que l'offre de la société L... figure dans ce relevé.

Le PV, signé par tous les membres, ne comportait aucun élément concernant la valeur technique des offres, ni décision quant au choix des offres.

L'analyse des offres a été effectuée par le maître d'œuvre.

S'agissant de la valeur technique des offres, le rapport précisait la pondération des sous-critères, à savoir 8/20 pour les deux premiers et 4/20 pour le troisième.

Mais, dès l'examen du lot 1, le MOE a renoncé à examiner la valeur technique de l'offre, dans la mesure où le prix proposé par le candidat, 996 065 € HT, excédait de près de 45 % l'estimation du MOE (687 500 €). Celui-ci a considéré cette offre « anormalement élevée » et proposé, dès lors, de déclarer l'appel d'offres infructueux, l'économie générale du marché n'ayant pas été respectée.

A partir de là, le seul élément examiné pour toutes les offres a été le prix, qui a fait l'objet d'une comparaison avec l'estimation de la MOE, reproduite ci-après.

Lot	Entreprises	Prix HT	Prix MOE	%/MOE
Lot 1	A	996 065,67	687 500,00	44,88%
Lot 2	B	229 064,58	152 300,00	50,40%
Lot 3	C	42 267,35	43 000,00	-1,70%
	D	69 000,00		60,47%
	A	46 893,36		9,05%
Lot 4	D	28 120,00	26 300,00	6,92%
Lot 5	E	289 983,29	310 000,00	-6,46%
	F	308 045,00		-0,63%
	G	269 725,75		-12,99%
Lot 6	H	57 375,52	65 000,00	-11,73%
Lot 7	I	174 800,40	185 000,00	-5,51%
	J	183 779,00		-0,66%
	K	187 462,37		1,33%
Lot 8	L	115 254,81	110 000,00	4,78%
	M	109 333,00		-0,61%

Puis le maître d'œuvre a procédé, à partir des seules offres les moins disantes, pour les lots faisant l'objet de plusieurs offres, à une comparaison globale du prix des offres par rapport à son estimation :

N° LOT	Entreprises	Prix HT	Prix MOE	Ecart
Lot 1	A	996 065,67	687 500,00	308 565,67
Lot 2	B	229 064,58	152 300,00	76 764,58
Lot 3	C	42 267,35	43 000,00	-732,65
Lot 4	D	28 120,00	26 300,00	1 820,00
Lot 5	G	269 725,75	310 000,00	-40 274,25
Lot 6	H	57 375,52	65 000,00	-7 624,48
Lot 7	I	174 800,40	185 000,00	-10 199,60
Lot 8	M	109 333,00	110 000,00	-667,00
TOTAL HT		1 906 752,27	1 579 100,00	327 652,27

Le maître d'œuvre a conclu qu'en raison du dépassement global de plus de 20 % du prix estimatif des travaux, il convenait de proposer au maître d'ouvrage de déclarer tous les lots infructueux et de relancer une nouvelle procédure.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le groupement en charge de la maîtrise d'œuvre a indiqué que c'est par souci d'économie qu'il a proposé de mettre fin à la procédure, du fait de la présence d'une seule offre pour chacun des lots 1 et 2, et des écarts de prix entre ces offres et l'estimation à laquelle il avait procédé.

Le président de la CASSB a choisi de déclarer la procédure sans suite pour motif d'intérêt général. Cette solution juridique était adaptée au cas d'espèce.

En effet, la déclaration d'infructuosité suppose soit qu'aucune offre n'ait été remise, soit que toutes les offres remises soient irrégulières (incomplètes ou ne respectant pas les exigences posées par le règlement de la consultation), inappropriées (non conformes à l'objet du marché) ou inacceptables (conditions d'exécution irrégulières notamment) au sens du CMP et de la jurisprudence. La suggestion du maître d'œuvre était donc erronée.

A tout moment de la procédure, le maître d'ouvrage peut la déclarer sans suite, pour un motif économique, juridique, technique ou de gestion. En l'espèce, la déclaration sans suite n'a pas fait l'objet d'une décision en tant que telle, qui en mentionnerait la motivation. Les courriers adressés aux candidats, datés du 22 avril 2014, font uniquement état d'une déclaration sans suite pour motif d'intérêt général.

Recommandation n°5 : Poursuivre le développement des compétences internes en matière de commande publique afin de limiter les erreurs techniques et de permettre le suivi des contrats en cours.