



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

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
DE LOIRE FOREZ – « LOIRE FOREZ
AGGLO » (LFA)
(Département de la Loire)**

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 4 avril 2022.

SOMMAIRE

1-	SYNTHESE	6
2-	RECOMMANDATIONS.....	9
3-	PRÉSENTATION DE L'ORGANISME.....	10
3.1-	Le territoire	10
3.2-	Les principales caractéristiques de l'établissement	11
4-	COMPETENCE ET GOUVERNANCE	12
4.1-	Les compétences de la communauté d'agglomération	12
4.1.1-	Les compétences transférées	13
4.1.2-	Le transfert en pleine propriété des équipements transférés en matière d'assainissement et d'eau potable	14
4.2-	Les instances de gouvernance	15
4.2.1-	Composition et fonctionnement du conseil communautaire	15
4.2.2-	Composition et attributions du bureau	16
4.2.3-	L'état récapitulatif de l'ensemble des indemnités des élus	16
4.2.4-	Délégation de pouvoirs du conseil communautaire à la présidence	17
4.2.5-	Les autres délégations	17
4.2.6-	Les instances consultatives	18
4.3-	Les évolutions de l'organisation des services	20
5-	LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	21
5.1-	L'organisation de la fonction financière de l'établissement	21
5.2-	La structuration budgétaire.....	22
5.3-	La qualité de l'information budgétaire et comptable.....	22
5.3.1-	Le calendrier budgétaire	22
5.3.2-	La présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable et d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes	23
5.3.3-	L'information du Conseil communautaire : le débat d'orientations budgétaires	23
5.3.4-	La publicité des données	24
5.3.5-	Les informations statistiques et les ratios	25
5.3.6-	Les annexes budgétaires	25
5.3.7-	La concordance des états de la dette	26
5.4-	La fiabilité des comptes.....	27
5.4.1-	La fiabilité des documents budgétaires	27
5.4.2-	L'exécution budgétaire	28
5.4.3-	Les opérations de fin d'exercice	30
5.4.4-	Les comptes d'immobilisation	34
5.4.5-	L'actif.....	35
5.4.6-	Les provisions	37
5.4.7-	Les travaux en régie	37
5.4.8-	Les amortissements	37
5.4.9-	Les flux réciproques entre budget principal et budgets annexes.....	38
5.4.10-	Des montants importants d'opérations à classer ou à régulariser	39
5.4.11-	Conclusions intermédiaires sur la fiabilité des comptes	39
6-	ANALYSE FINANCIERE	40
6.1-	Méthodologie retenue	40
6.2-	La situation financière du budget principal	40
6.2.1-	La capacité d'autofinancement	40
6.2.2-	Une croissance des produits de gestion.....	41
6.2.3-	Une augmentation des charges de fonctionnement.....	43
6.2.4-	Les dépenses d'équipement	45
6.2.5-	La situation bilancielle.....	46
6.3-	La situation financière globale de LFA tous budgets confondus.....	48

7-	LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ET SES COMMUNES MEMBRES.....	49
7.1-	Les relations financières avec les communes.....	49
7.1.1-	Un pacte financier et fiscal dépourvu de moyens pour réduire les disparités	49
7.1.2-	L'attribution de compensation (AC)	50
7.1.3-	La dotation de solidarité communautaire (DSC)	51
7.1.4-	Les fonds de concours.....	51
7.1.5-	Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC).....	52
7.2-	La mutualisation des services	52
7.2.1-	Un schéma de mutualisation incomplet	52
7.2.2-	L'organisation de la mutualisation depuis 2017	53
7.2.3-	La mise en commun de services	53
7.2.4-	Les mises à disposition de services.....	54
7.2.5-	Les prestations de service	55
7.2.6-	L'animation territoriale.....	55
7.2.7-	Les groupements de commande.....	56
7.2.8-	Conclusions intermédiaires :.....	56
8-	LES RESSOURCES HUMAINES :	56
8.1-	Une augmentation des effectifs et des dépenses de personnel.....	56
8.2-	Le fonctionnement des instances paritaires.....	58
8.2.1-	L'information des membres du comité et des agents.....	59
8.2.2-	La méconnaissance des compétences du comité technique	59
8.3-	La politique de gestion des ressources humaines.....	60
8.4-	La gestion des agents de LFA	61
8.4.1-	Des anomalies constatées dans le recrutement des contractuels.....	61
8.4.2-	Un gestion administrative perfectible des agents.....	64
8.4.3-	Conclusion intermédiaire	66
8.5-	La rémunération des agents.....	66
8.5.1-	Le régime indemnitaire	66
8.5.2-	Les autres primes et éléments de rémunération	72
8.6-	Absentéisme.....	75
8.7-	La formation	75
8.8-	Le temps de travail des agents.....	76
8.8.1-	Le temps de travail du 1 ^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016 :	76
8.8.2-	Le temps de travail du 1 ^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018.....	76
8.8.3-	Le temps de travail depuis le 1 ^{er} janvier 2019.....	77
8.8.4-	Les autorisations d'absence	78
8.8.5-	Le compte épargne temps	78
8.8.6-	Les heures supplémentaires	79
9-	LA COMMANDE PUBLIQUE	81
9.1-	L'état des lieux de la commande publique	81
9.2-	L'organisation de la commande publique	82
9.2.1-	Un service en charge des affaires juridiques et des marchés publics	82
9.2.2-	Les procédures internes de la commande publique.....	84
9.2.3-	Une exécution financière des achats à parfaire	87
9.3-	Des manquements dans la passation et la reconduction des marchés.....	88
9.3.1-	De nombreux achats hors marchés.....	88
9.3.2-	Des reconductions tardives	88
9.3.3-	Des avis d'appel publics à concurrence incomplet	89
9.3.4-	Des délais de publicité de nature à limiter la réception d'offres.....	89
9.3.5-	Des mandatements postérieurs à la fin de marchés.....	90
9.3.6-	Des critères d'attribution imprécis et changeants	90
9.3.7-	Des rapports d'analyse des offres imprécis.....	92
9.3.8-	Des procédures maintenues malgré la faiblesse des offres	92

9.4-	La mission confiée à l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise (ÉPURES) dans le cadre du PLUi	92
<u>10-</u>	<u>ANNEXES COMPETENCES DE L'INTERCOMMUNALITE</u>	<u>96</u>

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Loire Forez pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 7 octobre 2020, adressée à M. Christophe BAZILE, président de l'établissement depuis 2020. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Alain BERTHEAS a également été informé par courrier en date du 2 novembre 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ◆ La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- ◆ La situation financière ;
- ◆ Les liens entre l'établissement et les communes membres ;
- ◆ Les ressources humaines ;
- ◆ La commande publique.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 septembre 2021 avec M. BAZILE, ordonnateur en exercice. Il a également eu lieu avec M. BERTHEAS, ancien ordonnateur le même jour.

Lors de sa séance du 22 octobre 2021, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 15 décembre 2021 à M. BAZILE, ordonnateur en fonction ainsi que, pour celles le concernant, à M. BERTHEAS. Des extraits ont été envoyés au directeur de l'office de tourisme Loire Forez et au président de l'agence d'urbanisme EPURES.

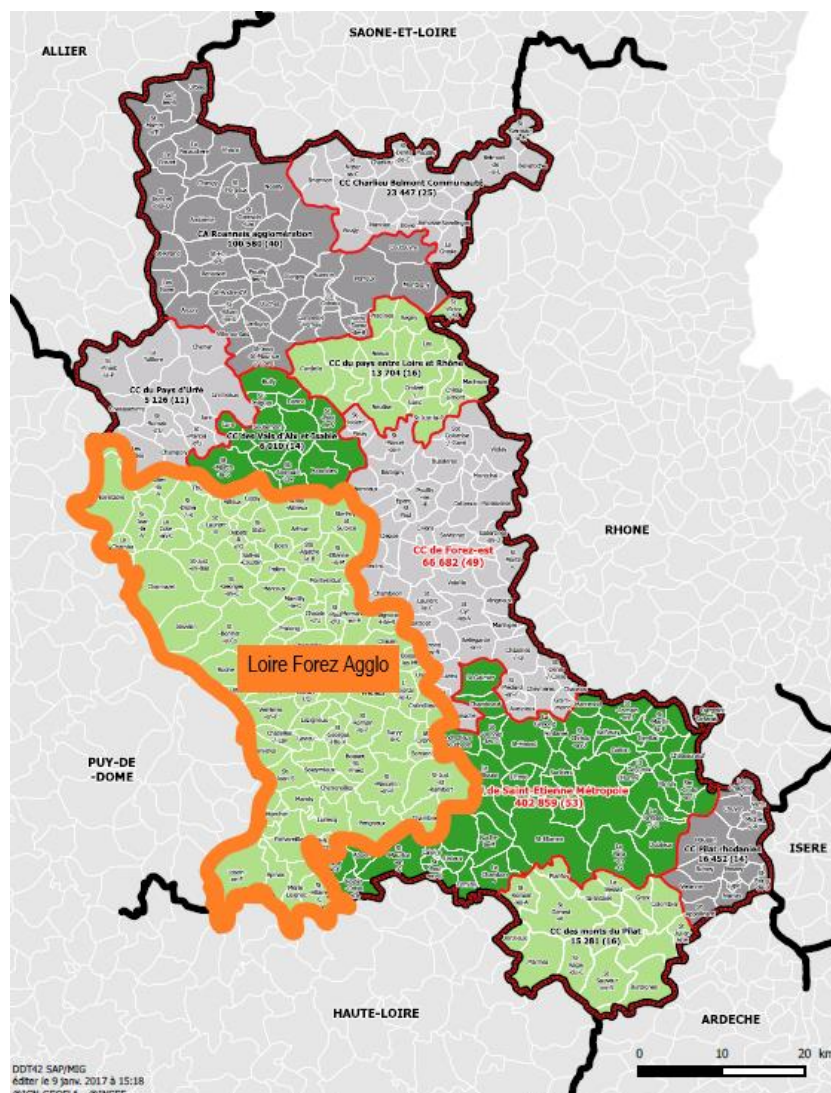
Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 4 avril 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- SYNTHESE

Une communauté d'agglomération XXL au cœur de la Loire

La communauté d'agglomération « Loire Forez Agglomération » est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité unique dont le périmètre géographique s'étend sur 87 communes et regroupe une population de plus de 110 000 habitants sur un territoire de plus de 1 300 km².

Situé dans le département de la Loire, son territoire étendu jouxte l'agglomération de Saint-Etienne, mais également les zones d'attractivité des agglomérations de Clermont-Ferrand et de Lyon.

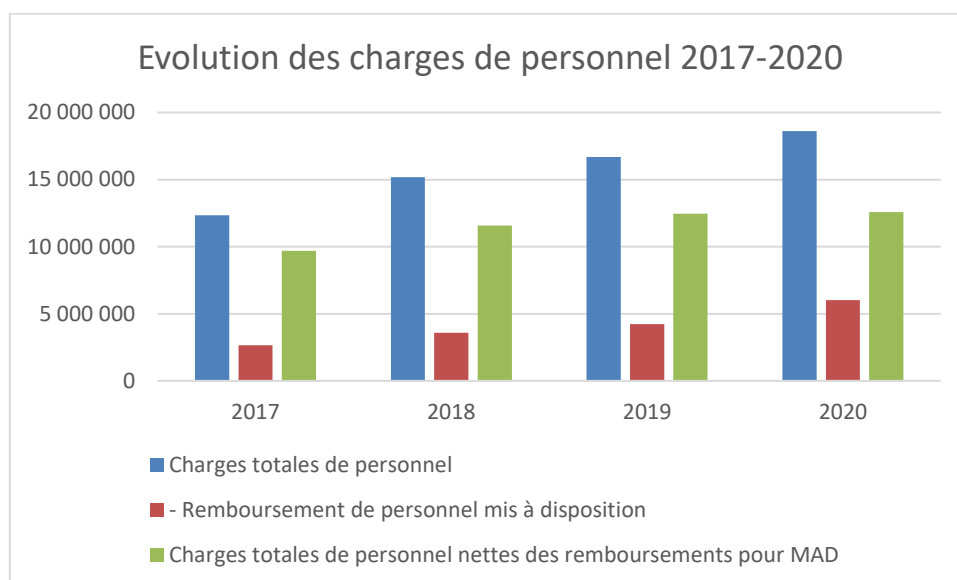


Dénommée communauté d'agglomération de Loire Forez (CALF) jusqu'en 2017, elle a fusionné au 1^{er} janvier 2017 avec deux communautés de communes et intégré 14 communes appartenant à une troisième intercommunalité. Elle est ainsi devenue l'intercommunalité la plus importante du département en nombre de communes adhérentes.

Malgré une politique volontariste de mutualisation, une forte augmentation du nombre d'agents, dont la gestion constitue un axe de progrès

Depuis cette date, l'intercommunalité, dénommée désormais Loire Forez Agglomération (LFA), a modifié régulièrement ses compétences de par la loi ou la volonté de ses communes membres. Bien que l'adhésion à cette nouvelle intercommunalité n'ait pas été totale à l'origine, les communes membres lui ont ensuite confié de nombreuses compétences. De plus, LFA a mené une politique volontariste de mutualisation des services, avec ses communes membres.

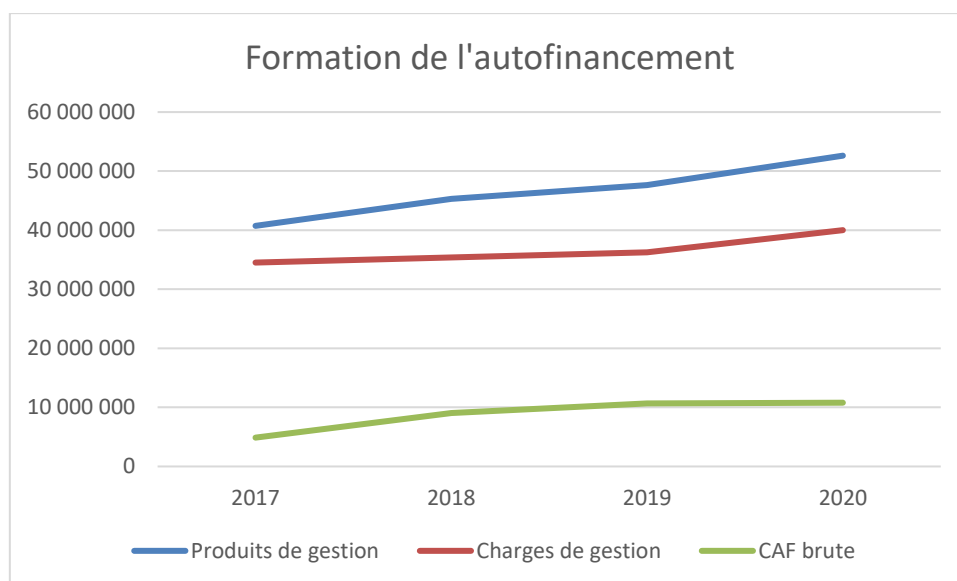
Du fait de l'élargissement de son périmètre géographique, de ses compétences et du renforcement des mutualisations, LFA a largement étoffé ses services depuis 2014, ce qui a eu mécaniquement pour effet de faire progresser ses dépenses de personnel.



Dans ces conditions, la gestion des ressources humaines doit constituer un point d'attention. LFA doit progresser dans sa gestion prévisionnelle de ses effectifs, ce qui nécessite une amélioration dans ses pratiques de recrutement, et dans la gestion des contrats, des carrières et des rémunérations des agents.

Des recettes dynamiques permettant de maintenir une situation financière globalement saine malgré la progression des charges

Si les autres charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement progressent également fortement sur l'ensemble de la période, cette évolution s'accompagne dans le même temps d'une progression plus importante en volume et en rapidité des recettes de l'intercommunalité. Ce dynamisme des recettes provient pour l'essentiel de l'évolution des remboursements de personnels mis à disposition et du dynamisme des bases des recettes fiscales. Cette situation permet à LFA d'afficher une situation financière globalement saine, même s'il existe un point de vigilance sur la dette dont le niveau a augmenté fortement sur la période, impacté notamment par certains budgets annexes.



Afin d'assurer une gestion financière efficiente, l'établissement doit s'appuyer sur une bonne qualité de l'élaboration et de l'information budgétaire et comptable. Des progrès doivent être réalisés par LFA en matière de fiabilité des documents et de suivi de ses engagements afin de parvenir à de meilleurs taux de réalisation budgétaires, notamment en améliorant la prévision et en recourant à une gestion plus généralisée de la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

Une politique d'achat et des procédures à construire pour gagner en efficience

Enfin, afin de s'assurer de l'efficience des dépenses réalisées, et réduire le volume important des achats hors marchés, LFA doit revoir en profondeur son processus de commande publique. La mise en place d'une véritable politique d'achat nécessite pour LFA de restructurer son processus d'achat en mettant en place des procédures homogènes, globales et centralisées afin de garantir la sécurité juridique de la passation des contrats et une plus grande rigueur dans l'analyse des offres et l'utilisation des critères de sélection.

La chambre formule sept recommandations, principalement pour améliorer la qualité et la fiabilité des comptes, des budgets et de la prévision budgétaire ; assurer une gestion plus rigoureuse des ressources humaines, notamment en matière de recrutement, de gestion des carrières ou des contrats, de régime indemnitaire ; structurer le processus d'achat pour en garantir une meilleure efficience et renforcer la sécurité juridique dans la passation des marchés.

2- RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Veiller, en lien avec le comptable, à la concordance de l'état de la dette figurant au compte administratif et figurant au compte de gestion pour le budget principal et pour les budgets annexes.

Recommandation n° 2 : Veiller au strict respect des obligations réglementaires pour le renseignement exhaustif et fiable des documents budgétaires et de leurs annexes.

Recommandation n° 3 : Assurer la mise en concordance de l'inventaire des budgets annexes assainissement et eau potable avec l'état de l'actif du trésorier.

Recommandation n° 4 : Veiller au strict respect des compétences du comité technique qui deviendra le conseil social territorial, à une meilleure information de ses membres, et à une plus grande précision dans les avis rendus afin de garantir une meilleure information des agents.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une gestion rigoureuse du personnel et veiller au respect de la réglementation en matière de recrutement des agents contractuels, de rédaction des contrats et de carrière des agents.

Recommandation n° 6 : Structurer et améliorer le processus d'achat par la mise en place d'une procédure homogène, globale et centralisée du recueil des besoins et par l'élaboration d'un guide interne en vue de lancer les procédures adéquates.

Recommandation n° 7 : Renforcer la sécurité juridique de la passation des marchés en uniformisant les sous critères de sélection des offres pour des marchés ayant des objets similaires et les modalités de notation, et en veillant à une plus grande rigueur de l'analyse des offres.

3.1- Le territoire

Avec 87 communes membres, Loire Forez Agglomération présente des caractéristiques atypiques par rapport aux autres communautés d'agglomération de la région Auvergne-Rhône-Alpes ou même nationales, pour lesquelles le nombre médian de communes membres est respectivement de 33 et 30.

Carte 1 : Communes membres de la communauté d'agglomération



Source : Site internet Loire Forez Agglomération

Loire Forez Agglomération (LFA) est l'intercommunalité la plus importante du département en nombre de communes adhérentes.

Le territoire de la communauté d'agglomération est marqué par son caractère hétérogène mêlant communes urbaines, semi urbaines, rurales et de montagne. Parmi ces dernières, plusieurs communes sont classées en zone de revitalisation rurale, qui suppose une plus grande vulnérabilité socio-économique mais également des difficultés d'accès aux services.

Le territoire de LFA est marqué par son dynamisme démographique, la population augmentant de 3 % entre 2013 et 2018 (soit une variation annuelle moyenne de 0,6 %) selon les derniers chiffres INSEE disponibles, du même niveau que la progression constatée à l'échelle régionale, et supérieure à l'évolution constatée dans le département de la Loire (+0,9 %).

Si le revenu médian par unité de consommation en 2018 de LFA est de 21 850 €, supérieur de 1 080 € à celui du département de la Loire et inférieur de 630 € à celui de la région, le taux de pauvreté de 9,9 % est nettement inférieur à celui du département (13 %) et celui de la région Auvergne-Rhône-Alpes (11,5 %). De même, le taux de chômage au sens du recensement de l'INSEE de 9,3% en 2018 est inférieur aux moyennes départementale (13 %), régionale (11,5 %) et nationale (13,4 %).

3.2- Les principales caractéristiques de l'établissement

Aujourd'hui dénommée Loire Forez Agglomération (LFA) la communauté d'agglomération a succédé à la communauté d'Agglomération Loire Forez (CALF) créée en décembre 2003 alors composée de 45 communes pour un total de 78 000 habitants et dont le territoire s'étendait sur 749 km². En 2017, suite à l'arrêté préfectoral du 29 mars 2016 portant schéma départemental de coopération intercommunale de la Loire, une fusion est intervenue avec la communauté de communes du Pays d'Astrée (18 communes), la communauté de communes des Montagnes du Haut Forez (11 communes) et une partie de la communauté de communes du Pays de Saint-Bonnet-le-Château (14 communes sur les 18 que comptait cette structure) aboutissant à la création de LFA.

Il ressort de l'arrêté du préfet de la Loire du 29 septembre 2016 portant création du nouvel établissement de coopération intercommunale de l'Ouest-Forézien, que sur les 88 communes du périmètre de la nouvelle intercommunalité créée, les conseils municipaux de 20 communes (soit 22,7 % des communes), représentant 15 408 habitants (soit 14,5 % des habitants), se sont prononcés défavorablement sur le projet et 11 communes n'ont pas délibéré. Les conseils communautaires des communautés de communes des Montagnes du Haut Forez et du Pays de Saint Bonnet le Château ont également émis un avis défavorable.

Les réticences peuvent s'expliquer en partie par l'existence de cinq bassins de vie sur le territoire : Noirétable et Boën sur Lignon au Nord, Montbrison au Centre et St Just St Rambert et St Bonnet le Château au Sud.

Malgré l'opposition d'une partie des communes à cette fusion, les conditions de majorité figurant au II de l'article L. 5211-41-3 du CGCT étant remplies, le nouvel établissement a été créé à compter du 1^{er} janvier 2017.

Afin de tenir compte de la spécificité du territoire, 3 pôles territorialisés, chacun composés de deux secteurs géographiques, ont été retenus.

Carte 2 : Organisation territoriale à compter du 1^{er} janvier 2017

Source : Feuille de route 2017-2020 Loire Forez Agglo

4- COMPETENCE ET GOUVERNANCE

4.1- Les compétences de la communauté d'agglomération

Selon les dispositions de l'article L. 5214-16 III du CGCT, il incombe aux communes membres de définir les compétences qu'elles transfèrent à l'intercommunalité. Elles doivent également

déterminer l'intérêt communautaire qui délimite les domaines d'action transférés et ceux demeurant au niveau communal.

4.1.1- Les compétences transférées

4.1.1.1- Sur la période 2014-2016

Dans sa rédaction applicable sur cette période, l'article L. 5216-5 du CGCT imposait aux communautés d'agglomération l'exercice de six blocs de compétences obligatoires : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville dans la communauté ; aménagement et gestion des aires de d'accueil des gens du voyage ; collecte et traitement des déchets des ménages.

En application de ces mêmes dispositions, la communauté, qui devait également exercer trois compétences parmi celles proposées par la loi, était compétente en matière de voirie, de protection et mise en valeur de l'environnement, d'équipements sportifs et d'action sociale.

En application des dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT qui permet aux communes membres de transférer à tout moment à l'EPCI certaines de leurs compétences, la CALF exerçait également les compétences facultatives d'assainissement collectif et non collectif, d'éclairage public, du tourisme, de la fourrière pour animaux, du développement des nouvelles technologies, de création et gestion de crématoriums, de protection de l'environnement, du réseau lecture publique, de la contribution au SDIS.

4.1.1.2- La fusion de 2017

Il résulte de l'arrêté préfectoral du 29 septembre 2016 portant création de LFA, qu'outre les compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, d'accueil des gens du voyage et de collecte et traitements des déchets, des compétences optionnelles et facultatives sont également exercées.

Les compétences optionnelles et facultatives correspondaient aux compétences antérieurement détenues par les communautés qui ont fusionné (pour le détail, voir tableau en annexe).

Le principe étant que les compétences transférées sont exercées sur l'ensemble du périmètre du nouvel établissement¹, LFA disposait d'un délai de 2 ans à compter du 1^{er} janvier 2017 pour décider le cas échéant l'abandon de certaines de ces compétences et la restitution aux communes, ce qu'elle n'a pas fait.

Depuis le 1^{er} janvier 2017 et la fusion, les compétences exercées par LFA ont continué d'évoluer. Ces modifications ont, d'une part, précisé la définition de l'intérêt communautaire notamment en matière culturelle et sportive, de petite enfance, de voirie, et d'autre part transféré de nouvelles compétences dont la plus importante est l'eau potable au 1^{er} janvier 2020.

Ainsi, les compétences de LFA fin 2021 sont les suivantes (pour plus de détail, se reporter au tableau en annexe) :

¹ Article L. 5211-41-3 du CGCT.

Tableau 1 : Compétences exercées par LFA en 2021

Compétences obligatoires :	
	- Développement économique - Aménagement de l'espace communautaire - Équilibre social de l'habitat - Politique de la ville - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) - Accueil des gens du voyage - Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés - Eau potable - Assainissement des eaux usées - Gestion des eaux pluviales urbaines
Compétences supplémentaires :	
	- Voirie et parc de stationnement d'intérêt communautaire - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire - Action sociale d'intérêt communautaire
Compétences facultatives:	
	- Éclairage public - Tourisme - Fourrière pour animaux - Actions en faveur du développement des technologies - Création et gestion de crématoriums - Protection et mise en valeur de l'environnement - Contribution au SDIS - Création et gestion des maisons de services au public - Actions en faveur de la culture et des loisirs - Actions en faveur du développement du territoire

Source : CRC à partir des arrêtés préfectoraux et statuts

4.1.1.3- Le niveau d'intégration

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Cet indicateur est égal au rapport entre les produits fiscaux directement perçus par le groupement et la totalité des produits fiscaux perçus par lui-même, ses communes membres et les syndicats intercommunaux présents sur son territoire.

La communauté d'agglomération présente sur l'ensemble de la période un CIF élevé, supérieur au CIF moyen de la catégorie, en progression sur la période, traduisant le nombre important de compétences exercées par LFA.

Tableau 2 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale (CIF)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Taux de coefficient d'intégration fiscale (CIF)	0,41	0,42	0,43	0,43	0,39	0,48	0,53	0,53
CIF moyen de la catégorie	0,34	0,33	0,35	0,35	0,35	0,36	0,37	0,38

Source : Fiches DGF

4.1.2- Le transfert en pleine propriété des équipements transférés en matière d'assainissement et d'eau potable

En matière d'assainissement, LFA a fait le choix d'un transfert en pleine propriété des réseaux au lieu d'appliquer le régime commun de leur mise à disposition. Cette cession de biens relevant du domaine public, sans déclassement préalable, est prévue par les dispositions de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Le régime applicable aux cessions entre personnes publiques de biens appartenant au domaine public

ne faisant l'objet d'aucune dérogation législative autorisant des cessions à des valeurs minorées ou à titre gratuit, ces cessions doivent s'effectuer à la valeur vénale du bien déterminée en fonction des valeurs du marché.

Or, la communauté d'agglomération a déterminé le prix de transfert en pleine propriété, assimilé à un prix de cession, à hauteur de la somme des emprunts restant à rembourser par les communes et des subventions restant à amortir, sauf pour les communes n'ayant ni emprunt ni subvention pour lesquelles le prix de cession a été fixé forfaitairement à 150 €.

Le prix de cession, ainsi déterminé, ne correspond ni à la valeur vénale du bien, ni à sa valeur nette comptable, qui, en l'espèce, au regard de la spécificité des biens, paraissait adapté. Il ne représente donc pas la valeur patrimoniale réelle des biens transférés et a pour conséquence une valorisation non sincère de l'actif de LFA, conduisant à la constitution d'amortissements plus faibles que ceux correspondant à la valeur réelle du bien.

L'ordonnateur indique dans sa réponse qu'il partage le constat selon lequel la valeur nette comptable des biens cédés permet de donner une image plus sincère de la situation financière des budgets concernés. Il justifie son choix de ne pas retenir cette évaluation par le risque pour l'équilibre financier du budget communautaire du fait des régularisations, qui selon lui, auraient été nécessaires pour l'amortissement des biens qui n'avait pas été réalisé par les communes, sans toutefois chiffrer ces régularisations.

Par ailleurs, la rédaction des délibérations et des conventions de transfert apparaît ambiguë sur la nature réelle des flux financiers entre la commune et LFA. Alors que ces documents indiquent un prix de cession qui laisse penser à une recette réelle pour la commune, la commune ne perçoit aucune recette effective, en raison d'écritures comptables croisées de LFA et de la commune en recette et en dépense. Dans les faits, la contrepartie du transfert de propriété au profit de LFA est représentée par la prise en charge des emprunts en cours. De plus, LFA prenant en charge le résultat global du service au jour du transfert, la communauté d'agglomération peut être amenée selon les cas, à mandater la somme correspondant au déficit constaté, ou à émettre un titre correspondant à l'excédent.

Si ce transfert en pleine propriété est juridiquement fondé, ce dernier aurait gagné à une plus grande transparence dans l'information donnée aux membres des assemblées délibérantes communales et communautaire.

Dans le cadre du transfert de compétence de l'eau potable, LFA a opté pour le même mécanisme de transfert en pleine propriété et les mêmes modalités de fixation du prix, ce qui appelle les mêmes réserves de la chambre.

4.2- Les instances de gouvernance

4.2.1- Composition et fonctionnement du conseil communautaire

En application des dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, le nombre de sièges au conseil communautaire est fixé en fonction de la strate démographique de l'EPCI et la répartition est, par principe, faite à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, en fonction de la population de chaque commune. Les communes n'ayant obtenu aucun siège du fait de leur population trop faible se voient attribuer un siège.

De façon dérogatoire, les conseils municipaux des communes membres, peuvent, sous certaines conditions, déroger à ces règles de répartition grâce à un accord local.

Le conseil communautaire est composé de 128 membres et la répartition des sièges a été réalisée selon les règles du droit commun. Chaque commune dispose d'un siège à l'exception

de Boën-sur-Lignon (3 sièges), Bonson (3 sièges), Montbrison (14 sièges), Saint-Cyprien (2 sièges), Saint-Just-Saint-Rambert (13 sièges), Saint-Marcellin-en-Forez (4 sièges), Saint-Romain-le-Puy (3 sièges), Savigneux (3 sièges) et Sury-le-Comtal (5 sièges).

Si les communes de Montbrison et Saint-Just-Saint-Rambert bénéficient d'un nombre de sièges importants par rapport aux autres communes membres, leurs représentants demeurent très largement minoritaires par rapport à l'effectif global du conseil communautaire (27 sièges sur 128, soit 21 % des sièges alors que leur population représente près de 28 % de la population de l'intercommunalité).

De la même manière, la population totale des communes disposant de plus d'un siège au conseil représente 54 % de la population de l'intercommunalité, alors que ces communes disposent de 39,1 % des sièges.

Cette répartition des sièges résultant de l'application des règles de droit commun, entraîne donc une sous-représentation des deux « communes centres » et plus largement des communes les plus peuplées au profit des plus petites communes de l'intercommunalité.

Le conseil communautaire s'est réuni régulièrement sur l'ensemble de la période contrôlée, à raison de neuf réunions par an en moyenne, dépassant l'obligation d'une réunion par trimestre fixé par l'article L. 5211-11 du CGCT.

4.2.2- Composition et attributions du bureau

Selon les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents.

La composition du bureau, qui respecte les dispositions précitées, a évolué sur la période de contrôle. Ainsi, le bureau qui comportait 13 vice-présidents et 7 conseillers communautaires délégués en 2014, a vu le nombre de ses membres augmenter à plusieurs reprises avant de revenir à une équipe plus resserrée depuis juillet 2020 de 15 vice-présidents et 9 conseillers délégués.

Si le bureau comprend deux représentants de Montbrison et de Saint Just Saint Rambert, la représentation entre les communes apparaît équilibrée d'un point de vue démographique : les élus représentent des communes de différentes strates démographiques y compris les plus petites.

Le bureau a un rôle de préparation des décisions. Il examine les affaires courantes et les dossiers inscrits à l'ordre du jour du conseil communautaire. Il n'a pas bénéficié sur la période de délégation de pouvoir du conseil communautaire à l'exception de l'attribution des subventions dans le cadre du dispositif d'aide au développement des entreprises selon une délibération du 20 mars 2018.

4.2.3- L'état récapitulatif de l'ensemble des indemnités des élus

En vertu de l'article 92 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 (article L. 5211-12-1 du CGCT), les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget.

Au vu des tableaux produits par la communauté d'agglomération récapitulant pour le président, les vice-présidents et les conseillers délégués les autres mandats détenus par ces personnes et les indemnités correspondantes, l'établissement n'a pas respecté ses obligations lors de l'adoption du budget primitif pour 2021. D'une part le tableau ne présente pas la situation de l'ensemble des élus siégeant au conseil communautaire et se limite aux seuls membres du bureau. D'autre part, les informations apparaissent incomplètes au regard des exigences rappelées dans la fiche pratique éditée par la DGCL.

La chambre invite LFA à établir un tableau faisant figurer l'ensemble des indemnités dont bénéficient les conseillers communautaires et à communiquer ces éléments avant l'examen du prochain budget. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à mettre en place une procédure lui permettant de collecter l'exhaustivité des informations pour en assurer la communication conformément aux dispositions du CGCT.

4.2.4- Délégation de pouvoirs du conseil communautaire à la présidence

En application des dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception de sept domaines.

Sur l'ensemble de la période sous contrôle, le président a bénéficié de délégations du conseil communautaire. À compter de 2017 le conseil communautaire a confié de larges délégations au président, en détaillant, pour chaque domaine, l'étendue de la délégation.

Les délégations confiées au président paraissent suffisamment encadrées par les délibérations intervenues, même si la chambre constate une rédaction approximative de celle concernant les ressources humaines. En effet, le conseil délègue au président le pouvoir de procéder au recrutement d'agents ou d'adopter des conventions de mise à disposition d'agent, alors qu'il s'agit de pouvoirs qu'il détient déjà en propre.

Pour la période 2014 à 2016, les répertoires des délibérations communiqués ne précisent pas si le président a effectivement rendu compte de ces décisions.

En revanche, à compter de 2017, le président a rendu compte des décisions prises par délégation. Toutefois, les décisions du président sont approuvées alors que s'agissant d'une délégation de pouvoir, l'assemblée délibérante ne peut que prendre acte de ces décisions sauf à retirer la délégation confiée. Par ailleurs, les PV des conseils ne listent pas les décisions effectivement prises par le président et n'indiquent pas davantage l'objet de ces dernières, ce qui nuit à l'information des citoyens et des membres de l'assemblée. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse avoir pris en compte les observations de la Chambre, dès la séance du conseil communautaire du 1er février 2022. Une délibération prend ainsi acte des décisions qui sont présentées dans un tableau annexé. Toutefois, si le tableau mentionne le numéro de la décision et son objet, ce dernier apparaît trop succinct. Afin de permettre une information effective des membres du conseil et des citoyens, le relevé des décisions doit préciser de façon systématique le contenu essentiel de la décision, notamment le nom des co-contractants retenus et les montants financiers résultant de ces décisions.

4.2.5- Les autres délégations

4.2.5.1- Délégation aux vice-présidents et conseillers communautaires

Les vice-présidents et les conseillers communautaires délégués disposent chacun d'une délégation de fonctions qui fait l'objet d'un arrêté du président.

Pour l'équipe actuellement en fonction, les arrêtés portant délégation de fonctions sont

détaillés, et mentionnent expressément, en plus de la délégation de fonctions, la délégation de signature qui découle de leurs fonctions.

Sur la période antérieure, il ressort des extraits de registre que le président procédait à des délégations de signature ponctuellement en matière d'actes authentiques, notamment, ou donnait délégation pour le représenter durant des CAO.

4.2.5.2- *Délégation aux directeurs généraux*

En application de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président peut aussi donner une délégation de signature au directeur général des services et aux responsables de services. Cette délégation de signature peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président, en application de l'article L. 5211-10, sauf si l'assemblée en a décidé autrement dans la délibération emportant délégation.

Le DGS, les DGA et les directeurs de pôle bénéficient d'une délégation de signature dans des matières limitativement définies selon chaque poste.

Les arrêtés déterminent avec précision chaque domaine, notamment l'administration générale, les marchés publics, la gestion budgétaire et comptable et la gestion du personnel.

La délégation consentie à la directrice générale des services actuelle couvre des domaines très étendus, notamment la passation et l'exécution des contrats publics, la gestion des subventions, la gestion budgétaire et comptable (principalement les certificats), la gestion du personnel, notamment les actes de recrutement ou les décisions de sanction disciplinaire.

Bien que les délégations consenties au bénéfice des agents de la direction générale apparaissent très larges, leur utilisation dans la pratique est, selon l'ordonnateur, très limitée.

4.2.6- Les instances consultatives

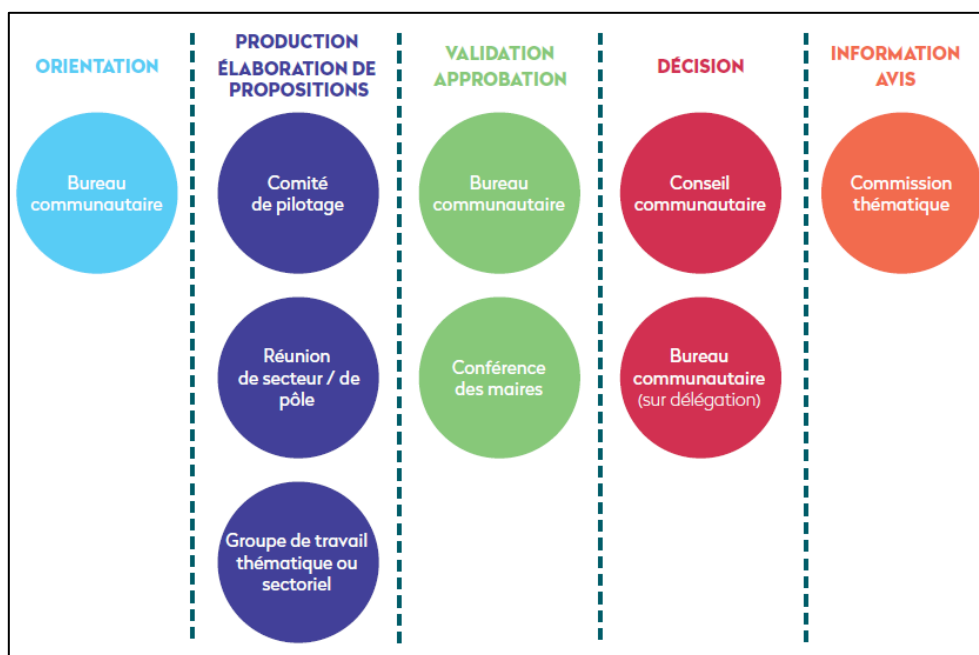
Différentes instances dont la création est obligatoire ou facultative concourent à la gouvernance de la communauté d'agglomération.

Après la fusion de 2017, a été élaborée une charte de gouvernance qui avait, selon l'établissement, pour objet de réaffirmer les principes de développement des solidarités des territoires, de cohérence de l'aménagement du territoire, de mutualisation des services et d'accroissement de la visibilité du territoire. Ce document énonçait également les rôles et les missions des élus communautaires et présentait le schéma global des instances.

La rédaction d'un nouveau pacte de gouvernance a été lancée en septembre 2020 et le pacte a été adopté par le conseil communautaire le 6 avril 2021.

Le fonctionnement des instances de LFA évolue peu par rapport à l'organisation précédente, à l'exception de l'apparition de comités de pilotage et de groupes de travail thématiques.

Schéma 1 : Les instances communautaires depuis avril 2021



Source : Pacte de gouvernance 6 avril 2021

4.2.6.1- Les instances obligatoires

4.2.6.1.1- La conférence des maires

La conférence des maires, instance devenue obligatoire depuis la loi du 27 décembre 2019, et qui regroupe l'ensemble des maires des communes membres et dans laquelle chaque maire dispose d'une voix, est une instance de concertation au cours de laquelle sont abordés des sujets stratégiques relatifs à l'agglomération ou des sujets communaux sans liens avec une compétence communautaire. Le président décide de l'inscription d'un dossier à la conférence des maires. Pour qu'un dossier examiné en conférence soit ensuite présenté en conseil communautaire, il faut que le projet recueille une majorité de 2/3 des maires représentant 2/3 des habitants. La conférence des maires a ainsi examiné à plusieurs reprises le projet de plan local d'urbanisme intercommunal et son évolution.

4.2.6.1.2- La commission des services publics locaux

Cette commission, dont la création est obligatoire en application des dispositions de l'article L. 1413-1 du CGCT, a pour fonctions principales d'examiner les rapports annuels des délégataires de services publics, ainsi que les rapports sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement, et de formuler un avis sur tout projet de délégation de service public (DSP) avant que l'organe délibérant se prononce.

Au vu des convocations produites et des documents de présentations, la commission s'est réunie au moins une fois par an depuis 2015. Sur la période 2014 à 2016, les rapports présentés concernaient exclusivement deux lignes régulières de transport en commun.

Depuis 2017, la commission a examiné les rapports annuels sur les services publics, notamment sur la fourrière animale, sur les établissements petite enfance, sur le service public d'assainissement et le service d'élimination des déchets. Elle a également examiné les projets de délégation pour la création et l'exploitation d'un centre de tri et d'un crématorium.

Les rapports sur le prix et la qualité de certains services publics sont accessibles en ligne sur le site internet de l'établissement. Il en est ainsi pour le service des déchets au titre de l'année 2019 et pour le service d'assainissement au titre de l'année 2018 et 2019. À l'inverse les rapports des autres DSP ne sont pas disponibles sur le site de LFA à ce jour, mais l'ordonnateur s'engage à mettre en ligne les rapports de l'ensemble des DSP dans la rubrique dédiée aux finances, ce qui constituerait un progrès dans l'information des citoyens.

4.2.6.1.3- *La commission de contrôle financier*

En parallèle des dispositifs de contrôle spécifiques aux délégations de services publics, il résulte des dispositions des articles R. 2222-1 et suivants du CGCT, que les délégataires de services publics, comme les contractants pour lesquels intervient un règlement de comptes périodique, doivent présenter des comptes détaillés des opérations. Le contrôle de ces comptes détaillés doit être effectué par une commission de contrôle des comptes dont les membres sont désignés par l'organe délibérant de la communauté d'agglomération.

Invitée à régulariser l'absence de cette commission, LFA a, par délibération du 1er février 2022, décidé de la création de cette commission et désigné 4 membres titulaires et 4 membres suppléants.

4.2.6.2- *Les instances facultatives*

LFA a mis en place différentes instances consultatives :

- ♦ Les commissions thématiques. Depuis 2020, sept commissions sont compétentes en matière d'aménagement, de développement, de moyens généraux et coopération, d'environnement, de voirie, de service à la population et citoyenneté et de cycle de l'eau ;
- ♦ Les comités de pilotages. Composés de membres désignés par le président sous la responsabilité d'un membre du bureau communautaire, ces comités participent à la réflexion sur les politiques communautaires, la déclinaison des orientations stratégiques ou la déclinaison opérationnelle des politiques ;
- ♦ Les groupes de travail. Composés de membres désignés par le président, ils épaulent le comité de pilotage ou le bureau communautaire dans des réflexions sur des sujets ou projets définis ;
- ♦ Les réunions de secteurs. Dans le cadre du découpage géographique du territoire de LFA en 6 secteurs géographiques, les conseillers délégués de secteur animent des réunions mensuelles. Ces réunions sont ouvertes à l'ensemble des conseillers municipaux. Elles permettent de recueillir les opinions des élus du secteur sur les projets communautaires.

Les instances consultatives apparaissent nombreuses au sein de LFA mais elles jouent un rôle important dans la gouvernance de l'établissement notamment en raison des modalités de représentation des communes membres au sein de ces instances. Cependant, l'établissement doit rester attentif au strict respect de la répartition des compétences entre instances décisionnelles et consultatives afin que ces dernières restent dans leur rôle prescripteur d'avis et de concertation conformément à la réglementation.

4.3- **Les évolutions de l'organisation des services**

L'organisation des services de la communauté d'agglomération a connu plusieurs changements sur la période de contrôle, lors de la fusion de 2017, puis à compter du 1^{er} novembre 2020, sous l'impulsion de la nouvelle directrice générale des services. Désormais l'EPCI compte 4 pôles dont deux sont des directions générales adjointes, la DGS pilotant en direct la direction des finances et la direction des ressources humaines.

Si cette nouvelle organisation permet de resserrer les directions autour de 4 pôles, la chambre appelle à la vigilance l'établissement sur le pilotage direct des finances et des ressources humaines par la DGS compte tenu des nombreuses missions que doit assumer cette dernière et de la taille de l'établissement. Les finances et les ressources humaine représentent des secteurs stratégiques pour lesquels la chambre formule des observations dans le présent rapport. Même si le rattachement direct de ces directions au DGS n'est pas rare dans les EPCI, il sera intéressant pour l'établissement de dresser un bilan de cette nouvelle organisation après quelques mois de fonctionnement afin de mesurer ses effets sur le bon fonctionnement des services.

S'agissant des emplois de cabinet, l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter ses collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions. Cette liberté est assujettie à la décision de l'assemblée délibérante, pour la création des emplois et l'ouverture des crédits budgétaires correspondant aux recrutements.

De 2014 à 2016, la communauté d'agglomération a déclaré disposer d'un seul agent collaborateur de cabinet. Ce chiffre est passé à deux, conformément à la délibération du 24 janvier 2017 (un poste de directeur et un poste de collaborateur). L'ordonnateur a donc respecté le nombre maximum de collaborateurs de cabinet autorisés par les dispositions de l'article 13-1 du décret n°87- 1004 du 16 décembre 1987 sur l'ensemble de la période.

Par contre, il ressort des organigrammes et des éléments de la paye que sur une grande partie de la période, la direction de la communication était rattachée hiérarchiquement au cabinet. Le cabinet n'ayant pas vocation à gérer les services administratifs de l'établissement, comme le rappelle par ailleurs la jurisprudence², l'ordonnateur a pris en compte l'observation de la chambre en rattachant désormais la direction de la communication à la DGS.

5- LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

5.1- L'organisation de la fonction financière de l'établissement

L'organisation de la fonction financière de la communauté d'agglomération a évolué au cours de la période contrôlée passant de six agents avant 2016 à quatorze agents (soit 13,5 ETP) en 2020. La fonction financière, budgétaire et comptable repose également sur sept agents des unités de gestion présents à la DRH, aux services patrimoine, communication, administration générale ainsi qu'aux pôles service à la population, aménagement et développement territorial.

Dans cette organisation, les engagements comptables sont exclusivement réalisés par la direction des finances et les bons de commandes sont, soit générés par la direction des finances, soit par les unités de gestion, quand elles existent. Après validation du service fait par chaque service, la direction des finances procède à la liquidation et au mandatement.

En matière de recettes, certains services externes à la direction des finances sont chargés d'émettre les rôles de facturation : service eau et assainissement et service déchets. Ces rôles sont transmis à la direction des finances qui assure ensuite le traitement comptable.

² Cour administrative d'appel de Paris, 27 novembre 2003, n° 03PA01312, *Ville de Paris* : « il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les collaborateurs de cabinet sont recrutés et nommés directement par l'autorité locale ou, sur délégation, par un de ses proches collaborateurs, sur des crédits affectés à cet effet, pour exercer auprès de lui des fonctions qui ne leur permettent pas d'être regardés comme intégrés à la hiérarchie des administrations de la collectivité concernée ».

L'organisation de la fonction financière de LFA apparaît très centralisée ce qui devrait garantir une grande rigueur comptable et budgétaire pourtant partiellement démentie par les éléments constatés au cours de l'instruction. Ce constat pourrait amener LFA à évaluer l'organisation et les pratiques de sa fonction financière.

5.2- La structuration budgétaire

Le budget de la communauté d'agglomération est composé d'un budget principal et de plusieurs budgets annexes dont le nombre a augmenté au cours de la période examinée passant de 7 budgets annexes en 2014 à 26 budgets annexes lors du vote des budgets primitifs 2021 : un pour l'assainissement, un pour les ordures ménagères, un pour l'eau potable, un pour les transports urbains³, un pour les ateliers partagés, un pour le réseau de chaleur et 20 pour les zones d'activité économique.

A compter de 2017, le budget annexe Assainissement a inclus le budget annexe du service public d'assainissement non collectif (SPANC). Ce budget regroupe donc deux services distincts : d'une part le service d'assainissement collectif (assujetti à la TVA sauf exception), financé principalement par la redevance d'assainissement collectif et la participation assainissement collectif (PAC) ; d'autre part le service d'assainissement non collectif (géré en TTC) financé par les contrôles des installations d'assainissement autonomes. D'après l'ordonnateur, une comptabilité analytique permet de retracer dans le détail les opérations relevant de chacun de ces services et de vérifier que les recettes couvrent bien les dépenses de chaque service.

Les opérations d'équipement sont votées par opération pour le budget principal et le budget annexe TEOM.

Seul le budget annexe SPANC a disposé d'un compte au trésor sur toute la période, alors que le budget annexe REOM aurait dû également en disposer en 2018 et 2019. Le budget annexe Assainissement n'en a disposé qu'à compter de 2017 et le budget annexe TEOM que depuis 2021.

5.3- La qualité de l'information budgétaire et comptable

5.3.1- Le calendrier budgétaire

Sur la période examinée, la communauté d'agglomération n'a pas adopté un calendrier budgétaire uniforme, les budgets primitifs ont pu être votés, soit au cours du premier trimestre de l'année N, soit en décembre de l'année N-1. À l'exception du budget 2017 qui a été voté avec reprise des résultats antérieurs, pour les autres années, l'affectation des résultats a eu lieu lors de l'adoption de budgets supplémentaires.

Les dates de tenue du débat d'orientations budgétaires ont respecté les délais prescrits par le CGCT, excepté en 2015⁴, et les comptes administratifs ont été votés dans les délais réglementaires.

Depuis 2019, soit pour l'élaboration du budget primitif 2020, LFA a mis en place un planning de préparation budgétaire en cinq étapes, pour une meilleure appropriation par les services de la procédure budgétaire.

Afin de formaliser sa démarche, l'établissement pourrait se doter d'un règlement budgétaire et

³ Ce budget annexe concerne les services de transports commerciaux gérés par LFA, à l'exclusion du service de transport scolaire qui est suivi au sein du budget principal

⁴ Le DOB a été acté par délibération du 04 novembre 2014 tandis que le budget a été adopté par délibération du 03 février 2015, soit plus de deux mois après la tenue du débat d'orientations budgétaires, nonobstant une délibération du 16 décembre 2014 apportant des compléments au débat d'orientations budgétaires 2015.

financier permettant de :

- ♦ Décrire les procédures de l'établissement, les faire connaître avec exactitude et se donner pour objectif de les suivre le plus précisément possible ;
- ♦ Créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de l'établissement pourraient s'approprier ;
- ♦ Rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- ♦ Expliquer le fonctionnement des autorisations de programmes et des crédits de paiement.

5.3.2- La présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable et d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

En application des dispositions de l'article L. 2311-1-1 dans le CGCT, les exécutifs des collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants doivent présenter un rapport sur la situation en matière de développement durable préalablement aux débats sur le projet de budget. La Chambre a pu constater que la communauté d'agglomération a respecté cette obligation chaque année de 2014 à 2020, à l'exception de l'année 2016, l'ordonnateur l'expliquant « *du fait de l'extension du territoire au 1^{er} janvier 2017 et du décalage du débat d'orientation budgétaire* ».

Par ailleurs, depuis la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, qui a introduit l'article L. 2311-1-2 dans le CGCT, et son décret d'application n° 2015-761 du 24 juin 2015, les exécutifs des collectivités territoriales et EPCI de plus de 20 000 habitants doivent présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes à compter du 1^{er} janvier 2016. Si l'établissement a établi des rapports au titre des années 2017 à 2019, une présentation formelle en conseil communautaire n'a eu lieu qu'en 2018 et 2019.

La Chambre rappelle à l'EPCI son obligation de présenter le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, chaque année, préalablement aux débats sur le projet de budget, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse.

5.3.3- L'information du Conseil communautaire : le débat d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT, applicable par renvoi aux établissements publics de coopération intercommunale (article L. 5211-36 du CGCT), rend obligatoire pour les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) à l'assemblée dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget. Le ROB donne lieu à un débat de l'assemblée délibérante, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Ce débat d'orientations budgétaires (DOB), préalable à l'adoption du budget, doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Il doit également comporter, pour les communes de plus de 10 000 habitants, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et préciser notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

L'article D. 2312-3 du CGCT⁵, applicable par renvoi aux EPCI (article D. 5211-18-1 du CGCT) détaille les informations que doit comporter ce rapport.

⁵ Cet article, issu du décret 2016-841 du 24 juin 2016, trouve à s'appliquer à compter de l'exercice 2017.

Le débat sur les orientations budgétaires s'est tenu chaque année et a donné lieu à une délibération spécifique.

Si jusqu'en 2017 aucun contenu précis n'était fixé, depuis cette date les documents restent trop succincts, particulièrement en matière d'investissement, de gestion de la dette et de personnel.

Des éléments prospectifs et rétrospectifs pourraient ainsi être insérés dans le rapport afin de donner une vision plus globale des budgets. En ce qui concerne les investissements, les rapports n'exposent que les investissements gérés en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP). L'établissement devrait communiquer les montants des autres investissements conséquents non gérés en AP/CP ainsi qu'un détail des recettes, notamment des subventions, attendues pour chacun.

De plus, les développements consacrés aux budgets annexes apparaissent trop limités, notamment pour les budgets les plus importants (assainissement, ordures ménagères, eau) pour lesquels les données chiffrées fournies sont insuffisantes.

Par ailleurs, les éléments relatifs aux ressources humaines sont incomplets (par exemple pour la structure des effectifs) ou ne détaillent pas des éléments pourtant imposés par la réglementation concernant le détail des rémunérations (régime indemnitaire, bonifications indiciaires, heures supplémentaire).

Alors que l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques impose désormais de mentionner dans les orientations budgétaires les prévisions d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et celles du besoin de financement annuel, LFA n'a intégré, et seulement à compter du DOB 2020, que les éléments relatifs aux dépenses réelles de fonctionnement.

Dès lors, si les documents relatifs au DOB n'ont pas vocation à être aussi détaillés que les documents budgétaires eux-mêmes, la chambre invite LFA à améliorer le rapport sur les orientations budgétaires en veillant à intégrer les données qui doivent y figurer et en développant également les informations relatives aux budgets annexes, notamment pour les plus importants (ordures ménagères, eau, assainissement). La chambre constate toutefois que le rapport d'orientations budgétaires 2022, dont il a été pris acte le 23 novembre 2021, a été complété pour le budget principal par des éléments de prospective et prend note que l'ordonnateur s'engage à présenter à l'avenir des données de perspectives financières pour chacun des budgets de LFA pour lesquels une analyse financière est disponible.

5.3.4- La publicité des données

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, la mise en ligne sur le site internet de la collectivité de :

- ♦ la note de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif au même titre ;
- ♦ le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice et de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

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

Ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale.

Alors que LFA dispose d'un site internet régulièrement mis à jour, aucune rubrique n'est consacrée aux finances de la structure. La consultation des délibérations financières nécessite donc de rechercher dans les conseils communautaires correspondants, ce qui rend les recherches plus complexes.

Les délibérations ne sont par ailleurs consultables qu'à compter du conseil communautaire du 25 juin 2019. Avant cette date seuls les procès-verbaux des conseils sont accessibles. S'agissant des documents budgétaires (budgets primitifs et comptes administratifs), ceux-ci ne sont consultables qu'à compter du vote des budgets primitifs 2021, soit à compter du conseil communautaire du 15 décembre 2020 et aucun autre document (note de présentation, débat d'orientations budgétaires) n'est présenté sur le site.

Les informations financières apparaissent ainsi trop succinctes et peuvent s'avérer difficiles à retrouver par un public non averti ce qui nuit à la transparence et l'information du citoyen.

Suite à l'invitation de la chambre de se conformer aux dispositions de la loi NOTRe en rendant accessible en ligne, de manière simple et intuitive, l'ensemble des documents budgétaires qui doivent l'être, l'établissement a mis en œuvre cette recommandation et créé une nouvelle rubrique relative aux finances de l'agglomération sur son site internet. La chambre souligne la qualité de l'information désormais accessible dans un onglet « budget » permettant la consultation simple des documents budgétaires depuis 2018 et s'accompagnant d'iconographies et de définitions permettant une information intuitive des citoyens.

5.3.5- Les informations statistiques et les ratios

La première partie de la présentation budgétaire concerne les informations générales qui permettent de donner une image synthétique de la situation de la collectivité et une comparaison avec les collectivités de même taille.

Or, les informations générales fournies par les budgets primitifs et les comptes administratifs des budgets principaux de LFA sont incomplètes dès 2014 : les moyennes nationales des collectivités comparables ne sont jamais renseignées et le ratio DGF/population n'est pas systématiquement renseigné.

La présentation des éléments synthétiques et statistiques s'est détériorée en 2018 et 2019 avec l'absence d'information portée aux comptes administratifs de ces deux années.

La chambre appelle LFA à se conformer strictement à la réglementation et renseigner avec précision les informations générales (statistiques, fiscales et financières) devant figurer obligatoirement en introduction de la présentation budgétaire. Ces éléments sont essentiels pour permettre, particulièrement à un public non spécialiste, la juste appréciation de la situation financière de l'établissement, en fournissant des éléments de comparaison pertinents. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage dès le vote des comptes administratifs 2021, à apporter un soin particulier aux informations devant figurer en introduction de la présentation des documents budgétaires.

5.3.6- Les annexes budgétaires

Cette partie des budgets vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux, certains éléments relatifs aux engagements de la commune, à la gestion de ses services et des établissements publics qui lui sont rattachés. Elle comporte également diverses informations relatives à certaines dépenses ou recettes de fonctionnement essentielles, relatives notamment au personnel et au vote des taux d'imposition.

S'il peut être noté une évolution positive à l'occasion du vote du compte administratif 2020 adopté par délibération du 29 juin 2021, il ressort de l'instruction qui a porté sur les budgets primitifs et comptes administratifs des budgets principaux 2019 et 2020 et sur le budget primitif 2021 que la production des annexes doit être améliorée.

En effet, si LFA a renseigné systématiquement toutes les annexes concernant l'état de la dette, à l'exception des états A2.7 à A2.9, d'autres annexes, pourtant importantes, voire obligatoires, n'ont pas été produites⁶. D'autres états n'ont été annexés qu'au compte administratif 2020, adoptés le 29 juin 2021, alors qu'ils auraient dû l'être également aux budgets votés précédemment⁷.

Par ailleurs, l'état relatif au personnel ne renseigne pas sur tous les éléments obligatoires notamment sur le temps de travail des emplois budgétaires et sur le statut des agents (titulaire ou non). Aucune information n'est donnée aux comptes administratifs 2019 et 2020 sur les agents non titulaires.

La chambre recommande à LFA de respecter la réglementation et de renseigner correctement les annexes budgétaires, de même que la page relative aux modalités de vote des budgets qui sont souvent incomplètes, voire erronées.

La recommandation est valable pour les budgets annexes, notamment en ce qui concerne les annexes sur les provisions.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage, conformément aux remarques de la Chambre, à renseigner les annexes des comptes administratifs 2021 de manière correcte et exhaustive.

5.3.7- La concordance des états de la dette

Sur le budget principal, d'après les comptes de gestion, l'encours de dette est passé de 17,2 M€ fin 2014 à près de 47,09 M€ fin 2020 du fait de la souscription de nouveaux emprunts en 2016 (8 M€), 2017 (1,5 M€), 2018 (4 M€), 2019 (12 M€) et 2020 (10 M€) et du fait de l'intégration de nouvelles dettes dans le cadre de la fusion extension et des transferts de compétences en 2017 (+6,87 M€) et 2018 (+1,91 M€).

Il peut être relevé des discordances entre comptes administratifs (CA) et comptes de gestion (CG) : le capital restant dû au 31 décembre diffère entre les deux comptes.

Cette différence est contraire aux dispositions de l'instruction comptable M14, qui précise qu'il doit y avoir concordance entre les documents budgétaires établis par l'ordonnateur et le compte de gestion produit par le comptable. Cet écart s'accroît lorsque l'on inclut la dette des budgets annexes.

⁶ Les états suivants ne figurent pas dans les annexes : IV A1 relatif à la présentation croisée par fonction ; IV A3 relatif aux amortissements sauf au CA 2020 ; IV A10 relatifs à la variation du patrimoine ; IV B1.7 relatif aux subventions versées et au concours attribués à des tiers ; IV A11 relatif aux travaux en régie ; C3.5 relatif à la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes ; IV D1 relatif aux taux de contributions directes.

⁷ États présents depuis CA 2020 : IV B1.1 relatif aux emprunts garantis par LFA ; IV B1.2 relatif au calcul du ratio d'endettement ; C3.4 relatif à la liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe.

**Tableau 3 : Comparatif du capital restant dû au 31 décembre de l'année N
tous budgets confondus (dette agrégée⁸) entre le compte administratif (CA)
et le compte de gestion (CG)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Capital restant dû au 31/12/N au vu des CA	36 730 669	34 628 383	42 878 769	49 692 332	66 321 096	76 946 975	109 869 654
Capital restant dû au 31/12/N au vu des CG	37 763 584	35 569 310	42 098 669	52 060 802	59 813 021	72 477 154	98 644 977
Différence	-1 032 915	-940 927	780 100	-2 368 470	6 508 075	4 469 821	11 224 677

Source : États A2.2 des comptes administratifs (exceptés en 2018 pour les budgets annexes des ZAE Champbayard, Étangs, Generet, Quarchons et le BA Ateliers partagés pour lesquels les états A2.2 des CA étant à zéro il a été pris les montants d'états transmis à part par LFA) et comptes de gestion – Retraitement CRC

Selon l'ordonnateur les écarts importants proviennent principalement de la reprise des emprunts issus des transferts des compétences éclairage public et voirie. En effet, pour la voirie les PV de mise à disposition n'ayant pas été établis, le transfert comptable du capital restant dû des emprunts transférés pour un montant d'environ 940 000 € n'a pu être réalisé. Pour l'éclairage public, le transfert comptable est retardé par la difficulté d'identification par les communes de la part d'emprunt imputable à cette compétence.

L'écart constaté pour l'endettement consolidé intégrant les budgets annexes est plus important car les emprunts transférés au titre des compétences assainissement et eau ne sont pas encore repris comptablement.

Le règlement des échéances en trésorerie se ferait donc au vu des avis d'échéances sans qu'un quelconque suivi des emprunts concernés ne puissent être fait. Le capital restant dû au 31 décembre 2020, tel qu'il ressort de l'état global de dette du trésorier apparaît donc erroné.

La chambre recommande à l'ordonnateur de se rapprocher du comptable afin de fiabiliser dans les meilleurs délais le capital restant dû de ses différents budgets et disposer d'états de la dette concordants et corrects. La signature récente d'une convention de services comptables et financiers entre LFA et la trésorerie s'inscrit dans une perspective favorable au regard du travail important à réaliser.

5.4- La fiabilité des comptes

Compte tenu du nombre important de budgets, les développements ci-après porteront prioritairement sur le budget principal mais également, ponctuellement, sur les budgets annexes assainissement (y compris SPANC) et ordures ménagères « taxe », qui représentent entre 10 % et 14 % des recettes de fonctionnement en 2020.

5.4.1- La fiabilité des documents budgétaires

Les documents budgétaires apparaissent incomplets ou inexacts : les modalités de vote des budgets ne sont pas toujours renseignées⁹ ou le sont de manière incomplète¹⁰ voire erronée¹¹, et la colonne « budget précédent », présente dans les budgets primitifs, a pu être renseignée de manière erronée certaines années¹².

⁸ La dette agrégée ne retrace pas les flux.

⁹ Par exemple, le BP 2017 du budget principal.

¹⁰ Par exemple, le BP 2019 du budget principal.

¹¹ Par exemple les CA 2019 et 2020 indiquent ainsi un vote par chapitre en investissement alors qu'il a été fait un vote par opération d'équipement.

¹² Par exemple, les budgets primitifs 2018 et 2019 du budget principal qui indiquent reprendre les colonnes du budget primitif de l'exercice précédent affichent pour certains chapitres des montants qui ne sont pas ceux de

De plus, l'établissement a effectué de mauvaises imputations en passant en écritures réelles des opérations d'ordre¹³, ayant pour effet de gonfler artificiellement le montant des dépenses d'équipement. Si les sommes ne sont pas très importantes concernant les marchés, notamment sur le budget principal et le budget annexe assainissement, elles sont en revanche conséquentes au titre des avances récupérées dans le cadre des opérations d'aménagement des ZAC des Granges et des Plaines¹⁴. Ces erreurs d'imputation conduisent à fausser les résultats de chaque section, et, par conséquent, l'affectation des résultats qui en résulte. Elles amènent aussi à ne pas amortir des participations d'équilibre versées dans le cadre des ZAC du fait de leur imputation, à tort, en section de fonctionnement.

La chambre recommande à l'établissement de veiller à la complétude et l'exactitude des informations portées dans les budgets ainsi qu'au respect des instructions budgétaires, notamment en termes d'imputation.

5.4.2- L'exécution budgétaire

Le périmètre d'étude porte sur le budget principal et accessoirement sur les budgets annexes, assainissement et ordures ménagères.

5.4.2.1- L'exécution du budget en fonctionnement

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Or, une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT. S'agissant du taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement, il est relativement bas (près de 92 % en moyenne).

La chambre relève qu'en 2020 les sommes mandatées sur certains chapitres budgétaires ont dépassé les crédits ouverts¹⁵ ce qui constitue une irrégularité importante. L'ordonnateur explique le dépassement sur le chapitre 014 par une écriture de dégrèvement de TASCOTM passée en janvier 2021 sur l'exercice 2020, en accord avec la trésorière, que LFA n'avait plus la possibilité de proposer en décision modificative de crédits.

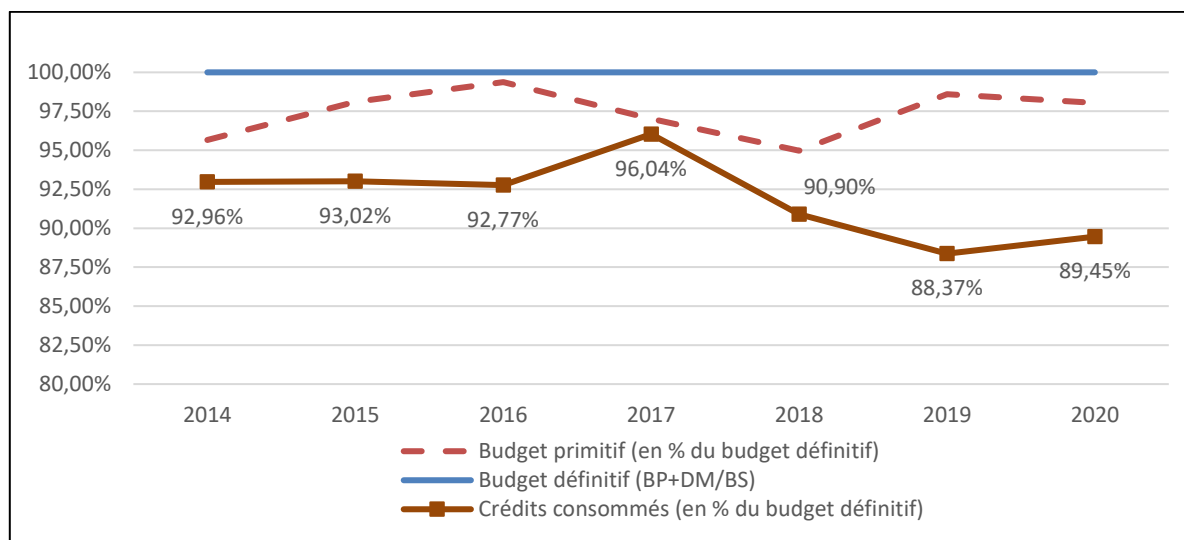
L'ordonnateur est invité à ajuster ses crédits en cours d'exercice afin de tenir compte, notamment, des écritures relatives aux cessions d'immobilisations.

l'exercice précédent (c'est notamment le cas des chapitres 012 et 74 en fonctionnement et des opérations d'équipement en investissement du BP 2018 et des chapitres 011 et 65 du BP 2019).

¹³ Tel est le cas des mandats et titres d'ordre qui doivent être passés au chapitre 041 « Opération patrimoniales » en section d'investissement lorsque la collectivité récupère les avances versées par exemple dans le cadre de marchés publics, alors que jusqu'en 2020, ces écritures ont été passées en opérations réelles au chapitre 23.

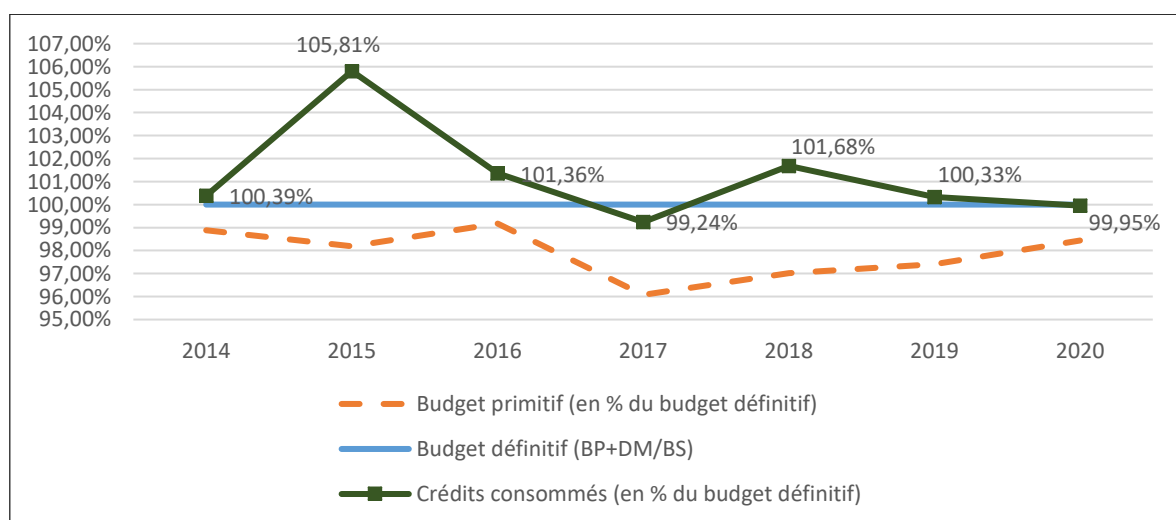
¹⁴ Pour ces deux opérations, les avances de trésorerie auraient pu être imputées au compte 274 au lieu du compte 238. De plus les participations d'équilibre versées pour ces deux opérations ont été imputées à tort en section de fonctionnement au compte 678 « Autres charges exceptionnelles » (mandat 3974 du 17/10/2016 pour un montant de 2 631 927,84 €) alors qu'elles auraient dû l'être en section d'investissement au compte 204 « Subventions d'équipement versées ».

¹⁵ chapitre 014 « Atténuations de produits » réalisé à hauteur de 100,14 %, la réalisation du budget (9 992 485 €) ayant dépassé de plus de 14 000 € les crédits ouverts (9 978 352 €) ; dépassement des mandatements par rapport aux crédits ouverts au chapitre 042 « Opération d'ordre de transfert entre sections de près de 880 000 € en 2015 avec un mandat à hauteur de 2 550 740 € pour 1 671 000 € de crédits ouverts ; dépassement de 39 340 € en 2017 avec un mandat de 3 019 340 € pour 2 980 000 € de crédits ouverts ; dépassement de 381 719 € en 2020, avec un mandat de 4 342 925 € pour 3 961 206 € de crédits ouverts.

Graphique 1 : Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

S'agissant du taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement, il affiche une moyenne de 101,25 % sur la période.

Graphique 2 : Taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La chambre relève, s'agissant du budget d'assainissement, un nombre important d'écritures d'annulation principalement en relation avec les facturations du fait de doublons et d'annulations de factures¹⁶. L'ordonnateur est invité à faire preuve d'une plus grande vigilance dans la facturation et à veiller à ce que les annulations interviennent sur l'exercice au cours duquel les factures ont été émises. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une mission conjointe d'audit sur l'ensemble de la chaîne de facturation « eau » et « assainissement » était en cours au sein des services de LFA et du service de gestion comptable (SGC) de Montbrison.

S'agissant spécifiquement du budget annexe des ordures ménagères, la chambre attire l'attention de l'établissement sur le fait que le niveau de recettes doit être en lien avec le niveau de dépenses de façon à ne pas parvenir à un surfinancement du service.

¹⁶ Sur la période 2014-2020, ce sont plus de 2,36 M€ qui ont été émis en titres annulatifs au chapitre 70.

5.4.2.2- L'exécution du budget en investissement

S'agissant des dépenses d'équipement, elles ont été réalisées à hauteur de 50 % en moyenne du budget définitif. Si l'on ajoute les restes à réaliser de l'année, le taux d'exécution passe, en moyenne, à 80 %.

Sur la période sous revue, les restes à réaliser sont importants et représentent en moyenne 33 % des crédits ouverts en dépenses d'équipement. L'explication réside dans la faible utilisation des AP/CP. Ainsi, au 31 décembre 2020, seules cinq autorisations de programme étaient ouvertes pour un montant d'un peu plus de 50 M€. Ces opérations représentent un peu moins de 21 % des crédits ouverts au budget primitif, 13,5 % des crédits inscrits au budget définitif et 25 % des mandats émis en dépenses d'équipement.

La chambre invite l'ordonnateur à étendre sa gestion en AP/CP aux autres opérations pluriannuelles et ne pas la limiter seulement aux très grosses opérations.

S'agissant des recettes réelles d'investissement, le taux de réalisation est en moyenne de 52 %. Si l'on ajoute les restes à réaliser de l'année N, le taux d'exécution progresse à 79 %, ce qui demeure toutefois faible.

La chambre dresse des constats similaires pour les budgets annexes d'assainissement et d'ordures ménagères qui présentent des taux d'exécution faibles et pour lesquels le niveau des restes à réaliser pourrait être diminué, grâce à une utilisation plus généralisée de la gestion en AP/CP.

Globalement, la chambre invite LFA à affiner ses prévisions budgétaires et à pratiquer une gestion en AP/CP des opérations qui s'y prêtent.

5.4.3- Les opérations de fin d'exercice

En application des dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT, l'ordonnateur tient la comptabilité d'engagement des dépenses, permettant d'établir à tout moment la disponibilité réelle des crédits ouverts au budget. Si elle n'est pas obligatoire en recettes, la pratique de l'engagement est nécessaire au suivi de l'exécution budgétaire. Ainsi, l'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant. En fin d'exercice, le solde des engagements permet de déterminer le montant des charges et produits à rattacher à l'exercice, qui influe sur le résultat de fonctionnement, et de dresser l'état détaillé des restes à réaliser en investissement et fonctionnement. Ils font partie intégrante du résultat du compte administratif et doivent être sincères pour établir le compte administratif.

Si la direction des finances rappelle en fin d'année à l'attention des différents services les notions de rattachement et de restes à réaliser, cette information pourrait être plus pédagogique¹⁷ et gagner en efficacité, d'une part en étant envoyée plus en amont¹⁸ - même si depuis 2019 une amélioration peut être notée¹⁹ - et, d'autre part, en élargissant ses destinataires.

S'agissant de la gestion en AP/CP, un rappel pédagogique de leur fonctionnement, de l'absence de report d'engagements sur l'année suivante et de la nécessité d'actualiser les crédits de paiement permettrait d'associer les services à la rigueur budgétaire.

¹⁷ Explication des différents cas de figure, de la marche à suivre, de l'intérêt de ces opérations et de leurs conséquences.

¹⁸ Le mail concernant les opérations de fin d'exercice 2017 a été envoyé le 21 décembre 2017, soit en pleine période de vacances scolaires de fêtes de fin d'année et réclamait un retour sur le traitement à faire sur les engagements pour le 29 décembre. En 2018, le mail a été envoyé le 13 décembre 2018 (la direction des finances ayant oublié de faire sa note cette année-là).

¹⁹ Le mail pour la fin d'année 2019 a été envoyé le 28 novembre et celui pour 2020 l'a été le 5 novembre 2020.

L'établissement ne doit pas négliger les opérations de fin d'exercice, qui constituent une étape clé dans la sincérité budgétaire. La chambre invite l'ordonnateur à faire un effort de pédagogie dans les informations données aux services quant aux opérations de fin d'exercice et de diffuser l'information suffisamment tôt, à tous les agents « ressources », afin que les services puissent anticiper les opérations à effectuer et garantir la sincérité budgétaire. L'ordonnateur a précisé en réponse que, d'une part, les procédures de fin d'exercice ont fait l'objet d'amélioration dans le cadre de la procédure de fin d'exercice 2021 avec deux communications adressées aux services et, d'autre part, que dans le cadre du groupe de travail sur un règlement financier et comptable une partie sera consacrée aux opérations de clôture des comptes.

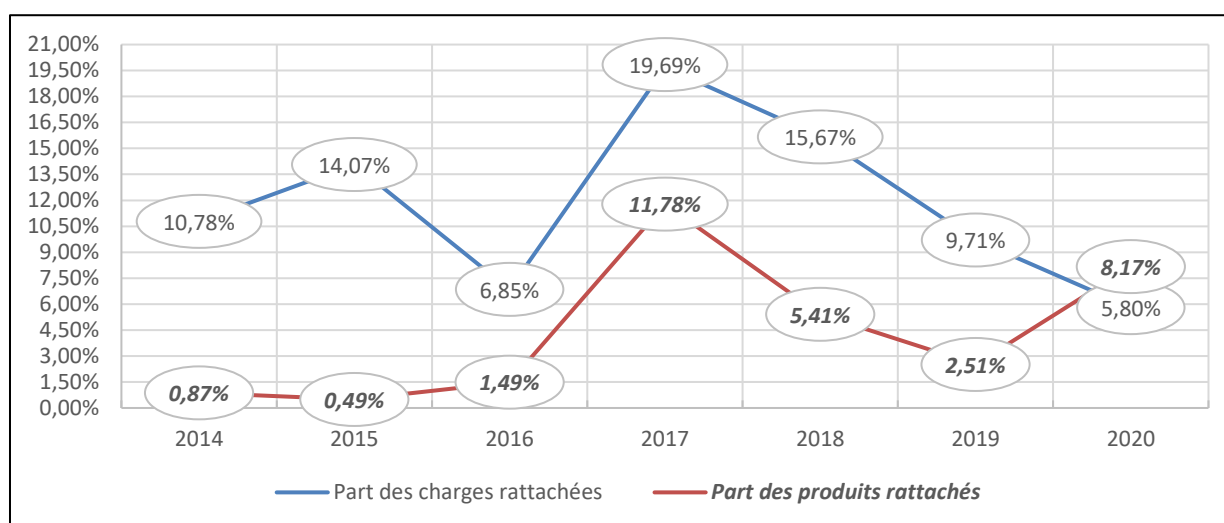
5.4.3.1- Les rattachements de charges et de produits

Les produits et les charges doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel se situe le fait générateur et pour lequel il y a eu service fait, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices. Par conséquent, les dépenses certaines pour lesquelles les factures ne sont pas parvenues et les recettes acquises qui n'ont pas encore été titrées doivent être rattachées comptablement aux exercices auxquels elles se rapportent.

Le volume des charges rattachées sur le budget principal par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement, au cours de la période sous revue, est en moyenne de près de 12 %.

Les recettes rattachées sur le budget principal par rapport aux recettes réelles de fonctionnement sont en moyenne de 4,39 % sur la période.

Graphique 3 : Part des charges et produits rattachés sur le budget principal



Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La chambre constate que certains rattachements apparaissent erronés. Ainsi, des rattachements ont été faits à hauteur de 2,66 M€ au titre d'une compensation financière des lignes de transport scolaires en 2017 et 2018 versée par le département, et ont été rattachées par erreur à des mandats relatifs à l'année suivante. Cette erreur de rattachement a pour conséquence de fausser les résultats 2017 et 2018 qui sont, par conséquent, insincères.

La chambre constate des erreurs similaires dans les rattachements pour le budget annexe d'assainissement²⁰ et des variations importantes du niveau de rattachement selon les années.

La chambre invite l'établissement à faire preuve d'une plus grande rigueur dans la réalisation de ses rattachements tant pour le budget principal que pour les budgets annexes pour garantir la sincérité de ses budgets.

5.4.3.2- Les restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes, participe à la détermination du résultat de l'exercice qui doit restituer une image fidèle et sincère de l'année comptable écoulée. Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser de la section de fonctionnement et 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.

5.4.3.2.1- Les restes à réaliser sur le budget principal

LFA a inscrit des restes à réaliser en section d'investissement du budget principal à chaque exercice sous revue.

Ainsi, sur la période contrôlée, les restes à réaliser en dépenses d'équipement ont représenté en moyenne près de 70 % des mandats émis :

Tableau 4 : Restes à réaliser en dépenses d'équipement du budget principal en €

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Restes à réaliser dépenses d'équipement au 31/12/n (C/20, 21 et 23)	13 457 980	11 965 412	9 516 493	7 605 829	10 895 477	11 964 066	9 647 615	10 721 839
Total dépenses d'équipement année n (mandats émis)	7 938 342	14 431 434	22 122 498	17 382 059	20 829 026	23 226 440	15 675 275	17 372 154
Part des RAR/total des mandats émis	169,53 %	82,91 %	43,02 %	43,76 %	52,31 %	51,51 %	61,55 %	72,08 %

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

Si l'on excepte les montants correspondant à des remises d'ouvrage dans le cadre de l'aménagement de ZAC en 2014 et 2015, la part des restes à réaliser sur le total des mandats émis en dépenses d'équipement passe de 72 % en moyenne sur la période 2014-2020 à 46 %.

Les montants importants de restes à réaliser en 2018 et 2019 auraient pu être moindres si

²⁰ Exemples de rattachement qui auraient dû être faits : « ASSAINISSEMENT 2015 SURY LE COMTAL » titré à hauteur de 94 474,40 € HT au compte 7061120 et à hauteur de 324 986,40 € HT au compte 7061121 le 22/01/2016 (titre 17) ; « REVERSEMENT ASST COLLECTIF ST JUST ST RAMBERT ABONNEMENT ARRETE AU 31/10/2015 » titré le 04/03/2016 (titre 90) à hauteur de 81 535,95 € HT au compte 7061120 ; « REVERSEMENT ASST 2015 ST ROMAIN LE PUY PRESTATION DE SERVICE 2015 » titré à hauteur de 146 165,82 € HT au compte 7061121 le 22/11/2016 (titre 1799) ; « REDEVANCE ASSAINISSEMENT ST MARCELLIN EN FOREZ ABONT 1ER SEMESTRE 2016 - CONSO SEPT 2015-->JANVIER 2016 » titré à hauteur de 178 339,11 € HT le 09/05/2016 (titre 305) au compte 7061121.

l'établissement avait utilisé plus largement la gestion en AP/CP, sur les travaux de voirie notamment²¹.

Les restes à réaliser en recettes d'équipement ont représenté en moyenne plus de 193 % des titres émis. Même si le taux chute à près de 73 % si l'on exclut de l'étude le chapitre 23, cela reste un taux important devant inciter LFA à veiller au suivi de ses recettes.

Au cours des exercices 2014-2020, certains restes à réaliser sont inscrits pour des montants erronés qui sont parfois substantiels.

Ainsi, LFA a inscrit un montant de 4 M€ en restes à réaliser d'emprunts au 31 décembre 2017 qui n'est pas justifié au jour de cette inscription et qui conduit à majorer les restes à réaliser 2017 de plus de 140 %. L'ordonnateur justifie cette inscription par un contrat d'emprunt signé le 18 mai 2018, soit postérieurement au 31 décembre 2017.

Par ailleurs, l'établissement a pu inscrire des restes à réaliser en recettes réelles d'investissement concernant des remboursements d'avances effectuées dans le cadre de marchés publics ou d'avances de trésorerie à une SEM alors qu'il s'agit d'une opération d'ordre budgétaire qui devrait s'équilibrer en recettes et en dépenses et pour laquelle il ne devrait pas y avoir de restes à réaliser. Or, les écritures²² n'étaient pas systématiquement équilibrées²³ ce qui a eu pour effet de fausser le solde des restes à réaliser en majorant les recettes sans augmenter corrélativement les dépenses.

Tableau 5 : Restes à réaliser en recettes réelles d'investissement du budget principal en €

(En €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget primitif	23 927 784	15 993 174	16 204 567	32 170 000	32 549 000	35 229 800	22 408 794
Budget définitif	30 500 560	30 693 940	32 426 206	31 900 324	44 498 145	54 306 342	33 256 330
Restes à réaliser recettes réelles d'investissement	15 528 805	15 835 007	2 383 034	6 836 090	11 157 454	16 006 880	11 706 084
Part des restes à réaliser sur le budget définitif	50,91%	51,59 %	7,35 %	21,43 %	25,07 %	29,48 %	35,20 %
Dont RàR emprunt (Chap. 16) en %	0,00 %	25,26 %	0,00 %	58,51 %	62,74 %	62,47 %	59,80 %
Dont RàR immobilisation en cours (chapitre 23) en %	74,18 %	60,18 %	0,00 %	1,41 %	0,56 %	0,98 %	1,04 %
Dont RàR subventions (Chap.13) en %	25,82 %	14,56 %	100,00 %	39,37 %	36,15 %	34,73 %	38,72 %

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La Chambre rappelle à l'ordonnateur que la non sincérité des restes à réaliser en recettes d'investissement conduit l'établissement à fausser son résultat en minorant son besoin net d'investissement et en majorant son report de résultat cumulé en section de fonctionnement.

5.4.3.2.2- Les restes à réaliser sur le budget assainissement

Le volume des restes à réaliser tant en dépenses qu'en recettes explose à compter de 2018 du fait du transfert de la compétence assainissement au 1^{er} janvier 2018 sur l'ensemble du territoire de LFA. Ces montants correspondent aux écritures découlant des conventions de transfert, l'établissement ayant fait le choix d'un transfert en pleine propriété au lieu d'une mise à disposition (cf. supra).

²¹ Par exemple, il existe un reste à réaliser 2020 de 853 200 € au titre de la tranche 2021 des travaux de St Bonnet le Château sur l'opération 8621 « Voirie d'initiative communale ».

²² Au compte 238

²³ Par exemple en 2019, les inscriptions au titre des remboursements d'avance dans le cadre d'un marché public représentent 156 319,27 € de restes à réaliser en recettes pour 81 537,03 € de restes à réaliser en dépenses ; en 2020, les restes à réaliser pour ce type d'écriture est de 121 826 € en recettes pour 62 631 € en dépenses.

Par ailleurs, dans le cadre des transferts, l'établissement a fait un engagement global au compte 21532 alors que les mandatement ne sont pas tous enregistrés sur ce compte. Le montant de l'engagement ne peut donc être tenu à jour que manuellement, impliquant un suivi en dehors du logiciel financier, ce qui peut être source d'erreur.

En dehors de la spécificité des transferts, il peut être relevé que les restes à réaliser en recettes n'apparaissent pas tous sincères, l'établissement les ayant tantôt majorés²⁴, tantôt minorés²⁵. Cela l'a conduit à fausser le résultat de clôture de la plupart des exercices sous contrôle.

Tableau 6 : Restes à réaliser en dépenses et en recettes réelles²⁶ (en € HT) du budget annexe assainissement (y compris SPANC²⁷)

Dépenses réelles	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits ouverts	43 005 960	11 683 937	21 154 540	22 889 223	41 161 253	43 731 278	41 572 711
Crédits employés	36 276 441	8 538 577	19 717 535	19 284 970	34 890 800	32 815 954	32 010 466
Dont restes à réaliser en dépenses	1 140 166	2 761 517	13 830 073 ²⁸	5 609 254	23 878 611	15 970 790	15 076 622
dont RàR au titre des transferts	-	-	-	-	17 530 000	11 967 020	10 057 271
Recettes réelles	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits ouverts	36 043 528	2 809 620	15 950 220	19 047 047	37 749 568	32 113 046	32 101 010
Crédits employés	35 383 798	5 874 585	15 198 436	23 410 661	34 507 239	39 847 135	28 663 825
Dont restes à réaliser en recettes	1 003 520	2 689 510	7 650 802	9 901 167	22 746 296	27 326 066	18 353 810
dont RàR au titre des transferts	0,00	0,00	0,00	0,00	18 362 683	12 216 600	10 355 424

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La chambre invite l'ordonnateur à traiter avec rigueur et sincérité les restes à réaliser, ceux-ci ayant une influence sur le résultat de clôture et sur l'affectation des résultats.

5.4.4- Les comptes d'immobilisation

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisation 20 (incorporelles) ou 21 (corporelles). Cette opération est essentielle afin notamment de ne pas retarder le démarrage de l'amortissement des biens concernés.

²⁴ Par exemple, en 2015, les restes à réaliser auraient dû être majorés de 561 451 € compte tenu que LFA avait reçu notification de l'attribution d'une subvention de ce montant de la part du Conseil Général de la Loire le 08 janvier 2015 pour la station d'épuration de l'Hôpital le Grand.

De même, les restes à réaliser 2016 auraient dû être majorés de 834 770 €. LFA avait en effet reçu notification de l'attribution d'une avance de 1 669 540 € de la part de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne en mai 2016 pour la création de la station d'épuration (STEP) St Marcellin/Sury. Une somme de 834 700 € ayant été encaissée le 22 décembre 2016 (Titre 1918 bordereau 285 du 22/12/2016), il restait donc à percevoir 834 770 € au 31 décembre 2016. Cette somme aurait donc dû faire l'objet d'un reste à réaliser à cette date.

²⁵ Par exemple en 2017, les restes à réaliser auraient dû être minorés de 688 000 €, le montant correspondant à l'octroi d'une subvention de la part de l'Agence de l'Eau pour la création d'une nouvelle STEP à l'Hôpital le Grand ayant été inscrit deux fois. De même, les restes à réaliser 2020 ont été majorés de 720 000 € suite à un mélange des subventions attribuées pour la STEP de l'Hôpital le Grand par le conseil départemental de la Loire et pour la STEP de Boën par l'Agence de l'Eau.

²⁶ Les dépenses réelles d'investissement incluent les dépenses d'équipement et les dépenses financières ; les recettes réelles d'investissement incluent les recettes d'équipement et les recettes financières.

²⁷ Il n'a été inscrit qu'un montant de reste à réaliser en recettes en 2016 sur le budget annexe SPANC à hauteur de 9 320 €.

²⁸ L'écart entre les restes à réaliser en dépenses 2015 et 2016 résulte de l'engagement des marchés pour les travaux de la STEP de Sury le Comtal et St Marcellin à hauteur de plus de 7,2 M€.

Le contrôle des immobilisations en cours permet de s'assurer de leur degré d'intégration après achèvement, et de vérifier que les dotations aux amortissements sont adéquates.

Le ratio rapportant le solde du compte d'immobilisations corporelles en cours (compte 231) au solde du compte d'immobilisations corporelles (compte 21), révèle des retards dans l'imputation définitive des immobilisations achevées.

De la même manière, le ratio rapportant le solde des immobilisations en cours aux dépenses d'équipement de l'année, permet de mesurer les délais comptables de réalisation des travaux et le cas échéant le maintien indu d'éléments d'actifs en immobilisation en cours après leur mise en service. L'établissement doit veiller à intégrer sans délais les immobilisations à la fin des travaux pour ne pas majorer le résultat de la section de fonctionnement à hauteur des amortissements non réalisés.

L'apurement régulier de ces comptes constitue donc un point de vigilance important pour l'ordonnateur.

Tableau 7 : Solde des immobilisations en cours du budget principal en M€

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	24,24	18,91	29,92	34,28	42,70	56,06	59,09
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	5,24	9,26	15,18	6,54	8,49	13,36	10,31
Immobilisations corporelles - Solde (D)	137,92	152,25	150,42	178,97	180,60	181,79	190,40
Dépenses d'équipement de l'année (y compris travaux en régie)	6,62	8,64	7,51	7,93	11,09	15,44	11,28
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]	17,6 %	12,4 %	19,9 %	19,2 %	23,6 %	30,8 %	31,0 %
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (en nb d'années)	3,66	2,20	4,02	4,37	3,90	3,68	5,32

Source : comptes de gestion - retraitement CRC

Tableau 8 : Solde des immobilisations en cours du budget annexe Assainissement (y compris SPANC) en M€

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	12,96	7,41	8,96	15,45	23,43	31,31	35,13
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	4,37	3,73	3,88	11,31	8,92	8,25	7,02
Immobilisations corporelles - Solde (D)	53,56	64,00	66,87	71,82	72,21	78,62	84,73
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]	24,2 %	11,6 %	13,4 %	21,5 %	32,5 %	39,8 %	41,5 %
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (en nb d'années)	0,39	1,89	2,21	1,30	2,76	2,18	3,39

Source : comptes de gestion - retraitement CRC

La chambre invite l'ordonnateur à veiller à intégrer régulièrement les immobilisations en cours sur les comptes d'imputation définitifs dès lors que les travaux sont terminés.

5.4.5- L'actif

Les instructions budgétaires prévoient que l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du trésorier doivent correspondre afin d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité.

S'agissant du budget principal, la comparaison de l'inventaire du patrimoine de l'établissement et de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020 fait apparaître un écart global de l'ordre de 232 567 € sur la valeur brute comptable totale et un écart de l'ordre de 293 876 € sur la valeur nette comptable. Cet écart, peu important s'il est replacé dans le volume global de l'état de l'actif de l'établissement (0,1 % de la valeur nette comptable de l'état de l'actif du trésorier), révèle un bon suivi de son inventaire par l'établissement qui s'explique probablement par l'affectation d'un agent du service des finances à la tenue de l'inventaire. Toutefois, il existe quelques divergences dans les imputations comptables entre l'établissement et le comptable²⁹ et il apparaît des différences dans les imputations de certains amortissements³⁰. L'ordonnateur précise qu'un flux inventaire mensuel et non plus annuel est envoyé à la trésorerie depuis octobre 2021 ce qui devrait permettre de réduire les écarts.

S'agissant de l'actif du budget annexe d'assainissement qui comprend depuis 2017 l'actif du budget SPANC, l'écart entre état de l'actif et inventaire au 31 décembre 2020 est de 4 502 713 € en valeur brute et de 3 060 855 € en valeur nette, soit un écart de plus de 3 % par rapport à la valeur nette totale de l'actif³¹.

Enfin, s'agissant de l'actif du budget « eau potable », l'écart au 31 décembre 2020 entre l'état de l'actif du trésorier (78 559 801 €) et l'inventaire de l'ordonnateur (6 124 272 €) est très important puisqu'il est de plus de 72 M€ en valeur brute et en valeur nette, aucun amortissement n'ayant été effectué en 2020.

Cet écart s'expliquerait par le fait que le trésorier a pris en compte les biens provenant des syndicats dissous, intégrés à LFA du fait de la prise de compétence eau potable à compter du 1^{er} janvier 2020, alors que l'ordonnateur n'a pas encore mené ce travail.

S'agissant de l'actif du budget annexe « ordures ménagères », l'écart au 31 décembre 2020 entre l'état de l'actif du trésorier et l'inventaire de l'ordonnateur est limité en valeur brute puisqu'il est de 3 318 €. Toutefois l'écart se creuse en ce qui concerne la valeur nette puisqu'il est de 96 910 €, dû à des différences d'amortissement.

Au vu de la réponse de l'ordonnateur, il semble que ce dernier ait identifié les causes des écarts constatés notamment sur les budgets annexes. La chambre invite donc LFA à poursuivre le travail d'amélioration de la gestion de l'actif de son budget principal³² afin de parvenir à une mise en cohérence complète de son inventaire avec l'état de l'actif du trésorier. Pour les budgets annexes d'assainissement et d'eau potable, elle recommande à l'ordonnateur de se mettre en relation sans délai avec le trésorier afin que son inventaire et l'état de l'actif soient concordants et prennent en compte toutes les intégrations dues à la prise de compétence.

²⁹ Exemples : comptes 2151/21751 ; 2315/2317.

³⁰ Exemple : compte 2158.

³¹ Les principaux écarts résultent, d'une part, de biens qui figurent au compte 2315 (installations, matériel et outillages techniques) chez le comptable alors que l'ordonnateur les a inscrits au 21532 (Exemple : Bien numéroté 2CHMBOU1702 « TRVX EXTENS° RES LE SUPT - CHM - AA DU BOURG 2017 ») et d'autre part, de l'absence de prise en compte par le comptable du transfert de la compétence assainissement sur l'ensemble du territoire de LFA à compter du 1^{er} janvier 2018 (Exemple : Bien numéroté 2SYNDCITRE1001 « TRVX DIVERS RES AVT CREA° SYND - TRANSF SYND CITRE »). Cette situation pourrait s'expliquer notamment par le fait que fin janvier 2021, le trésorier était toujours dans l'attente de 17 conventions de transfert.

³² Travail à réaliser sur les comptes 2151/21751 et 2315/2317, ainsi que veiller à intégrer et amortir, au compte 204, les participations d'équilibre des ZAC des Grange et des Plaines imputées à tort en section de fonctionnement au compte 678 en 2016 à hauteur de plus de 2,6 M€

5.4.6- Les provisions

L'assemblée délibérante doit constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux, d'une procédure collective ou lorsque le recouvrement des créances est compromis (article R. 2321- 2 du CGCT). En dehors de ces cas, selon cet article « *la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré* ».

En préambule, il peut être relevé que les annexes relatives à l'état des provisions qui doivent figurer dans les documents budgétaires ne sont la plupart du temps pas complétées, ou le sont de manière insuffisantes³³ ou erronées³⁴, rendant incomplètes les informations fournies que ce soit aux élus, aux citoyens ou à la Chambre.

LFA a constitué des provisions principalement sur les budgets annexes Ordures ménagères et Assainissement pour faire face au non recouvrement d'une partie des recettes issues des facturations, ce qui n'appelle pas d'observations.

En contradiction avec les dispositions précitées, aucune provision n'a été constituée de 2014 à 2020 pour litiges alors même que plusieurs litiges sont en cours et qu'ils portent pour certains sur des sommes importantes³⁵.

La chambre invite la communauté d'agglomération à respecter les règles de provisionnement et à en constituer dès l'apparition d'un risque. Elle devra également veiller à compléter les annexes budgétaires et à passer les écritures correspondantes³⁶.

5.4.7- Les travaux en régie

Les travaux en régie correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même et sont comptabilisées à leur coût de production, à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale.

LFA comptabilise des travaux en régie sur le budget principal notamment, depuis 2015, ce qui est une bonne pratique qui lui permet de valoriser son patrimoine d'une part et de ne pas pénaliser les équilibres de sa section de fonctionnement d'autre part puisqu'elle neutralise ses charges de fonctionnement dédiées à la réalisation d'immobilisations.

Ces travaux en régie représentent ainsi en 2020, 176 638 € pour le budget principal, 113 454€ pour le budget annexe Assainissement et 26 708 € pour le budget annexe Eau potable.

La chambre invite l'établissement à poursuivre cette bonne pratique de comptabilisation des travaux en régie.

5.4.8- Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT rend obligatoire l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipement versées aux communes et groupements dont la population est supérieure à 3 500 habitants.

³³ L'annexe IV A3-1 (relative à l'état des provisions) du CA 2020 du budget annexe assainissement liste une seule provision délibérée le 11/12/2018 alors qu'il en a été constitué une seconde sur ce budget par délibération du 15/12/2020.

³⁴ L'annexe IV A5 du compte administratif 2020 du budget principal indique la constitution d'une provision de 12 052,50 € alors qu'il s'agit d'un étalement de charges.

³⁵ Exemple : contentieux avec la commune de Bonson dont le montant en jeu estimé par LFA s'élève à plus de 900 000 €.

³⁶ Une provision de 148 000 € a été décidée sur le budget annexe assainissement par délibération du 15 décembre 2020 sans qu'aucune écriture n'ait été passée sur cet exercice pour la constituer au compte 6815.

Les instructions budgétaires M14 et M4 précisent les obligations en matière d'amortissement et permettent aux collectivités d'en fixer librement les durées, tout en respectant les limites fixées pour chaque catégorie d'immobilisation.

Dans le respect des dispositions précitées, LFA a procédé à l'amortissement de ses immobilisations par différentes délibérations.

L'établissement amortit ses immobilisations de manière linéaire et a fixé à 750 € le seuil en deçà duquel les immobilisations s'amortissent sur un an pour tous les budgets sauf les budgets annexes assainissement, SPANC et eau potable pour lesquels le seuil est ramené à 500 €.

Suite aux transferts de compétences et à la fusion au 1^{er} janvier 2017, LFA a maintenu les modalités appliquées par les anciens EPCI pour les biens acquis avant la fusion du 1^{er} janvier 2017. Pour les biens acquis postérieurement, et pour les biens transférés qui feraient l'objet d'une régularisation d'amortissement en 2017, elle a harmonisé les durées d'amortissement par délibérations.

5.4.8.1- Les amortissements sur le budget principal

Les délibérations du budget principal respectent :

- ♦ la quasi-totalité des durées préconisées par l'instruction M14, à l'exception des agencements et aménagements de bâtiments³⁷, le mobilier³⁸ et les matériels de bureau électriques et électroniques³⁹ ;
- ♦ les durées d'amortissement fixées à l'article R. 2321-1 du CGCT, à l'exception des amortissements des subventions d'équipement versées que LFA fait varier selon la nature juridique du bénéficiaire⁴⁰, alors que depuis le 1^{er} janvier 2012, la durée d'amortissement de ces subventions dépend de la nature des biens subventionnés. Suite aux observations de la chambre, le conseil communautaire a délibéré le 1^{er} mars 2022 afin de fixer des durées d'amortissement des subventions d'équipement versées conformes à la réglementation.

5.4.8.2- Les amortissements sur les budgets annexes

LFA pratique également les amortissements sur les budgets annexes, sauf sur celui de l'eau potable alors même que la délibération prise le 15 décembre 2020 prévoyait un effet au 1^{er} janvier 2020.

Les durées d'amortissement retenues n'appellent pas d'observations particulières. Toutefois, en matière d'assainissement, compte tenu d'une intégration de l'actif pour un montant sans lien avec la valeur réelle de l'actif, le montant d'amortissement pour ce budget apparaît minoré.

5.4.9- Les flux réciproques entre budget principal et budgets annexes

La Chambre a relevé des erreurs de comptabilisation relatives à des flux réciproques entre le budget principal et certains budgets annexes qui portent notamment sur des subventions

³⁷ LFA retient une durée de 10 ans alors qu'il est préconisé une durée entre 15 à 20 ans.

³⁸ Elle a retenu une durée de 5 ans alors qu'il est préconisé entre 10 à 15 ans.

³⁹ Elle retient une durée de 3 ans alors que l'instruction préconise entre 5 à 10 ans.

⁴⁰ Amortissement sur 5 ans pour les subventions d'équipement versées à une personne de droit privé et sur 15 ans pour celles versées à un organisme public.

d'équipement du budget principal⁴¹ et des dettes⁴² avec des écarts entre les comptes 27638 et 16875 que l'ordonnateur explique, dans sa réponse aux observations provisoires, par l'inscription de sommes aux comptes 276351 et 276341 et par des retraitements correspondant à des avances consenties par deux anciennes intercommunalités fusionnées.

La chambre rappelle à l'ordonnateur de veiller à la correcte imputation des montants correspondants aux flux réciproques, de façon à garantir la fiabilité des comptes.

5.4.10- Des montants importants d'opérations à classer ou à régulariser

Les dépenses réglées sans mandatement préalable sont enregistrées au compte des dépenses à classer ou à régulariser. Les produits encaissés avant émission de titres sont enregistrés au compte des recettes à classer ou à régulariser.

Alors que ces écritures sont comptabilisées sur des comptes d'attente qui doivent être apurés dans les délais fixés par les instructions comptables, les montants de recettes à classer ou à régulariser en fin d'exercice sur le budget principal sont importantes à compter de 2017 et ne cessent de croître depuis. Ce retard, correspondant principalement à des subventions notamment du département de la Loire, révèle un retard conséquent de traitement de la part de LFA.

Tableau 9 : Montant total des recettes à classer ou à régulariser pour le budget principal en €

Opérations à classer ou à régulariser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes à classer ou à régulariser	170 940	6 640	393	472 797	506 172	1 249 791	1 363 777
Produits de gestion	31 294 859	33 386 623	25 597 817	40 736 993	45 308 622	47 643 689	52 617 502
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	0,5 %	0,0 %	0,0 %	1,2 %	1,1 %	2,6 %	2,6 %

Source : comptes de gestion

Des retards sont également constatés sur le budget annexe assainissement et sur le budget annexe TEOM.

La chambre invite la communauté d'agglomération à régulariser rapidement les opérations en attente de classement ou de régularisation et à plus de rigueur dans le suivi de ces opérations comptables. L'ordonnateur indique en réponse que la situation est en cours d'amélioration comme le précise la note d'analyse établie en février 2022 par le conseiller aux décideurs locaux et qu'elle sera également traitée dans le cadre de la convention de services comptables et financiers élaboré conjointement entre LFA et son comptable.

5.4.11- Conclusions intermédiaires sur la fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes représente un axe de progrès de l'établissement. LFA doit notamment s'attacher à compléter avec rigueur les informations présentées au sein des documents budgétaires et plus particulièrement les annexes. Elle doit fiabiliser son exécution budgétaire et notamment les opérations de fin d'exercice tout en poursuivant le travail engagé sur son actif et en veillant à la régularité de ses écritures comptables en matière de rattachements, de restes à réaliser, de provisions et d'amortissements, tant sur le budget principal que sur les

⁴¹ Imputées à tort au compte 2041642 « Subventions d'équipement aux établissements rattachés » alors qu'il s'agit de subventions versées à SNCF Réseau⁴¹ dans le cadre de la régénération d'une ligne ferroviaire pour un montant de 2 042 500 €. Mandats 6834 du 28/11/2017 pour un montant de 967 500 € ; mandat 7753 du 28/11/2018 pour un montant de 967 500 € et mandat 6641 du 24/09/2019 pour un montant de 107 500 €.

⁴² Le compte 27638 « Créances sur les autres établissements publics » n'est pas équilibré avec les montants imputés au compte 16875 « Autres emprunts et dettes assimilées groupements de collectivités ».

budgets annexes. La signature d'une convention de services comptables et financiers, couplée à la réorganisation de la direction des finances, sont des éléments contribuant aux progrès attendus.

6- ANALYSE FINANCIERE

6.1- Méthodologie retenue

Le périmètre de l'analyse est limité au budget principal, relevant de l'instruction budgétaire et comptable M14, qui représente 61 % des recettes totales de fonctionnement en 2020.

Les autres budgets M14, à l'exception du budget TEOM, retracent, en comptabilité de stocks, une activité d'aménagement de zones économiques, qui ne rend pas pertinente une consolidation de ces budgets annexes avec le budget principal.

Les budgets retraçant des activités industrielles et commerciales (principalement les ordures ménagères en cas de redevance sur les ordures ménagères, l'eau et l'assainissement) relèvent de la nomenclature M4 et doivent être financés par des recettes propres à l'activité, sauf situations dérogatoires de subventions d'équilibre du budget principal. Or en cas de versement d'une subvention d'équilibre, cette dernière apparaît dans le budget principal et permet de connaître le montant de la participation du budget principal à ces activités.

6.2- La situation financière du budget principal

6.2.1- La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de l'établissement. Elle mesure sa capacité à financer, sur ses propres ressources, ses besoins en investissements et le remboursement de sa dette.

Tableau 10 : Formation de l'autofinancement en €

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	31 294 859	33 386 623	25 597 817	- 9,6 %	40 736 993	45 308 622	47 643 689	52 617 502	8,9 %
Charges de gestion (B)	22 878 717	24 292 164	19 497 312	- 7,7 %	34 519 562	35 403 529	36 239 888	40 009 907	5,0 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	8 416 142	9 094 459	6 100 505	- 14,9 %	6 217 431	9 905 093	11 403 801	12 607 594	26,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	26,9 %	27,2 %	23,8 %		15,3 %	21,9 %	23,9 %	24,0 %	
+/- Résultat financier	- 636 368	- 637 680	- 583 063	- 4,3%	- 713 875	- 753 005	- 779 558	- 811 068	4,3 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	8 280		669 552	11 022	12	86 468	- 49,5 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 2 476 414	- 421 766	318 199		45 532	-94 860	47 121	-915 602	
= CAF brute	5 303 360	8 035 014	5 827 362	4,8 %	4 879 536	9 046 206	10 671 352	10 794 456	30,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	16,9 %	24,1 %	22,8 %		12,0 %	20,0 %	22,4 %	20,5 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Sur la période 2017-2020, qui constitue, du fait de la fusion mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017, la période la plus pertinente pour une analyse financière, on constate une augmentation plus rapide des produits de gestion que des charges permettant ainsi de dégager un excédent brut de fonctionnement en forte augmentation (+26,6 % de variation annuelle moyenne) qui atteint un niveau confortable de 12,6 M€ en 2020 représentant 24 % des produits de gestion. De la même manière, la CAF brute est en forte progression sur cette période (+30,3 % de variation annuelle moyenne sur cette période).

6.2.2- Une croissance des produits de gestion

Les produits de gestion connaissent une forte progression entre 2017 et 2020 (+8,9 % de variation annuelle moyenne) passant de 40,7 M€ à 52,6 M€. Cette augmentation a pour origine principale l'augmentation des ressources d'exploitation (+ 19,8 % de variation annuelle moyenne) dont la progression provient, pour l'essentiel, des remboursements des personnels mis à disposition qui viennent compenser des dépenses de personnel et, dans une moindre mesure, des ressources fiscales (+ 4,6 % de variation annuelle moyenne). Toutefois du fait de la diminution de la fiscalité reversée, la fiscalité nette progresse de 12,1 % sur la période soit une augmentation de plus de 7,6 M€. Les ressources fiscales constituent une part prépondérante des produits de gestion puisque leur montant, net des reversements, représente plus de 60 %.

Tableau 11 : Composition des produits de gestion en €

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	27 480 036	28 368 390	21 078 104	- 12,4 %	28 135 101	29 964 258	31 744 932	32 178 362	4,6 %
+ Fiscalité reversée	- 9 779 998	- 8 822 721	- 7 113 684	- 14,7 %	- 9 364 908	- 7 131 377	- 7 287 796	- 5 759 232	- 15,0 %
= Fiscalité totale (nette)	17 700 038	19 545 669	13 964 420	- 11,2 %	18 770 193	22 832 881	24 457 136	26 419 130	12,1 %
+ Ressources d'exploitation	2 648 018	2 964 044	3 500 742	15,0 %	5 129 740	6 289 443	7 529 486	8 819 918	19,8 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 946 803	10 847 681	8 062 064	- 14,2 %	16 741 356	16 049 001	15 445 351	17 201 816	0,9 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	29 231	70 592		95 704	137 298	211 716	176 638	22,7 %
= Produits de gestion (A)	31 294 859	33 386 623	25 597 817	- 9,6 %	40 736 993	45 308 622	47 643 689	52 617 502	8,9 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

6.2.2.1- L'évolution des ressources fiscales

L'évolution des taux sur la période 2017-2020 demeure globalement mesurée, indépendamment de l'analyse de la pression fiscale sur le territoire.

À titre de comparaison, selon les derniers chiffres disponibles pour 2019⁴³, les taux moyens votés au niveau national et au niveau de la région pour les communautés d'agglomération sont plus élevés en ce qui concerne la TFNB et la taxe sur la CFE tandis que, à l'inverse, LFA dispose de taux plus élevés concernant la TH et la TFB.

⁴³ www.collectivites-locales.gouv.fr

Tableau 12 : Taux moyens des principales taxes fiscales des communautés d'agglomération en Auvergne-Rhône-Alpes en 2019

	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	Taxe sur la cotisation foncière des entreprises (CFE)
CA Loire Forez Agglomération (LFA)	9,84	2,22	2,14	25,8
Moyenne Auvergne-Rhône-Alpes	8,78	1,57	5,57	26,12
Moyenne nationale	9,38	1,69	5,07	26,67

Source : collectivités-locales-gouv.fr – retraitement CRC

L'augmentation des recettes fiscales a donc principalement pour origine une variation des bases qui augmentent pour l'ensemble des ressources. Globalement LFA a bénéficié d'une évolution favorable de ses bases d'imposition, qui, outre l'élargissement résultant de la fusion de 2017, ont connu une croissance sur la période 2017-2020, aussi bien pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 9,2 %) qu'en matière de taxe d'habitation (+ 8,8 %) ou encore en matière de cotisation foncière des entreprises (+6,06 %).

Cette évolution favorable des bases d'imposition, conjuguée à une augmentation en 2019 de la taxe foncière et de la TEOM, a assuré une croissance substantielle du produit de la fiscalité. Ainsi sur la période 2017-2020, les recettes fiscales de l'ensemble des budgets ont progressé de 35,8 M€ en 2017 à 42 M€ en 2020 (+17,42 %).

Si, selon l'ordonnateur, la généralisation de la TEOM et l'harmonisation des taux, s'est traduite par des recettes plus faibles que dans les simulations de l'établissement, les ressources propres de LFA connaissent néanmoins une évolution favorable sur l'ensemble de la période, qui s'accompagne d'une maîtrise, voire d'une baisse du montant de fiscalité reversée (-9,8 % de variation annuelle moyenne), garantissant à l'établissement une bonne autonomie de ses ressources.

6.2.2.2- Une croissance des ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles ont connu une très forte augmentation sur la période 2014-2020, mais le constat doit être nuancé du fait de la fusion intervenue en 2017. A compter de la fusion, les recettes de LFA correspondent au cumul des recettes précédemment perçues par les différents EPCI avant fusion.

Tableau 13 : Ressources institutionnelles de la communauté d'agglomération de 2014 à 2020

en €	2014	2015	2016	Variation 2014- 2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2017- 2020
Dotation Globale de Fonctionnement	8 555 598	7 897 265	6 850 574	- 19,9	9 400 432	9 365 415	9 301 963	9 242 190	- 1,7 %
FCTVA	0	0	0		125 863	126 202	210 122	198 588	57,8%
Participations	1 836 800	2 355 238	724 751	- 60,5 %	6 303 408	5 610 767	4 751 231	6 513 246	3,3%
Dont État	168 697	209 377	46 549	- 72,4 %	377 216	289 106	748 366	279 911	- 25,8 %
Dont régions	26 159	53 064	39 548	5,11%	49 831	4 636 104	4 667 169	4 848 909	9630,8%
Dont départements	250 827	275 250	150 992	- 39,8 %	5 138 883	73 371	-2 519 174	47 490	- 99,1 %
Dont communes	0	0	0		13 200	7 200	0	6 941	- 47,4 %
Dont groupements	66 473	79 628	9 393	- 85,9 %	6 245	0	11 268	10 541	68,8 %
Dont fonds européens	0	63 059	0		0	0	41 522	408 409	
Dont autres	1 324 643	1 674 860	478 269	- 63,9 %	718 034	604 987	1 802 079	911 045	26,9 %
Autres attributions et participations	554 405	595 178	486 739	- 12,2 %	911 652	946 616	1 182 035	1 247 792	36,9 %
Dont compensation et péréquation	554 405	595 178	486 739	- 12,2 %	908 542	946 276	1 182 035	1 247 792	37,3 %
Dont autres	0	0	0		3 110	340	0	0	- 100,0 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 946 803	10 847 681	8 062 064	- 26,4 %	16 741 356	16 049 001	15 445 351	17 201 816	2,8 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

S'agissant plus particulièrement de la DGF, on peut noter que celle-ci a connu une baisse de près de 19,9 % sur la période 2014-2016, avant de connaître une forte augmentation en 2017 après la fusion et de se maintenir à un niveau globalement constant les années suivantes avec une légère baisse de 1,7 % sur la période 2017-2020.

Les ressources institutionnelles sont marquées par un fort dynamisme des participations à compter de 2017, principalement en provenance du département en 2017 et de la région à partir de 2018 en lien avec le transport scolaire. Les participations étaient en moyenne de 1,6 M€ sur la période 2014-2016, et sont passées à 5,8 M€ en moyenne sur la période 2017- 2020.

Enfin les ressources correspondant aux compensations et péréquations ont également connu un accroissement important entre 2017 et 2020, soit une augmentation de 37 %.

6.2.3- Une augmentation des charges de fonctionnement

6.2.3.1- Une forte augmentation des charges de personnel

Les charges de personnels qui ont augmenté de façon modérée sur la période 2014-2016 ont connu une forte progression à compter de la fusion mais également sur les années suivantes. Ainsi, sur la période 2017-2020, les charges de personnel sur le seul budget principal augmentent de plus de 50 %, soit une variation annuelle moyenne de +14,7 %.

Cette forte augmentation des charges de personnel est la conséquence directe de l'augmentation des effectifs. Ainsi au cours de la seule année 2017, près de 100 agents ont intégré LFA dans le cadre de la fusion ou des mutualisations de services.

Tableau 14 : Évolution des charges de personnel de 2014 à 2020

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	6 769 097	7 323 872	8 087 063	9,3 %	12 343 472	15 171 280	16 688 526	18 604 150	14,7 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	867 754	899 348	1 797 928	43,9 %	2 658 239	3 589 387	4 231 123	6 027 893	31,4 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 901 343	6 424 524	6 289 135	3,2 %	9 685 233	11 581 893	12 457 403	12 576 257	9,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	18,9%	19,2%	24,6%		23,8 %	25,6 %	26,1 %	23,9 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le poids représenté par ces dépenses de personnel dans l'ensemble des produits de gestion, demeure toutefois stable, grâce à la forte progression des remboursements de personnel mis à disposition.

LFA maîtrise le poids des charges de personnel dans son budget principal malgré la fusion de 2017 et l'intégration de nouvelles compétences, même si les sommes relatives aux remboursements des personnels mis à disposition proviennent très majoritairement de ses propres budgets annexes.

6.2.3.2- Une hausse des charges courantes et du subventionnement

Les charges à caractère général ont globalement baissé entre 2014 et 2020 passant de 12,1 M€ à 8,9 M€, cette diminution provenant notamment de la baisse d'environ 6 M€ des contrats de prestations de service avec des entreprises qui a compensé les augmentations parfois importantes constatées, en particulier en matière d'honoraires et d'études, d'achats de terrains ou d'entretiens et réparations.

Sur la période 2017 à 2020, on constate une progression des charges à caractère général de +4,4 % en moyenne par an, cette progression résultant pour l'essentiel d'une augmentation des achats (+217 639 €), des dépenses de locations et charges de copropriété (+88 510 €), des dépenses d'entretien et réparations (+468 047 €), des autres services extérieurs (+ 104 578 €) et des honoraires et études (+370 318 €).

On peut noter que la baisse importante constatée en 2016 (-6,7M€) pour les contrats de prestations de service correspond à la mise en place d'un budget annexe ordures ménagères. Les autres charges de gestion qui avaient connu une augmentation importante en 2016 en raison principalement du versement par la communauté d'agglomération de la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) pour 1,4 M€ ont progressé de 2017 à 2020 pour le même motif, la contribution au SDIS passant de 2,1 M€ en 2017 à 2,7 M€ en 2020.

Par ailleurs, les comptes de gestion font apparaître une très forte augmentation des subventions de fonctionnement lors de la fusion en 2017, passant de 2,3 M€ en 2016 à 10,5 M€ en 2017 avant de redescendre à 8,1 M€ en 2020. En réalité ces fortes variations selon les années proviennent pour l'essentiel de rattachements, le niveau de subventionnement évoluant de façon mesurée et correspondant pour l'essentiel aux subventions versées par LFA au département de la Loire dans le cadre du transport scolaire ainsi que les subventions versées à l'office de tourisme Loire Forez.

6.2.4- Les dépenses d'équipement

6.2.4.1.1- Le montant des dépenses et leur programmation

Le montant des dépenses d'équipement qui correspond aux dépenses d'investissement de l'établissement, a progressé sur l'ensemble de la période. Les montants figurant dans les comptes administratifs apparaissent cependant erronés en raison d'erreurs d'imputation de dépenses d'ordre venant artificiellement gonfler ces dépenses réelles⁴⁴.

Sur les périodes 2014-2016 et 2017-2019, l'année 2020 étant écartée car non significative du fait de la crise sanitaire, les dépenses d'équipement progressent globalement, même si le rythme est moins rapide en seconde période (+34 %, contre +57 %).

Tableau 15 : Évolution des dépenses d'investissement de 2014 à 2020 en K€

en milliers d'€	2014	2015	2016	Cumul 2014- 2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2017- 2020
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 624	8 607	7 437	22 668	7 838	10 956	15 225	11 103	45 122
+ Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1 295	3 800	4 999	10 094	9 231	9 822	7 706	4 278	31 037
+ Désinvestissements ou annulations de mandats retraités des erreurs d'imputation	8	6	18	32	187	0	233	295	715
Total annuel	7 927	12 413	12 454	32 794	17 256	20 778	23 164	15 676	76 874

Source : Données issues des comptes administratifs – retraitement CRC

LFA n'a pas fait le choix d'une gestion de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) intégrée au système d'information financier même si un module existe dans son progiciel de finances. Elle suit sa programmation via un tableau Excel.

Néanmoins, la communauté d'agglomération dispose d'un programme pluriannuel d'investissement qui couvre l'ensemble de la période contrôlée. Cette programmation présente les opérations en cours par secteur, à l'exception de la voirie et l'éclairage public qui demeurent globalisés sous forme d'enveloppe alors que ces dépenses représentent des montants importants. Le document de programmation a gagné en précision au cours de la période et, à compter de 2017, fait apparaître, pour certaines opérations, le montant des recettes attendues, sans toutefois que l'origine de ces recettes ne soit indiquée.

En juin 2021, LFA a adopté en bureau son plan de mandat qui a été décliné en une PPI qui fait également apparaître la programmation pluriannuelle de fonctionnement. La prospective financière accompagnant ce plan de mandat prévoit un fort niveau d'investissement au cours des années 2021 (29,4 M€), 2022 (21,3 M€) et 2023 (22,3 M€) avant de se stabiliser à environ 14 M€. Cette démarche de programmation des investissements et de leurs coûts de fonctionnement induits ne peut qu'être encouragée. Toutefois, cette approche étant trop récente pour pouvoir être analysée à ce stade, l'établissement est invité à évaluer la pertinence de cet outil afin de vérifier s'il remplit ses objectifs et produit les effets attendus.

⁴⁴ En 2015 erreur d'environ 2 M€ ; en 2016 erreur de 9,7 M€ et dans une moindre mesure de 2017 à 2019 avec des erreurs inférieures à 150 000 €, ces montants correspondant à des remboursements d'avances.

6.2.4.2- Le financement des dépenses d'investissement

Sur la période contrôlée, la communauté d'agglomération a financé très largement ses investissements grâce à ses fonds propres disponibles composés, pour l'essentiel, de son épargne, du fonds de compensation de la TVA et des subventions reçues. Alors que le besoin en financement des investissements était couvert par l'emprunt à hauteur de 24,3 % sur la période 2014-2016, le recours à l'emprunt représente 35,5 % sur la seconde période.

Tableau 16 : Principaux financements des investissements sur la période 2014-2016

Principaux financements des 32,9M€ d'investissement	Montant en M€	Part dans le financement
Épargne nette	14,9	45,3 %
FCTVA	3,8	11,6 %
Subventions d'équipements	7	21,3 %
Total financements propres	25,7	78,1 %
Emprunt	8	24,3 %

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

Tableau 17 : Principaux financements des investissements sur la période 2017-2020

Principaux financements des 76,8M€ d'investissement	Montant en M€	Part dans le financement
Épargne nette	24,2	31,5 %
FCTVA	7,8	10,2 %
Subventions	12,5	16,3 %
Attribution de compensation en investissement	7,2	9,4 %
Total financements propres	51,7	67,3 %
Emprunt	27,5	35,8 %

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

6.2.5- La situation bilancielle

6.2.5.1- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement calculé au 31 décembre de chaque exercice correspond à l'excédent des ressources stables (dotation, réserves et affectation du résultat, subventions, amortissements et provisions, et dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut).

À l'exception de l'année 2018, l'établissement bénéficie sur l'ensemble de la période d'un fonds de roulement confortable. Grâce à la souscription de nouveaux emprunts importants, notamment en 2016, 2019 et 2020, l'établissement a reconstitué son fonds de roulement qui atteint un montant net global de 12,9 M€ au 31 décembre 2020, dû à une sur-mobilisation de l'emprunt en 2020 (10 M€ pour un besoin de 104 445 €). Si l'ordonnateur justifie cet emprunt par le manque de visibilité sur la réalité des consommations sur les opérations d'investissement en raison de la crise sanitaire, à l'estime de la chambre, cette circonstance ne peut à elle seule expliquer cette décision.

Le niveau de la trésorerie qui était très important sur la période 2014 à 2016, représentant en moyenne 211 jours de charges courantes, s'est réduit sur la seconde période, tout en restant à un niveau élevé de 122 jours qui ne paraît pas justifié. Le niveau de trésorerie devrait cependant diminuer dans le cadre des investissements figurant dans le nouveau plan de mandat.

Tableau 18 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	4 495 819	3 572 008	5 933 229	14,9 %	2 706 763	- 1 586 653	3 002 464	12 934 141	68,4 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 8 364 318	- 9 191 910	- 7 737 133	- 3,8 %	- 8 381 632	- 15 991 408	- 9 226 877	628 156	
=Trésorerie nette	12 860 137	12 763 918	13 670 362	3,1 %	11 088 395	14 404 755	12 229 341	12 305 985	3,5 %
en nombre de jours de charges courantes	199,6	186,9	248,3		114,9	145,4	120,6	110,0	

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

6.2.5.2- L'endettement et la capacité de désendettement du budget principal

Comme développé précédemment, du fait des discordances de l'encours de dette entre le compte de gestion et les données de LFA, la présente analyse se base exclusivement sur les chiffres du compte de gestion.

Tableau 19 : Endettement du budget principal (en €)

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	18 585 149	17 214 565	15 688 718	- 8,1 %	22 056 564	28 065 953	31 262 313	40 402 491	22,4 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 345 302	1 393 769	1 540 993	7,0 %	2 303 025	2 669 114	2 816 449	3 376 289	13,6 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	25 283	132 077	91 161	89,9 %	56 266	63 458	43 372	16 768	- 33,2 %
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0		6 866 680	1 915 505	0	0	-100,0 %
+ Nouveaux emprunts	0	0	8 000 000		1 502 000	4 013 427	12 000 000	10 000 000	88,1 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre (Chiffres CG)	17 214 565	15 688 718	22 056 564	13,2 %	28 065 953	31 262 313	40 402 491	47 009 434	18,8 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP) CG	3,3	2,0	3,8	SO	5,8	3,5	3,8	4,4	SO

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

Les ratios présentés par le budget principal en matière de capacité de désendettement de LFA sont de bon niveau sur l'ensemble de la période ; après une augmentation en 2017, suite à la fusion, ce ratio a diminué et demeure inférieur à cinq ans, ce qui témoigne de la soutenabilité de la dette.

Si le niveau actuel d'endettement de l'établissement n'appelle pas de remarques au regard de ses ressources propres, l'attention de LFA est attirée sur la soutenabilité de son programme d'investissement récemment adopté. Selon la propre prospective financière de l'établissement, il est prévu la souscription de nouveaux emprunts pour un montant global de

23,8 M€ sur la période 2021-2026 ; la durée de remboursement de la dette dépassera alors le plafond national de référence de 12 ans à compter de 2025.

6.3- La situation financière globale de LFA tous budgets confondus

La communauté d'agglomération présente une situation financière saine, tous budgets confondus, principalement grâce au dynamisme important de ses ressources.

En effet sur la période 2017 à 2020, les recettes consolidées progressent en moyenne de 8 % par an, passant de 76,2 M€ en 2017 à 96,2 M€ en 2020. Les dépenses consolidées progressent, quant à elles, de manière importante également, mais à un rythme moins soutenu, soit une progression de 6,9 % en moyenne par an, les dépenses passant de 70,5 M€ en 2017 à 85,6 M€ en 2020.

Cette progression des ressources a également un impact favorable sur la capacité de désendettement de LFA qui reste mesurée au cours de la période (moins de 5 années en 2017 et moins de 7 années en 2020). Toutefois si la capacité de désendettement paraît maîtrisée, il est constaté une forte augmentation de l'endettement de l'établissement dont l'encours de dette est passé, selon les chiffres des comptes administratifs de 49,7 M€ en 2017 à 109,9 M€ en 2020, soit une progression moyenne annuelle de 30,3 %.

Tableau 20 : Endettement consolidé (tous budgets) en milliers d'€ d'après les comptes administratifs (CA)

en milliers d'€	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne 2014-2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020
Encours de la dette agrégée CA	36 731	34 628	42 879	8,0 %	49 692	66 321	76 947	109 870	30,28 %
- Dettes réciproques	1 195	1 207	1 370	7,1 %	2 013	2 442	2 584	3 587	21,25 %
= Encours de la dette consolidée CA	35 536	33 421	41 509	8,1 %	47 680	63 879	74 363	106 282	30,63 %
CAF brute consolidée tous budgets	8 783	10 450	11 386	13,9 %	10 025	15 215	15 016	16 032	16,94 %
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée CA/CAF brute consolidée)	4,05	3,20	3,65	- 5,1 %	4,76	4,20	4,95	6,63	11,71 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les états A2.2 des comptes administratifs et logiciel Taëlys.

Si on compare le ratio d'endettement par habitant de LFA à celui des autres communautés d'agglomération de la région, la situation de LFA est satisfaisante en valeur absolue mais le ratio est en nette augmentation entre 2017 et 2019 (+ 180 € en trois ans). Cette évolution à la hausse du ratio doit être surveillée par l'établissement.

Tableau 21 : Endettement par habitant de communautés d'agglomération de la région Auvergne-Rhône-Alpes de taille comparable à LFA sur la base de l'encours de dette agrégé figurant aux comptes de gestion

Nom	Population 2019	2017	2018	2019
Loire Forez Agglomération	112 038	472 €	538 €	647 €
CA Roannais Agglomération	103 824	388 €	429 €	398 €
CA Porte de l'Isère	107 535	1 812 €	1 719 €	1 763 €
CA Vienne Condrieu	91 244	-	722 €	703 €
CA du Pays Voironnais	95 787	808 €	794 €	806 €
Moyenne du panel	102 086	870 €	840 €	863 €

Source : comptes individuels sur www.impots.gouv.fr

7- LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ET SES COMMUNES MEMBRES

Les liens unissant LFA et ses communes membres sont de deux ordres : d'une part des flux financiers croisés prenant la forme de reversements de fiscalité et figurant depuis 2018 dans un pacte financier et fiscal ; d'autre part des liens ascendants, descendants et transversaux dans le cadre d'une politique active de mutualisation de services.

7.1- Les relations financières avec les communes

L'intercommunalité, qui a bénéficié du transfert des recettes fiscales, est amenée à reverser aux communes membres et, le cas échéant, à des fonds nationaux une partie de ces recettes fiscales.

Sur les deux périodes, avant et après fusion, le montant de la fiscalité reversée a baissé de façon significative. Ce mouvement s'est accéléré sur la période 2017 à 2020 avec une baisse de plus de 48 % du montant de fiscalité reversée.

Tableau 22 : Détail de la fiscalité reversée

en €	2014	2015	2016	Var 2014- 2016	2017	2018	2019	2020	var 2017- 2020
Attribution de compensation de fonctionnement au profit de LFA	382 136	421 373	593 995	55,4 %	920 960	1 634 208	1 615 508	1 613 593	75,4 %
Attribution de compensation de fonctionnement versée aux communes	- 9 095 654	- 8 963 020	- 7 627 371	16,1 %	- 8 557 293	- 7 229 873	- 7 219 507	- 7 211 437	5,6 %
Attributions de compensations d'investissement au profit de LFA	0	0	0		0	2 429 001	2 432 387	2 432 387	
AC nette reversée par LFA	- 8 713 518	- 8 541 647	- 7 033 376	19,3 %	- 7 636 333	- 3 166 664	- 3 171 613	- 3 165 458	58,5 %
Reversements de dotation de solidarité communautaire aux communes	- 254 266	- 254 266	- 254 299		0	0	0	0	
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	- 8 967 784	- 8 795 913	- 7 287 675	18,7%	- 7 636 333	- 3 166 664	- 3 171 613	- 3 165 458	58,5 %
Fonds de péréquation (FPIC) versé à la communauté d'agglomération	0	724 373	925 172		0	1 106 532	958 448	2 480 856	
Contribution versée par LFA aux fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 751 181	- 751 181	- 751 181		- 2 642 244	- 2 642 244	- 2 642 244	- 2 642 244	
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	- 61 033	0	0		913 669	0	0	0	
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	- 812 214	- 26 808	173 991		- 1 728 575	- 1 535 712	- 1 683 796	- 161 388	- 2,6%
= Fiscalité reversée	- 9 779 998	- 8 822 721	- 7 113 684	27,3%	- 9 364 908	- 4 702 376	- 4 855 409	- 3 326 846	48,2%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

7.1.1- Un pacte financier et fiscal dépourvu de moyens pour réduire les disparités

L'établissement a, par délibération du 11 décembre 2018, adopté un document intitulé « pacte de solidarité entre Loire Forez agglomération et ses communes ». Si la démarche entreprise

par LFA mérite d'être soulignée, l'établissement ne disposait pas d'un tel document avant cette date.

Selon les dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, le pacte de solidarité vise à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire (DSC) ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Le pacte adopté par LFA aborde la question des flux financiers entre l'intercommunalité et les communes membres au travers notamment des attributions de compensation, des fonds de concours et des mutualisations (services communs, mutualisation ascendantes, plateforme de service), du FPIC. Toutefois malgré l'intitulé du pacte, aucun dispositif concret et détaillé ne traduit une véritable politique de solidarité entre les communes membres.

En effet, le pacte signé en 2018 mentionne l'accompagnement des « entités fragilisées » et précise qu'est envisagée la mise en œuvre de plusieurs indicateurs budgétaires et financiers afin de calibrer les outils péréquateurs avec un accompagnement méthodologique spécifique. Toutefois cette approche est dépourvue de tout engagement précis de l'intercommunalité et de ses communes pour la mise en œuvre d'une solidarité effective entre ses membres.

Dans les faits, LFA propose ses outils et ses services aux communes membres, indifféremment de leurs capacités financières ou de leurs fragilités éventuelles. Ainsi, le service d'animation territoriale est proposé gratuitement à l'ensemble des communes et les services mutualisés et les prestations de services sont proposés contre compensation financière déterminée selon le temps passé par les services ou de façon exceptionnelle en fonction de la population de la commune.

LFA n'utilise pas les instruments financiers qui lui permettraient de mettre en place une solidarité financière au sein de son territoire. Ainsi, l'adoption du pacte, qui ne répond pas à l'objectif de la loi⁴⁵, lui permet de ne pas mettre en place la DSC. Par ailleurs, LFA a également fait le choix d'appliquer les règles de droit commun de répartition du FPIC. L'ordonnateur précise dans sa réponse que LFA s'est concentrée en priorité sur l'harmonisation de ses compétences et sur la fiscalité afin de continuer à bénéficier du FPIC et que, dans le cadre du plan de mandat, si la collectivité dégage suffisamment de moyens budgétaires, une enveloppe financière pourra être dédiée à l'accompagnement de projets communaux dans un objectif de solidarité.

7.1.2- L'attribution de compensation (AC)

L'AC a pour objet de compenser la différence éventuelle entre les recettes fiscales économiques transférées par les communes au profit de la communauté d'agglomération et les charges transférées vers l'intercommunalité résultant des transferts de compétences. Selon le montant des recettes fiscales transférées par chaque commune, l'AC peut être positive, ce qui se traduit par un flux financier de l'EPCI vers la commune, ou négative, ce qui implique un flux financier de la commune vers l'EPCI. Le montant de l'AC est figé dans le temps, sauf nouvelles délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils

⁴⁵ CAA Douai 6 avril 2021, n°19DA02232 : « en s'abstenant de définir, même succinctement, les conditions dans lesquelles doit être organisée la solidarité entre les communes membres de la communauté d'agglomération, le pacte financier et fiscal de solidarité (...) ne répond pas aux exigences des dispositions précitées de l'article 1609 nonies C du code général des impôts »

municipaux et ne peut faire l'objet d'une indexation, mais peut évoluer en fonction des transferts de compétences.

Les montants d'AC reversés par l'intercommunalité au profit des communes membres ont baissé d'environ 16 % au cours des périodes 2014-2016 et 2017-2020. À l'inverse, le montant des AC versé par les communes membres au profit de LFA a augmenté sur la période 2014-2016, puis 2017 à 2020 avec une forte progression en 2018 (+ 612 936 €)⁴⁶. Si on ajoute le montant des AC d'investissement versé par les communes qui s'élève à 2,4 M€ depuis 2018, le montant d'AC nettes résultant de la différence entre les AC versées par les communes et les AC versées par LFA est passé de 7,6 M€ en 2017 à 3,2 M€ en 2020, soit une diminution de 59 %.

Cette forte diminution du montant d'AC nettes s'explique par les charges supplémentaires assumées par la communauté d'agglomération en raison du transfert de nouvelles compétences ou de nouveaux équipements.

7.1.3- La dotation de solidarité communautaire (DSC)

La DSC a pour objectif de réduire les disparités de ressources entre les communes membres en instituant un dispositif de solidarité financière entre l'EPCI et les communes membres. Le régime applicable est régi par les dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, les EPCI ayant la possibilité d'instituer une DSC, qui ne revêt aucun caractère obligatoire. Depuis le 30 décembre 2019, l'article L. 5211-28-4 du CGCT fixe les deux critères de répartition de la DSC : d'une part l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, et d'autre part l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel financier ou fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

Alors que, sur la période 2014 à 2016, la CALF versait une DSC d'un montant global annuel de 254 266 €, après la fusion, la nouvelle intercommunalité y a mis fin, alors même qu'il existe des écarts importants entre le potentiel financier et fiscal par habitant des communes membres. Ainsi en 2020, parmi les communes membres de LFA, le potentiel financier par habitant le plus bas constaté est de 494,78 €, alors que le plus haut est de 1 195,87 €, soit un écart de plus de 140% reflétant de vraies disparités.

Malgré le fait que le pacte financier et fiscal ne respecte pas l'objectif de réduction des disparités, l'ordonnateur confirme dans sa réponse sa volonté de ne pas verser de DSC. Il indique privilégier l'accompagnement des communes membres au travers du financement du plan très haut débit, de fonds de concours dans le cadre de projets présentant de l'intérêt en matière économique et écologique ou du développement de services communs, sans lier ces dispositifs à un objectif de solidarité ou de péréquation.

7.1.4- Les fonds de concours

L'article L. 5216-5 du CGCT permet dans certaines conditions le versement de fonds de concours entre l'EPCI et les communes.

Dans ce cadre, le montant moyen des subventions d'équipement versées par LFA au profit des communes, hors plan de développement du très haut débit, s'élève à environ 124 000 € sur la période 2014- 2016 et à environ 330 000 € sur la période 2017-2020. En parallèle, les communes membres ont également versé des fonds de concours au profit de LFA, à hauteur d'environ 300 000 € en moyenne sur la période 2014-2016 et de 1 M€ sur la période 2017-2020.

⁴⁶ À compter de 2018, 43 communes ont transféré à LFA la contribution au SDIS, ce qui explique cette augmentation importante.

7.1.5- Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC)

Le FPIC est un outil national de péréquation de la richesse des EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres. Les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé (PFiA) par habitant moyen est supérieur à 90 % du PFiA au niveau national contribuent au financement de ce fonds.

Si en 2014, la communauté d'agglomération n'était ni contributrice, ni bénéficiaire du FPIC, à compter de 2015 elle est devenue bénéficiaire avec un montant perçu de 724 373 € en 2015 qui a progressé sur la période pour atteindre 1,6 M€ en 2020⁴⁷. La répartition de l'enveloppe du FPIC entre LFA et ses communes membres se fait selon les modalités de droit commun.

7.2- La mutualisation des services

Si des actions de mutualisation avaient déjà été mises en œuvre par la communauté d'agglomération avant 2014, LFA a arrêté un schéma de mutualisation qui a fait l'objet d'une délibération le 16 décembre 2014.

Un second schéma a été approuvé par délibération du conseil communautaire du 13 décembre 2016 sur le périmètre alors applicable jusqu'au 31 décembre 2016, c'est-à-dire les 45 communes constituant l'ancienne agglomération. Au jour de la fusion, les 3 autres communautés, hors Loire Forez aggro, n'avaient pas formalisé de schéma de mutualisation.

Un nouveau schéma a été adopté par délibération du 19 décembre 2017, l'objectif affirmé lors du comité technique du 13 septembre 2017, suite à la fusion, étant de faire de la mutualisation le principe d'organisation de droit commun de l'administration locale.

7.2.1- Un schéma de mutualisation incomplet

Selon les dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, le projet de schéma de mutualisation, doit prévoir notamment « *l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* ».

Or, les schémas ne comportent aucun élément précis sur cet impact prévisionnel en matière d'effectifs, ni pour l'établissement, ni pour les communes membres. De plus, même si l'année 2017 correspond à l'année de fusion, ce qui rend l'élaboration d'un prévisionnel très difficile, comme le souligne l'ordonnateur dans sa réponse, le bilan financier prévisionnel ne porte que sur la seule année 2017, alors que le schéma doit, selon le texte, couvrir la durée du mandat. Enfin, les chiffres figurant dans le tableau apparaissent incohérents au regard des missions développées. Ainsi, alors que LFA met en œuvre pour chaque service mutualisé une mission d'animation, cette mission n'est valorisée que pour 3 services : secrétariat de mairie, autorisation des droits des sols et direction générale. Pourtant, si l'on prend le seul exemple du service des systèmes d'information, le schéma prévoit un audit du parc informatique des communes qui nécessite une intervention d'une demi-journée à une journée par commune. Cependant, la valorisation de cette intervention n'apparaît pas dans le tableau, ce qui réduit la portée prévisionnelle et la sincérité de ce tableau.

⁴⁷ À noter qu'en 2020, LFA a enregistré comptablement un montant de FPIC de 2 480 856 € correspondant à l'attribution au titre de l'année 2020 et à une régularisation au titre de 2019, le préfet ayant par arrêté du 5 juin 2020 notifié un complément de 873 684 € au titre de l'année 2019 après une modification du calcul de l'effort fiscal agrégé.

7.2.2- L'organisation de la mutualisation depuis 2017

L'objectif affiché par LFA est d'intégrer le principe de mutualisation comme mode de fonctionnement des services mais également comme élément de gouvernance. En effet, et ce point est assez original, les directeurs et cadres des services des communes sont impliqués dans l'animation de certaines instances communautaires.

Ainsi, pour permettre la révision du schéma de mutualisation de 2017, différentes instances politique et techniques ont été mises en place, dans lesquelles sont associés des cadres de LFA et des communes membres (comité technique), mais également en associant la « plénière » des secrétaires de mairies et directeurs de services qui est une instance pérenne.

La mutualisation au sein de l'établissement prend des formes diverses.

7.2.3- La mise en commun de services

7.2.3.1- Les services communs

En application des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs communes membres peuvent se doter d'un service commun pour l'exercice de missions fonctionnelles de l'EPCI, pour des missions opérationnelles de l'EPCI ou encore pour l'exercice de compétences que les communes ont conservées.

Ce partage de services, entre la communauté et les communes, concerne principalement les pôles territoriaux, Montbrison, Saint-Just-Saint-Rambert, Boën-sur-Lignon mais également les communes de taille moyenne qui le souhaitent.

Au 1^{er} novembre 2020, il existe dix services communs⁴⁸ qui sont tous portés par LFA à l'exception de celui relatif à la direction du développement touristique qui est porté par l'office de tourisme Loire Forez, qui a le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC).

Selon les dispositions de l'article D. 5211-16 du CGCT, le remboursement des frais de fonctionnement du service commun s'effectue sur la base d'un coût unitaire journalier de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement (exprimé en jours) constaté par le gestionnaire du service. Pour chaque service commun, la détermination du coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service. Il est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisés des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année.

Il résulte des conventions produites que, dans le cadre d'un service commun, le coût prévisionnel total du service est partagé entre l'EPCI et les communes selon une clef de répartition liée à l'utilisation du service, avec une régularisation en fin d'année selon le coût réel du service. Cette clé de répartition est fondée sur l'unité d'œuvre calculée à partir du coût réel du service, sans que les modalités de calculs ne soient communiquées. Chaque adhérent au service commun doit payer une somme en fonction des unités d'œuvres consommées, le cas échéant diminuée du coût journalier des ressources que l'adhérent aura mis à disposition du service commun.

Est exclu du calcul le coût du service correspondant à la gestion du service dont LFA assume la charge financière. Cette absence de remboursement d'une mise à disposition des services

⁴⁸ Application du droit des sols (ADS), bureau d'études voirie et réseaux divers, commande publique-assistance juridique, délégué à la protection des données, direction du développement touristique, direction générale (appui technique), gestion des archives, moyens techniques, secrétariat de mairie (mise à disposition d'agents), système d'information.

de LFA auprès de ses adhérents constitue une dérogation prévue par l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984.

Si le principe est celui du remboursement des missions du service commun fondé sur les unités d'œuvre lié au coût réel du service, certains services communs dérogent à ce principe. Ainsi, pour le service commun des secrétaires de mairie, la valeur de l'unité d'œuvre est établie sur la base d'un coût moyen horaire des secrétaires des communes membres, par strate démographique, qui varie du simple au double pour les mêmes missions. Le différentiel entre le prix acquitté par la commune et le coût réel du service est pris en charge par LFA.

De même, le service commun de direction générale, dans le cadre duquel des directeurs généraux de services des communes membres sont amenés à intervenir, est financé entièrement par LFA, au motif que l'animation des six secteurs géographiques de LFA et la supervision du secrétariat de mairie relèvent de la compétence de LFA.

Enfin, le service commun « autorisations du droit des sols » (ADS), qui est devenu payant à compter de 2020, a un coût de l'unité d'œuvre plafonné à un montant de 141 €.

S'agissant du service commun de direction et de développement touristique il présente la particularité d'être géré par l'office de tourisme. Or, les dispositions précitées de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, qui prévoient la possibilité de services communs entre un EPCI, ses communes membres et un établissement rattaché précisent les entités pouvant gérer les services communs créés.

Il ressort de ces dispositions que si, à titre dérogatoire, et sur délibération de l'EPCI la gestion du service commun peut être confiée à une commune, cette possibilité n'est pas ouverte aux établissements rattachés.

Par conséquent, en confiant la gestion du service commun de direction et de développement touristique à l'office du tourisme, LFA ne respecte pas les dispositions précitées. L'établissement est invité à régulariser cette situation et à reprendre la gestion du service commun mis en place afin de se conformer aux dispositions du CGCT. En outre, l'établissement pourrait également s'interroger sur la répartition des missions entre l'office de tourisme et le service commun.

7.2.3.2- Les services unifiés

Il résulte des dispositions du II de l'article L. 5111-1-1 du CGCT que les communes qui ont conclu une convention sur le fondement de l'article L. 5111-1 peuvent prévoir « le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants ».

Dans ce cadre des dispositions du II de l'article L. 5111-1-1 du CGCT, des communes membres peuvent, indépendamment de l'EPCI, unifier par convention leurs services au sein d'un service commun. Si cette possibilité est désormais librement ouverte aux communes membres d'un EPCI par la loi n° 2019-1461, le schéma de mutualisation en prévoyait déjà la possibilité antérieurement.

7.2.4- Les mises à disposition de services

7.2.4.1- Les mises à disposition descendantes dénommées plateformes de service

Cette hypothèse de mutualisation est prévue par article L. 5211-4-1 III et IV du CGCT et les modalités de mises à dispositions et de remboursement des frais suivent les dispositions des articles L. 5211-4-1 et D. 5211-16 du CGCT précités.

Dans cette hypothèse, LFA met à disposition l'un de ses services au profit des communes adhérentes de façon ponctuelle. Ces plateformes concernent le bureau d'étude, le service commande publique et assistance juridique ainsi que la gestion des archives.

Le coût pour les communes correspond au coût horaire du service de l'année n-1 multiplié par le temps effectivement passé pour la mission.

7.2.4.2- Les mises à disposition ascendantes

Cette hypothèse prévue au II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, concerne les communes ayant conservé tout ou partie de leurs services dans le cas d'un transfert partiel de compétence, et qui peuvent mettre à disposition leurs services en tout ou partie de l'EPCI pour l'exercice des compétences de celui-ci.

Les modalités de mises à dispositions et de remboursement des frais suivent les modalités fixées par les articles L. 5211-4-1 et D. 5211-16 du CGCT précités.

Plus de 80 communes membres de LFA procèdent ainsi à des mises à disposition de leur personnel au profit de l'intercommunalité en signant des conventions ascendantes dans neuf domaines⁴⁹.

7.2.5- Les prestations de service

Dans le cadre de ces conventions de prestations de services régies par l'article L. 5216-7-1 du CGCT, LFA propose de mettre à disposition ses services pour l'exercice des compétences communales en matière de culture – visite guidées pays d'art et d'histoire, et de patrimoine-équipe verte. De façon symétrique des communes proposent de mettre à disposition leur service pour l'exercice des compétences communautaires en matière de facturation d'assainissement. Ces conventions de prestations de services en matière de facturation ont été remplacées depuis le 1er janvier 2020 par des conventions de mise à disposition de service pour les communes qui continuent de faire la facturation de l'assainissement et de l'eau pour le compte de Loire Forez.

7.2.6- L'animation territoriale

En application du schéma de mutualisation, chaque service commun exerce également une mission dénommée « animation territoriale » qui correspond à la mise à disposition, sans contrepartie financière pour l'ensemble des membres de l'EPCI, des ressources documentaires du service. Cette prestation peut se matérialiser par des notes générales, des documents types, et dans le cadre des systèmes d'information par la réalisation d'un audit d'une demie à une journée dans chaque commune. Cette animation territoriale n'a pas été valorisée financièrement dans le cadre du schéma de mutualisation et ne ressort pas des documents communiqués.

En outre, d'autres services de LFA mènent également une action d'animation territoriale notamment en matière de finances, de ressources humaines ou d'urbanisme.

⁴⁹La surveillance des installations d'assainissement, l'entretien des espaces verts des équipements communautaires d'assainissement et des zones d'activité économique, la médiation culturelle, l'entretien technique du réseau d'eau potable, la facturation et l'accueil des usagers de l'eau potable, le ramassage des ordures des bords de Loire, l'entretien de la voirie communautaire, l'entretien des véhicules, l'entretien des bâtiments sportifs.

7.2.7- Les groupements de commande

S'appuyant sur son service commun, LFA recourt également aux procédures de groupement de commandes regroupant les besoins de l'intercommunalité avec ceux d'autres communes ou favorisant les groupements de commande entre communes.

Compte tenu des carences en matière d'évaluation des besoins en matière d'achat public (cf. infra), le développement de ces groupements de commande constitue un axe de progrès pour LFA.

7.2.8- Conclusions intermédiaires :

LFA utilise les différentes possibilités offertes par le CGCT pour mettre en place et favoriser des formes variées de mutualisation de service ce qui constitue une véritable force de cette intercommunalité. Ces mutualisations génèrent des flux financiers importants - 1,3 M€ de remboursement versé aux communes membres et 6 M€ de remboursement perçu par le budget général de LFA au titre des mises à dispositions par les communes et les budgets annexes. Au moment du contrôle, selon le tableau de suivi communiqué, plus de 560 conventions de mutualisations étaient en cours d'exécution ou de projet. Si ce mouvement ne peut qu'être encouragé par la chambre, l'établissement doit veiller à respecter strictement les conditions réglementaires de ces mutualisations et mettre fin aux mutualisations irrégulières.

8- LES RESSOURCES HUMAINES :

LFA compte plus de 480 agents en 2020, avec des effectifs globalement jeunes, l'âge médian étant de 42 ans, et la proportion d'agents de moins 50 ans représentant 75 % de l'effectif.

La composition des effectifs est marquée par une forte présence de contractuels, qui représentent plus de 34 % des effectifs au 31 décembre 2019, supérieure à la moyenne nationale qui est de 25 %.

En outre, ces contractuels occupent 50 % des emplois permanents, ce qui, est également supérieur à la moyenne nationale (42 %).

8.1- Une augmentation des effectifs et des dépenses de personnel

LFA a connu un accroissement très important du nombre de ses agents, en raison notamment de l'augmentation de son périmètre suite à la fusion et à la prise de nouvelles compétences. Ainsi, au cours de la seule année 2017, près de 100 agents ont intégré les services de l'établissement en provenance des EPCI fusionnés ou dans le cadre de mutualisations de services, et en 2020 près de 70 agents ont intégré l'établissement suite au transfert de la compétence eau potable. Selon les tableaux listant les agents produits par l'établissement au 31 décembre de chaque année, la communauté d'agglomération comptait 481 au 31 décembre 2020 contre 186 agents au 31 décembre 2014.

La croissance des effectifs s'accélère sur la période 2017 à 2020 avec une augmentation annuelle moyenne de 11,4 % contre 9 % pour la période avant fusion.

Tableau 23 : Effectif global au 31 décembre

Effectifs pourvus au 31 décembre	2014	2015	2016	Var annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var annuelle moyenne
titulaires	145	149	165	6,7 %	258	300	331	374	13,6 %
contractuels sur emploi permanent	9	16	15	29,1 %	22	31	39	47	26,0 %
contractuel sur emploi non permanent	32	43	41	13,2 %	74	64	68	60	- 2,8 %
TOTAL	186	208	221	9,0 %	354	395	438	481	11,4 %

Source : Liste par année des agents au 31 décembre produit par l'établissement retraite CRC

Cette augmentation substantielle des effectifs s'est traduite nécessairement par une forte augmentation des dépenses de personnel :

Tableau 24 : Montant des dépenses de personnel du budget principal en €

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	3 389 234	3 532 609	3 771 426	5,5 %	4 792 984	5 878 746	6 601 385	7 535 076	16,3 %
+ Régime indemnitaire y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	886 855	897 465	949 966	3,5 %	1 235 696	1 641 788	1 802 168	2 046 615	18,3 %
+ Autres indemnités	116 209	114 973	123 521	3,1 %	157 583	199 948	234 435	253 300	17,1 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	4 392 299	4 545 048	4 844 912	5,0 %	6 186 263	7 720 482	8 637 989	9 834 990	16,7 %
en % des rémunérations du personnel*	83,5%	78,9%	75,9%		77,7%	80,1%	79,3%	80,3%	
Rémunérations et indemnités (dont HS)	822 865	1 180 360	1 475 903	33,9 %	1 614 525	1 866 617	2 092 421	2 255 943	11,8 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	822 865	1 180 360	1 475 903	33,9 %	1 614 525	1 866 617	2 092 421	2 255 943	11,8 %
en % des rémunérations du personnel*	15,6%	20,5%	23,1%		20,3%	19,4%	19,2%	18,4%	
Autres rémunérations (c)	43 002	34 293	58 764	16,9 %	159 700	54 865	163 023	162 004	0,5 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	5 258 166	5 759 701	6 379 579	10,1 %	7 960 488	9 641 964	10 893 433	12 252 936	15,5 %
- Atténuations de charges	109 665	189 356	214 130	39,7 %	239 145	263 958	344 734	458 198	24,2 %
= Rémunérations du personnel	5 148 500	5 570 345	6 165 449	9,4 %	7 721 343	9 378 006	10 548 698	11 794 738	15,2 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Sur le seul budget principal, les rémunérations du personnel ont augmenté de 9,4 % en moyenne par an sur la période 2014 à 2017 et ont progressé de 15,2 % en moyenne annuelle sur la période 2017 à 2020.

Afin d'avoir une vision la plus exacte, il convient d'ajouter à ces dépenses de personnel du budget principal les dépenses des personnels extérieurs qui correspondent aux remboursements par LFA du personnel mis à disposition par les communes membres et retrancher les dépenses correspondant au personnel de LFA mis à disposition des communes ou des budgets annexes.

Tableau 25 : Évolution des charges du personnel entre 2014 et 2020

en €	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	5 148 500	5 570 345	6 165 449	9,4 %	7 721 343	9 378 006	10 548 698	11 794 738	15,2 %
+ Charges sociales	1 188 370	1 250 973	1 345 775	6,4 %	3 409 065	3 884 156	4 398 792	4 985 393	13,5 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	64 558	68 918	72 626	6,1 %	108 002	138 908	161 180	172 800	17,0 %
+ Autres charges de personnel	138 384	136 370	146 347	2,8 %	165 406	211 963	249 583	298 750	21,8 %
= Charges de personnel interne	6 539 812	7 026 606	7 730 198	8,7 %	11 403 814	13 613 034	15 358 254	17 251 681	14,8 %
Charges sociales en % des CP interne	18,2 %	17,8 %	17,4 %		29,9 %	28,5 %	28,6 %	28,9 %	
+ Charges de personnel externe	229 285	297 267	356 866	24,8 %	939 658	1 558 246	1 330 272	1 352 469	12,9 %
= Charges totales de personnel	6 769 097	7 323 872	8 087 063	9,3 %	12 343 472	15 171 280	16 688 526	18 604 150	14,7 %
CP externe en % des CP total	3,4 %	4,1 %	4,4 %		7,6 %	10,3 %	8,0 %	7,3 %	
- Remboursement de personnel mis à disposition	867 754	899 348	1 797 928	43,9 %	2 658 239	3 589 387	4 231 123	6 027 893	31,4 %
Dont remboursement par les communes (compte 70845)	146	0	111 084		171 594	661 071	958 346	1 519 319	
Dont remboursement par les BA (compte 70841)	867 609	899 348	1 686 395		2 483 109	2 923 111	3 267 877	4 508 574	
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 901 343	6 424 524	6 289 135	3,2 %	9 685 233	11 581 893	12 457 403	12 576 257	9,1 %
en % des produits de gestion	18,9 %	19,2 %	24,6 %		23,8 %	25,6 %	26,1 %	23,9 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les flux financiers entre la communauté d'agglomération et ses communes membres se rapportant aux mutualisations de personnels existent déjà sur la période 2014 à 2016 mais se développent nettement après 2017. Ainsi le montant des remboursements par LFA du personnel mis à disposition par les communes, qui était de 229 285 € en 2014, atteint 1,3 M€ en 2020, avec une progression annuelle moyenne de 12,9 % pour la période 2017-2020. En parallèle, les remboursements du coût du personnel de LFA mis à disposition passent de 867 754 € en 2014 à 6 M€ en 2020 avec une progression annuelle moyenne de 31,4 % sur la période 2017 à 2020. Pour 2020, les communes membres ont remboursé 1,5 M€ et les budgets annexes 4,5 M€.

Les charges de personnel nettes des remboursements des mises à dispositions connaissent une croissance d'environ 9,1 % en moyenne par an sur la période 2017 à 2020. Toutefois, compte tenu de la dynamique des recettes de l'établissement, le ratio charge totale nette de personnel en pourcentage des produits de gestion demeure globalement stable sur la période 2017 à 2020.

8.2- Le fonctionnement des instances paritaires

LFA étant affilié au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Loire, la communauté d'agglomération n'assure pas le fonctionnement des commissions administratives paritaires (CAP) mais uniquement le fonctionnement du comité technique (CT) et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), instance qui deviendra le comité social territorial lors du renouvellement de ces instances en 2022, en application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

8.2.1- L'information des membres du comité et des agents

8.2.1.1- L'information des membres

Selon les dispositions de l'article 28 du décret du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques des collectivités territoriales et de leurs établissements publics *« Toutes facilités doivent être données aux membres des comités pour exercer leurs fonctions. En outre, communication doit leur être donnée de toutes pièces et documents nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions au plus tard huit jours avant la date de la séance. »*.

Au vu des éléments produits par l'établissement, les documents communiqués aux membres du CT apparaissent souvent trop succincts pour donner une information complète des membres de l'instance et permettre au comité de se prononcer conformément aux compétences qui lui appartiennent.⁵⁰

La chambre recommande à l'établissement d'être plus précis dans les éléments communiqués aux membres du comité afin de garantir un bon fonctionnement de l'instance.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à ce que les documents transmis aux instances paritaires soient étoffés et souligne que les questions soumises aux instances paritaires font l'objet de réunions préalables avec les représentants du personnel et les élus du conseil communautaire.

8.2.1.2- L'information des agents

Conformément aux dispositions de l'article 31 du décret du 30 mai 1985 précité *« Les avis émis par les comités techniques sont portés, par tout moyen approprié, à la connaissance des agents en fonctions dans la ou les collectivités ou établissements intéressés. »*

L'information des agents de la structure nécessite implicitement, mais nécessairement, que l'information portée à la connaissance des agents soit suffisamment explicite pour garantir ce droit effectif à l'information.

Or, les PV des réunions du CT se révèlent très succincts et ceux-ci n'indiquent pas expressément le sens de l'avis rendu. Si le sens de l'avis peut facilement se déduire en cas de majorité, il en va différemment en cas de partage des votes. En effet, l'article 26 du décret précité prévoit dans cette hypothèse que l'avis est réputé favorable, ce qui ne ressort pas clairement en l'absence du sens de l'avis.

La chambre recommande à l'établissement d'être plus précis dans la rédaction des PV des comités afin d'assurer une transparence dans l'information des agents de la structure. L'ordonnateur indique dans sa réponse avoir modifié son organisation interne afin que la rédaction des procès-verbaux soit plus précise pour assurer une meilleure information des agents.

8.2.2- La méconnaissance des compétences du comité technique

Les domaines sur lesquels l'avis du comité peut et doit être sollicité figurent à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée dont les dispositions seront abrogées lors du prochain renouvellement général des instances dans la fonction publique et au plus tard le 1er janvier

⁵⁰ Ainsi, lors du CT du 2 octobre 2018 : la reprise en régie de la déchetterie d'Arthun/hauts quai est examinée, sans que ne soient mentionnées les conséquences sur l'organisation et le personnel. De même lors de la séance du 5 décembre 2017, sur la question de la délégation de service public (DSP) de la fourrière animale, les seuls éléments présentés à l'appui de ce projet sont l'amélioration des conditions de travail des agents et le fait que le nouveau site devra être à 20 km maximum du site actuel.

2023. Les dispositions relatives aux attributions des comités sociaux territoriaux, nouvelle instance succédant aux comités techniques, figurent désormais aux articles L. 253-5 et L. 253-6 du code général de la fonction publique (CGFP). Si d'autres questions que celles listées dans ces textes peuvent être présentées pour information au comité technique sans vote, il ressort des PV produits que ces points facultatifs donnent néanmoins lieu à des votes, comme par exemple les créations d'emploi. Cette pratique trouble la distinction entre avis et information du CT⁵¹.

Par ailleurs, il ressort des PV des CT que le comité n'est pas systématiquement consulté en cas de suppression de poste, ou de modification de durée hebdomadaire de poste supérieure à 10 %, méconnaissant ainsi les dispositions de l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984, qui sont reprises aux articles L. 542-2 et L. 542-3 du CGFP. Sur l'ensemble de la période contrôlée, le comité n'est qu'exceptionnellement consulté en cas de transformation de poste qui s'analyse pourtant comme une suppression du premier poste et une création du second poste.

La chambre recommande à LFA de respecter de façon plus rigoureuse la répartition stricte des compétences entre l'assemblée délibérante, le président et les instances paritaires conformément aux textes applicables. Alors que l'ordonnateur s'engage dans sa réponse à respecter plus strictement la répartition des compétences entre les différentes instances, la dernière délibération du conseil communautaire du 1er février 2022 portant adaptation du tableau des effectifs prévoit la transformation de postes sans pourtant mentionner l'avis du comité technique obligatoire en cas de suppression de poste.

8.3- La politique de gestion des ressources humaines

Si, conformément aux dispositions de l'article 33-5 de la loi du 26 janvier 1984, désormais reprises aux articles L. 413-1 et L. 413-3 du CGFP, le président de LFA a adopté des lignes directrices de gestion par arrêté du 11 décembre 2020, ce plan, qui doit couvrir la durée du mandat, ne fixe aucun calendrier pour atteindre les différents objectifs retenus. Le caractère planificateur de ce document perd donc de sa force et ne permet pas, contrairement à l'esprit du texte, qui prévoit sa communication aux agents de la collectivité, d'avoir une vision claire de la stratégie en matière de ressources humaines.

En effet, si le document de LFA traduit les intentions de l'ordonnateur, il est dépourvu d'aspect pratique, et ne présente pas d'objectifs précis, chiffrés et évaluables. En outre, il ne présente pas de véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC), qui constitue pourtant l'un des objectifs affirmés par le décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion.

La chambre attire l'attention de LFA sur le fait que l'accroissement important de ses effectifs au cours de ces dernières années rend nécessaire le développement d'outils d'anticipation et de projection en matière de ressources humaines et invite LFA à développer, comme le prévoit l'article 18 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée, une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

L'ordonnateur précise dans sa réponse à la chambre que l'établissement des lignes directrices de gestion est intervenu dès décembre 2020 et représentait une priorité du mandat en 2020. Il indique la nécessité de développer plus d'outils d'anticipation et de projection pour construire une GPEEC, mais souligne que plusieurs dossiers RH sont en cours ou ont été achevés en 2021 et 2022.

⁵¹ Exemples : Point CUI contrats aidés lors du CT du 24 octobre 2017 ; multiples hypothèses où des créations de poste donnent lieu à un avis du comité.

8.4- La gestion des agents de LFA

La direction des ressources humaines, qui était composée de trois ETP en 2014 pour un effectif de l'établissement de 186 agents, a vu ses effectifs croître sur l'ensemble de la période pour atteindre en 2020 douze ETP (dont trois catégories A, deux catégories B et six catégories C), pour un effectif global de 490 agents. Les effectifs globaux de l'établissement ont ainsi été multipliés par 2,6 quand les effectifs de la direction des ressources humaines ont été multipliés par quatre.

Si, globalement, les dossiers papiers individuels examinés sont bien tenus, avec la présence de sous dossiers⁵², la chambre a constaté des carences dans la gestion du personnel fonctionnaire et contractuel, tant dans les phases de recrutement que dans la gestion de la carrière des fonctionnaires ou le renouvellement des contrats.

8.4.1- Des anomalies constatées dans le recrutement des contractuels

Le recrutement d'agents contractuels demeure dérogatoire dans la fonction publique, le principe restant celui de l'occupation des emplois par des fonctionnaires en application des dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et désormais de l'article L. 311-1 du CGFP.

La loi du 26 janvier 1984 modifiée énumère, de façon limitative, les motifs de recrutement d'agents contractuels de droit public principalement dans ses articles 3 (codifié aux articles L. 332-23 et suivants du CGFP), 3-1 (codifié à l'article L. 332-13 du CGFP), 3-2 (codifié à l'article L. 332-14 du CGFP et 3-3 (codifié à l'article L. 332-8 du CGFP). La possibilité de recrutement d'agents contractuels a été élargie par la loi du 6 août 2019 précitée et la procédure de recrutement des agents contractuels sur emplois permanents a fait l'objet du décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels. Par suite les dispositions applicables diffèrent au cours de la période examinée.

Dans tous les cas, seule l'assemblée délibérante dispose du pouvoir de créer les emplois permanents et/ou temporaires et peut autoriser le recrutement d'agents contractuels sur les emplois créés, en précisant le montant de rémunération ou en l'encadrant.

8.4.1.1- Des recrutements réalisés sans délibération ou décision préalable

8.4.1.1.1- Pour les emplois non permanents

Il est constaté une absence récurrente de délibération créant les postes dans l'hypothèse d'emplois pour accroissement temporaire d'activité. Or, si le conseil communautaire peut déléguer cette compétence au profit du président, ce qu'il a fait par les délibérations du 29 avril 2014, du 10 janvier 2017 et du 11 juillet 2020, il n'en reste pas moins que le président doit prendre systématiquement une décision formelle de création d'emplois et en rendre compte, comme toute compétence déléguée, devant l'assemblée délibérante.

Or, les présidents successifs de LFA ont cessé de prendre des décisions de création de ces emplois à compter de 2016, signant des contrats de recrutement sans décisions préalables et sans en rendre compte devant le conseil communautaire, en méconnaissance des dispositions du code général des collectivités territoriales et des dispositions statutaires.

La chambre invite par conséquent l'ordonnateur à respecter la délégation qui lui a été consentie en matière de création d'emplois et rappelle qu'en l'absence d'une telle décision les

⁵² État civil ; Arrêtés contrats ; Absence maladie ; Entretiens professionnels ; formation ; Courriers.

contrats signés avec les agents contractuels occupant des postes temporaires sont irréguliers car dépourvus de fondement juridique permettant ces recrutements.

8.4.1.1.2- Pour les emplois permanents

L'établissement a également procédé à des recrutements irréguliers d'agents contractuels sur des postes permanents.

Des agents contractuels ont ainsi été recrutés alors que la délibération ayant créé le poste ne précise pas la possibilité de recruter un contractuel, ni les conditions de rémunérations.

En outre, certains contrats portent des mentions erronées et visent une délibération en indiquant que cette dernière permet le recrutement de contractuels et fixe le niveau de rémunération alors que la délibération mentionnée se borne à créer le poste. Cette fausse indication est de nature à induire en erreur le contrôle de légalité et dissimule le fait que LFA ne respecte pas les règles du statut de la fonction publique et les règles du CGCT.

La Chambre invite l'ordonnateur à prendre des délibérations de création d'emplois permanents complètes et précises et à être plus rigoureux dans la rédaction des contrats afin de faire référence à la délibération correspondante. L'ordonnateur s'engage dans sa réponse à suivre les préconisations de la chambre dès son plus prochain conseil communautaire, et à être plus rigoureux. Toutefois, si la délibération du conseil communautaire du 1^{er} mars 2022 portant création d'un emploi indique la possibilité de recruter un agent contractuel en l'absence de candidature de titulaire, elle ne fixe pas le niveau de rémunération, ce qui constitue une irrégularité.

8.4.1.2- Un manque de précision dans les contrats

Alors que l'article 3 du décret n° 88-145 précise que « *Le contrat conclu pour un motif de remplacement momentané d'agent absent, de vacance temporaire d'emploi ou d'accroissement temporaire ou saisonnier d'activités comporte une définition précise du motif de recrutement.* », les contrats consultés n'indiquent pas de façon précise les motifs du recrutement mais seulement une surcharge de travail dans un service, ou ne donnent aucune indication.

De plus, en l'absence de décision formelle en vue des recrutements pour accroissement temporaire sur le fondement de l'article 3-1 (codifié à l'article L. 332-13 du CGFP), il n'est pas possible de vérifier la motivation du recours à de tels contrats et la réalité de l'accroissement temporaire d'activité.

Par ailleurs, alors que les dispositions de l'article 3 du décret du 15 février 1988 précisent que « *Le descriptif précis du poste vacant à pourvoir [doit être] annexé au contrat conclu pour assurer la vacance temporaire d'un emploi* », le descriptif du poste n'était annexé dans aucun des contrats consultés.

La Chambre invite l'ordonnateur à rédiger des contrats conformes à la réglementation.

8.4.1.3- Un manque de rigueur dans la gestion des contractuels

Alors que le recrutement d'un agent contractuel afin de remplacer un agent malade ou à temps partiel, ne nécessite pas la création d'un nouveau poste, certains contrats conclus dans ce cadre visent, à tort, la délibération portant délégation de la compétence en matière de création d'emplois.

Par ailleurs, contrairement aux dispositions de l'article 38 du décret n° 88-145 précité et de l'article 38-1 depuis le 1^{er} janvier 2016, les dossiers contrôlés ne contiennent aucun élément probant d'une notification formelle de l'intention de l'autorité territoriale de renouveler ou non les contrats. Cette absence de notification formelle constitue une fragilité juridique, sans toutefois qu'en l'état de la jurisprudence administrative ce manquement ne puisse permettre de transformer l'engagement en contrat à durée indéterminée.

Le suivi des remplacements des agents admis à exercer leurs fonctions à temps partiel, manque également de précision. Les contrats conclus sur ce fondement ne précisent pas systématiquement le nom des agents autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel. Ce manque de précision, s'il ne rend pas le recrutement irrégulier, rend difficile le contrôle du temps de travail disponible pour recruter des agents contractuels, pour l'établissement d'une part, et pour le comptable, d'autre part.

Enfin, la chambre rappelle que lors du recrutement de contractuels, l'établissement doit transmettre à la préfecture les contrats avant le début d'exécution de ces derniers. Or, des transmissions tardives des contrats des agents ont été relevées dans les dossiers de LFA.

La Chambre invite l'ordonnateur à plus de rigueur dans la rédaction de ses contrats.

8.4.1.4- Des mesures de publicité insuffisantes ou inexistantes

Selon la jurisprudence administrative, les collectivités doivent respecter un délai raisonnable entre la publicité et le recrutement de l'agent qui, sauf circonstances particulières, peut être regardé comme suffisant quand il est, au minimum, de deux mois.

Le décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement des emplois permanents précise désormais dans son article 2 que « *Les candidatures sont adressées à l'autorité mentionnée dans l'avis de vacance ou de création de l'emploi permanent à pourvoir dans la limite d'un délai qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de publication de cet avis* ». Ce délai minimum d'un mois diverge de celui fixé par la jurisprudence administrative dans la mesure où il porte sur la période entre la publicité et l'envoi des candidatures et non pas entre la publicité et la décision de recrutement.

Les dossiers examinés portant sur des recrutements antérieurs au décret précité, LFA devait uniquement respecter un délai raisonnable entre l'avis de vacance et la décision de recrutement au sens de la jurisprudence. Le délai raisonnable doit permettre, d'une part, à l'établissement de recevoir un nombre suffisant de candidatures afin de sélectionner le candidat correspondant au mieux au poste et d'autre part garantir le respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics.

Lors de l'examen sur place des dossiers du personnel, les déclarations de vacance d'emploi (DVE) ne figuraient pas dans les dossiers. Les DVE font l'objet d'un suivi papier sur un cahier et seul le directeur des ressources humaines dispose sur sa boîte mail des accusés de réception des déclarations. Cette organisation de la direction des ressources humaines dans le suivi de ces publicités des postes apparaît peu efficiente.

Nombre de ces DVE ne respectent pas un délai raisonnable, peuvent apparaître de pure forme, ont été effectuées pendant des périodes estivales ou de fêtes, et certaines n'ont pas été produites.

S'agissant des recrutements d'agents sur postes non permanents, la publicité réalisée permet aux seuls agents contractuels de postuler. Or, ces contrats sur emplois non permanents sont fréquemment renouvelés par l'établissement avant leur transformation en emploi permanent. Dans ce cadre, l'agent contractuel en place est recruté sur l'emploi permanent sans véritable

jury de recrutement et sans que des fonctionnaires n'aient eu la possibilité de présenter leur candidature en raison d'une absence de publicité ou d'une publicité insuffisante.

Si l'ordonnateur apporte des éléments de contexte, ces derniers ne permettent pas de justifier le non-respect d'un délai raisonnable entre la publicité et le recrutement des agents.

La chambre invite donc l'autorité territoriale à mettre fin à cette pratique qui a pour effet d'empêcher l'accès à des postes permanents à des fonctionnaires.

8.4.1.5- *Des contractuels recrutés malgré des candidatures de fonctionnaires*

Il ressort de l'examen de plusieurs dossiers d'agents contractuels recrutés sur le fondement du 2° de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 (codifié à l'article L. 332-8 du CGFP) que les emplois, soit n'ont pas fait l'objet d'une publicité réelle et de l'organisation de jury de recrutement à l'occasion de renouvellement, soit ont été pourvus par des contractuels alors que des agents titulaires avaient postulé et correspondaient au profil recherché.

Or, du fait de l'absence de procès-verbaux de jury, même non formalisés, il n'est pas possible de s'assurer de l'impossibilité de recruter un fonctionnaire au sens des dispositions de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 (codifié à l'article L. 332-8 du CGFP).

L'établissement est donc invité à être plus rigoureux dans la constitution de ses dossiers de recrutement et à rédiger des procès-verbaux des entretiens réalisés.

8.4.1.6- *Des irrégularités dans la gestion administrative des dossiers de certains agents*

La chambre constate différentes irrégularités dans les contrats ou la carrière des agents :

- ◆ certains contrats ont été renouvelés sur une durée globale de 3 ans dépassant la durée maximale de deux ans de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 (codifié à l'article L. 332-14 du CGFP) ;
- ◆ des recrutements d'agents contractuels sont intervenus pour une mission déterminée avant la parution du décret n° 2020-172 du 27 février 2020 et l'entrée en vigueur des articles L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP, permettant le recours aux contractuels pour des missions déterminées, rendant ces contrats irréguliers ;
- ◆ le contrat à durée déterminée d'un agent de l'établissement a été transformé de façon irrégulière en CDI comme le rappelle la jurisprudence du conseil d'état ;
- ◆ LFA a fait une application irrégulière de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire, la délibération du 9 mai 2017 approuvant le programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire apparaissant incomplète, car dépourvue de l'annexe détaillant le programme et mentionnant un agent qui n'occupe pas un emploi permanent ;
- ◆ LFA procède à des renouvellements fréquents de CDD ce qui représente un risque juridique en cas de contentieux et de reconnaissance par le juge administratif du caractère abusif de ces renouvellements.

8.4.2- Un gestion administrative perfectible des agents

8.4.2.1- *Des créations d'emplois à temps non complet irrégulières*

La délibération du 13 juin 2017 crée, dans le cadre de la reprise du personnel du syndicat mixte du Pays du Forez, plusieurs postes à temps non complet inférieurs à 17h30. Or la création de postes dont le temps de travail est inférieur à 17h30, est réservée en application du décret n° 91-298 du 20 mars 1991, aux seules intercommunalités ne dépassant pas

5 000 habitants. Cette création d'emplois est donc irrégulière, sauf à ce que l'établissement établisse que les agents qui ont été recrutés par LFA étaient déjà en poste dans d'autres collectivités et que le cumul des heures dépasse 17h30.

8.4.2.2- *Les modifications des emplois et du tableau des effectifs*

Le tableau intitulé « tableau des effectifs CALF 2014-2017 » et celui intitulé « Tableau des effectifs 2017-2021 » produit par LFA montrent que l'établissement assure un suivi régulier de ses effectifs avec des mises à jour plusieurs fois par an.

Il ressort des délibérations du conseil communautaire que les postes font l'objet de modifications fréquentes en cas de réussite aux concours par les agents occupant le poste sur l'ensemble de la période vérifiée. La chambre rappelle toutefois que les fonctions exercées par l'agent doivent correspondre aux missions de son nouveau cadre d'emplois qui sont généralement différentes lorsque l'on accède à un grade ou une catégorie supérieure.

8.4.2.3- *Une gestion de la carrière des agents à améliorer*

Tout d'abord, il est constaté un manque de rigueur dans la rédaction des visas des arrêtés. Or, si une omission ou une erreur dans les visas reste en principe sans incidence sur la légalité d'un acte administratif, les visas participent à la compréhension et la transparence de la décision en indiquant les textes servant de fondement juridique à la décision prise.

Ensuite des erreurs matérielles apparaissent dans les arrêtés mentionnant des indices de rémunération ne correspondant pas à l'échelon de l'agent.

Enfin, et de façon plus grave, des erreurs sont constatées dans le reclassement d'échelon de fonctionnaires lors d'avancements. Ces erreurs sont, selon les situations, à l'avantage de l'agent, avec un avancement intervenu plusieurs mois à l'avance, ou au détriment de l'agent pour qui l'ancienneté dans son précédent échelon n'a pas été conservée, par exemple.

Si l'ordonnateur indique dans sa réponse que la gestion du personnel est réalisée en liaison avec le CDG42, il est juridiquement l'unique responsable des arrêtés mis à sa signature. La chambre recommande à l'établissement de faire preuve d'une plus grande rigueur dans la prise des arrêtés relatifs à la carrière de ses agents.

8.4.2.4- *Sur la rétroactivité des actes*

Le principe de non rétroactivité des actes administratifs a été énoncé par le Conseil d'État dès sa décision, société du journal « l'Aurore », 25 juin 1948, et encore rappelé plus récemment en matière de fonction publique dans une décision du 6 mai 2019.

Si en matière de gestion du personnel la jurisprudence admet de déroger au principe de non rétroactivité afin d'assurer la continuité de la carrière de l'agent ou de régulariser une situation, ces dérogations doivent rester exceptionnelles. Bien que, comme l'indique l'ordonnateur dans sa réponse, certaines décisions sont prises après avis de la commission administrative paritaire placée auprès du centre de gestion de la Loire, cette procédure, qui est connue de l'établissement et doit être anticipée par ce dernier, ne saurait justifier des décisions prises rétroactivement parfois de plusieurs mois.

À l'inverse, la chambre constate que certains arrêtés individuels anticipent des décisions en matière d'avancement d'échelon ou même de titularisation. Des arrêtés de titularisation ont ainsi été signés par l'autorité territoriale entre un et deux mois avant la fin du stage.

Les dispositions statutaires fixent des durées minimales et maximales de stage qui sont impératives et doivent permettre à l'établissement de procéder à l'évaluation correcte de l'agent stagiaire avant sa titularisation en qualité de fonctionnaire territorial.

8.4.3- Conclusion intermédiaire

L'échantillonnage étudié de plus de 40 agents, doit être regardé comme un révélateur de dysfonctionnements globaux dans la gestion des ressources humaines. La chambre recommande à l'établissement de faire preuve d'une plus grande rigueur dans la gestion du personnel en veillant plus particulièrement au respect de la réglementation en matière de recrutement des agents contractuels, de rédaction des contrats et de carrière des agents. L'établissement est invité à une reprise exhaustive de l'ensemble des dossiers de ses agents de façon à identifier les irrégularités présentes pour y mettre fin ou les régulariser.

8.5- La rémunération des agents

8.5.1- Le régime indemnitaire

Il appartient à l'assemblée délibérante de fixer les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux agents dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991).

Les dossiers individuels de l'échantillon d'agents contrôlés comportent des arrêtés d'attribution de régime indemnitaire. Toutefois, ces arrêtés ne mentionnent pas les primes résultant des cadres d'emplois de chaque agent, mais se réfèrent à la délibération du conseil communautaire et exclusivement à la notion de « Prime de Fonction Loire Forez » (PFLF). Les arrêtés indiquent un montant mensuel et le niveau classé de 1 à 10, sans préciser de quelles primes ce montant mensuel est constitué, au regard des textes applicables en matière de régime indemnitaire. Dès lors, cette rédaction a pour effet de rendre le contrôle du montant attribué au titre du régime indemnitaire très complexe, voire impossible.

Sur la période sous revue, l'attribution du régime indemnitaire, hors prime de responsabilité des emplois administratifs de direction, repose sur une cotation des postes conduisant au versement d'une « prime de fonction », complétée par le versement d'une prime annuelle, voire d'une indemnité compensatrice⁵³.

Trois délibérations successives ont établi le régime indemnitaire applicable aux agents de la communauté d'agglomération jusqu'au 31 décembre 2021. Si ce régime indemnitaire était fondé sur les fonctions occupées par les agents et comprenait une prime annuelle, il ne constituait pas un véritable régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) au sens de la réglementation. Ce n'est que par une quatrième délibération du 14 décembre 2021 que LFA a mis tardivement en place le RIFSEEP mettant ainsi fin au système antérieur irrégulier.

8.5.1.1- *La mise en place d'un régime indemnitaire basé sur les fonctions*

Le régime indemnitaire applicable à compter du 1^{er} juillet 2013 a été arrêté par délibération du 21 mai 2013, selon une cotation des postes en 9 catégories, l'établissement ayant été accompagné par un cabinet conseil.

⁵³ Il est ici rappelé que les primes et indemnités versées aux agents contractuels doivent l'être sur le compte 64138 « autres indemnités » prévu par l'instruction comptable M14.

Le régime indemnitaire est ainsi constitué de deux types de versement :

- ♦ 12 versements mensuels dénommés « Prime de Fonction Loire Forez » dont le montant est déterminé par la fonction occupée par l'agent au vu d'une grille de cotation des postes (cf- infra) ;
- ♦ une prime annuelle versée en deux fois, dénommée « Prime annuelle », dont le montant correspond à un mois de traitement indiciaire brut (cf.- infra).

Si la délibération a arrêté le principe des 9 catégories, la cotation de chaque poste n'a pas été délibérée. Cette délibération a permis de définir des grades plancher (grades minimums pour pouvoir occuper le poste), des grades de recrutement (grades privilégiés pour occuper le poste) et des grades plafonds (grades maximums pour occuper le poste) récapitulés dans un tableau de bornage des postes (sauf pour les postes de direction générale qui n'apparaissent pas dans ce tableau).

8.5.1.2- *Une structuration du régime indemnitaire confirmée en 2016 et en 2017*

L'établissement a pris une nouvelle délibération le 29 mars 2016, applicable au 1^{er} mai 2016 afin de conforter la structuration du régime indemnitaire mais en modifiant la détermination du niveau de responsabilité à partir d'une nouvelle grille d'analyse complète constituée à partir des critères structurants d'un poste (positionnement, travail en transversalité, lien avec les publics, capacités professionnelles requises...). La délibération du 29 mars 2016 a également procédé à la réévaluation des montants de la prime de fonction.

La Chambre souligne le travail réalisé et l'intérêt de cette grille d'analyse des postes très complète élaborée par LFA. Toutefois, il peut être regretté que cette grille de critères ne soit pas annexée à la délibération du 29 mars 2016 et que cette délibération ne détaille pas les fonctions correspondant à chaque niveau fonctionnel (cf. infra).

Avec la fusion-extension au 1^{er} janvier 2017, LFA a été confrontée, selon l'ordonnateur, aux situations très diverses des agents venant des anciens EPCI et l'objectif premier a donc été pour LFA d'harmoniser les pratiques en mettant en place un système « équitable et lisible ».

Suite à un travail courant 2016 sur la cotation des postes liés à la nouvelle organisation, l'établissement a, par délibération du 14 février 2017, appliqué le régime indemnitaire de l'ex communauté d'agglomération Loire Forez, dans la nouvelle structure à compter du 1^{er} mars 2017 pour les recrutements externes ou mobilités internes intervenant sur des postes déjà côtés, et à compter du 1^{er} juillet 2017 pour les autres agents (notamment ceux transférés). La délibération du 14 février 2017 ne reprend pas la grille d'analyse et ne détaille pas non plus les fonctions correspondant à chaque niveau.

Chacune des trois délibérations fondatrices du régime indemnitaire de LFA prévoit le maintien du régime indemnitaire antérieur si celui-ci est supérieur à celui adopté, par le versement d'une indemnité compensatrice.

8.5.1.3- *Les modalités de versement du régime indemnitaire*

8.5.1.3.1- *Les bénéficiaires du régime indemnitaire*

Les trois délibérations précitées prévoient de verser un régime indemnitaire à tous les agents de l'établissement à l'exception des agents rémunérés à l'heure, ceux sous contrat de droit privé, les vacataires et les stagiaires étudiants et depuis la délibération du 29 mars 2016, « les agents contractuels sans traitement » qui correspondent selon l'ordonnateur aux agents en contrat qui ont moins de 4 mois d'ancienneté dont les indemnités journalières sont prises en charge par la CPAM en cas d'arrêt, et pour lesquels il n'y a pas de compléments de salaire.

La Chambre constate que l'ordonnateur n'ayant pas délibéré suite à la parution de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, il ne peut pas verser de régime indemnitaire aux agents sur emploi non permanent autres que ceux recrutés pour un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité. Pourtant, plusieurs agents ayant été recrutés sur le fondement d'un contrat de projet ont bénéficié du versement d'un régime indemnitaire par LFA.

Suite à la recommandation de la chambre invitant l'ordonnateur à délibérer sans délai afin de faire cesser cette irrégularité qui représente un versement d'un peu plus de 17 000 € en 2020, l'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que par délibération du 14 décembre 2021, le conseil communautaire a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à compter du 1er janvier 2022 et prévoit dans ce cadre le versement du régime indemnitaire à l'ensemble des contractuels de droit public ce qui comprend les contrats de projet.

8.5.1.3.2- Les composantes du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire de Loire Forez Agglomération comprend deux versements systématiques, et un troisième facultatif :

- ♦ les versements mensuels dénommés « Prime de Fonction Loire Forez » ;
- ♦ une prime annuelle dénommée « Prime annuelle » ;
- ♦ une indemnité compensatrice mensuelle afin d'assurer le maintien du régime indemnitaire antérieur de l'agent si celui-ci était supérieur à celui mis en place.

Les délibérations précitées précisent que l'ensemble des versements par agent n'excèdera pas l'enveloppe maximale de régime indemnitaire prévue par la réglementation pour son grade et que le versement annuel est plafonné au maximum autorisé par la réglementation en vigueur (grade dont l'agent est titulaire ou grade de référence de l'agent lorsque celui-ci est non titulaire).

8.5.1.3.2.1 La prime de fonction

Le montant de cette prime, versée sur 12 mois, est déterminé par la fonction occupée par l'agent.

Les délibérations du 29 mars 2016 et du 14 février 2017 ne mentionnant aucune fonction affectée à chaque niveau. Il faut donc se référer à une grille de critères non délibérée.

Selon les dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 : « *L'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, dans les limites prévues à l'article 1^{er}, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. [...]. L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire.* »

Le fait que les délibérations arrêtent le montant de régime indemnitaire applicable à chaque catégorie d'agent peut être regardé comme une méconnaissance des règles de partage de compétences, seul l'ordonnateur ayant le pouvoir de fixer le taux applicable à chaque fonctionnaire. Néanmoins, l'ordonnateur détermine, par arrêté individuel, la catégorie à laquelle appartient chaque agent et donc indirectement le régime indemnitaire qui lui est applicable. LFA est toutefois invitée à retenir une rédaction moins ambiguë dans sa prochaine délibération.

Par contre, durant la période contrôlée, le montant de régime indemnitaire pour les emplois les plus élevés (DGS, DGA, directeurs de pôle notamment) n'est encadré par aucune délibération en méconnaissance des dispositions précitées. Le montant étant fixé par l'autorité

territoriale sans que les délibérations ne détaillent les conditions d'attribution, ceci rend le versement de ce régime indemnitaire irrégulier.

Globalement, sur la période 2014-2020, la prime de fonction représente un versement de 6 919 132 €, soit un peu plus de 988 000 € en moyenne par an, avec une forte augmentation en 2017 et une augmentation encore notable en 2018 qui correspondent à la création de postes dans le cadre du déploiement des services communs et à l'intégration du syndicat mixte des Pays du Forez.

Tableau 26 : Évolution de la prime de fonction de 2014 à 2020

Année	Montant annuel versé	Nombre d'agents concernés	Moyenne par agent
2014	578 197 €	197	2 935 €
2015	616 758 €	213	2 896 €
2016	710 594 €	231	3 076 €
2017	981 689 €	347	2 829 €
2018	1 211 135 €	410	2 954 €
2019	1 344 156 €	452	2 974 €
2020	1 476 603 €	482	3 063 €
TOTAL	6 919 132 €	2 332	2 967 €
Moyenne	988 447 €	333	2 967 €

Source : CRC à partir des données LFA

8.5.1.3.2.2 La prime annuelle

Selon les délibérations, le montant de la prime annuelle correspond à un mois de traitement indiciaire brut sur la base de l'indice majoré de l'agent du mois d'octobre de l'année N. Son montant est calculé et plafonné dans la limite des plafonds réglementaires et est versée en deux fois.

La prime annuelle basée sur le salaire du mois d'octobre de l'agent dépend donc du temps de travail et est calculée au prorata temporis du temps de travail des agents. Les bénéficiaires de cette prime sont identiques à ceux pouvant bénéficier de la prime de fonction.

La chambre rappelle que le versement d'une prime de fin d'année, ou de 13^{ème} mois, suppose que celle-ci ait été instituée, par délibération, avant le 27 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, et que cette prime ait été inscrite au budget de la collectivité.

Si la terminologie « prime de fin d'année » utilisée par LFA laisse penser qu'il s'agit d'une prime spécifique, les sommes versées correspondent au versement annuel d'une portion du régime indemnitaire auquel les agents peuvent prétendre dans la limite des plafonds réglementaires. Un tel versement relevant du régime indemnitaire n'est donc pas soumis à la limite fixée par les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 relative aux primes allouées antérieurement.

Toutefois, les délibérations de 2016 et de 2017 prévoient, dans l'hypothèse où des agents seraient transférés ou mutés, et si les agents y ont intérêt, la conservation du bénéfice du régime indemnitaire antérieurement applicable ainsi que, à titre individuel, le bénéfice des avantages collectivement acquis. Ces délibérations apparaissent ambiguës car, en application des dispositions de l'article 64 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, cette possibilité ne peut être ouverte qu'aux seuls agents mutés d'une commune membre de l'EPCI vers l'EPCI et non à l'ensemble des agents mutés.

Par ailleurs, alors qu'il appartient à l'autorité territoriale d'arrêter le régime indemnitaire applicable à chaque agent, aucun arrêté individuel n'est pris pour fixer le montant de la prime annuelle de chaque agent. En l'absence d'arrêté individuel, le versement des sommes correspondantes est irrégulier. L'ordonnateur indique dans sa réponse qu'il signait, à tort, un tableau collectif relatif à la prime annuelle, mais qu'avec la mise en place du RIFSEEP à compter du 1er janvier 2022, la part variable du régime indemnitaire, fera l'objet d'un arrêté individuel.

Tableau 27 : Évolution du versement de la prime de fin d'année de 2014 à 2020

En €	Montant annuel versé	Nombre d'agents concernés	Moyenne par agent
2014	273 630 €	189	1 448 €
2015	289 121 €	205	1 410 €
2016	319 820 €	224	1 428 €
2017	408 122 €	329	1 240 €
2018	568 390 €	391	1 454 €
2019	643 527 €	439	1 466 €
2020	718 710 €	424	1 695 €
TOTAL	3 221 320 €	2 201	1 464 €
Moyenne	460 189 €	314	

Source : CRC à partir des données LFA

Sur la période 2014-2020, la prime annuelle représente un montant de 3 221 320 €, soit un peu plus de 460 000 € en moyenne par an.

Il ressort de la délibération du 14 décembre 2021 relative à la mise en place du RIFSEEP, que l'établissement semble avoir mis fin à cette prime annuelle qui n'est pas mentionnée dans le texte. En outre, l'article 7 de la délibération précise qu'en aucun cas les agents transférés ou mutés ne pourront cumuler un avantage collectivement acquis type prime « 13^{ème} mois » avec le RIFSEEP.

8.5.1.3.2.3 L'indemnité compensatrice

Les trois délibérations fondatrices du régime indemnitaire prévoient que les agents dont le régime indemnitaire précédent était supérieur à celui qui est mis en place bénéficient du maintien de leur régime indemnitaire global antérieur à travers le versement d'une indemnité compensatrice (IC). Cette « IC » est appliquée dans le cadre de transfert d'agent suite à fusion ou transfert de compétence, en cas de changement de niveau fonctionnel subi dans le cadre d'une réorganisation, mais aussi afin de recruter dans des métiers en tension.

Sur la période 2014-2020, l'indemnité compensatrice représente un montant total de 335 119 €, soit un peu plus de 47 800 € en moyenne par an.

Tableau 28 : Évolution de l'indemnité compensatrice de 2014 à 2020

Année	Montant annuel versé	Nombre d'agents concernés	Moyenne par agent
2014	42 259 €	39	1 084 €
2015	39 850 €	32	1 245 €
2016	35 758 €	42	851 €
2017	39 585 €	46	861 €
2018	60 745 €	47	1 292 €
2019	52 733 €	49	1 076 €
2020	64 190 €	54	1 189 €
TOTAL	335 119 €	309	1 085 €
Moyenne	47 874 €	44	

Source : CRC à partir des données LFA

8.5.1.3.3- L'absence de référence aux primes applicables aux différents grades

Les trois délibérations listent, par filière et par cadre d'emplois, mais non par grades, les primes réglementaires de référence applicables selon les époques tout en précisant que ces primes sont « *ouvertes par cadre d'emploi dans les limites des maximum attribuables servant de référence au calcul du régime indemnitaire et des plafonds applicables selon les grades et filières.* »

L'assemblée délibérante s'est limitée à lister les primes correspondantes à chaque cadre d'emplois sans en définir véritablement les modalités d'attribution et de mise en œuvre.

C'est notamment le cas pour l'indemnité de performance et de fonction (IPF) versée aux ingénieurs en chef, pour laquelle l'organe délibérant ne précise pas comment est déterminée la part liée à la performance tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle et de la manière de servir.

De même, les délibérations de 2016 et 2017 indiquent pour certains agents que le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) leur serait applicable sans véritablement mettre en place le RIFSEEP. Les délibérations ne précisent pas, comme le prévoient pourtant les dispositions des décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 et n° 2014-513 du 20 mai 2014 les deux indemnités composant le RIFSEEP et ne fixent pas les modalités de mise en œuvre, c'est-à-dire le montant maximal par groupe de fonctions, les taux et les critères de modulation applicables, les conditions d'attribution et la périodicité de versement.

L'application du RIFSEEP suppose le classement préalable des postes selon les groupes de fonctions définis par les arrêtés propres à chaque cadre d'emploi et de définir les modalités de mise en œuvre de la part IFSE et de la part CIA. Au regard des délibérations produites par LFA, et contrairement à leur rédaction ambiguë, le RIFSEEP n'est pas applicable aux agents de LFA. Par suite, la référence au RIFSEEP figurant dans les délibérations précitées relatives au régime indemnitaire apparaît erronée.

Les primes délibérées par LFA sous les dénominations de « Prime de fonction LF », « prime de fin d'année » et « indemnité compensatrice » sont complètement déconnectées des primes de référence réellement applicables aux agents. Le tableau produit par LFA uniquement pour l'année 2013, ne permet pas de connaître le détail des primes appliquées à chaque agent et à quel taux.

En l'absence de document permettant de connaître le crédit global indispensable pour décider du régime indemnitaire à affecter à chaque agent et pour vérifier le respect du plafond de régime indemnitaire propre à chacun, certains agents ont pu bénéficier d'un montant de régime

indemnitaires excédant le montant auquel ils pouvaient prétendre⁵⁴, ces dépassements étant compris entre 1 000 et 3 500 € annuels pour les dossiers contrôlés. Cette méconnaissance du principe de parité avec les agents de l'État rend ces versements irréguliers.

Invité à mettre en place le RIFSEEP, l'ordonnateur a mis en œuvre cette recommandation et indique dans sa réponse que la mise en place du RIFSEEP à compter du 1er janvier 2022 permet de se mettre en conformité avec la réglementation.

8.5.2- Les autres primes et éléments de rémunération

8.5.2.1- Les indemnités allouées aux régisseurs d'avances et de recettes

Les indemnités allouées aux régisseurs faisant partie du régime indemnitaire, conformément aux dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991⁵⁵, il appartient à l'assemblée délibérante de fixer le montant de ce régime indemnitaire en respectant le même principe de parité avec l'État.

Si, par délibération du 21 mars 2017, le conseil communautaire a approuvé la mise en œuvre des indemnités pour les régisseurs de l'établissement en appliquant les taux prévus par l'arrêté ministériel du 28 mai 1993, modifié par l'arrêté du 3 septembre 2001, l'établissement n'a produit aucune délibération sur la période antérieure. Dès lors, les indemnités versées à hauteur de 3 051 € en 2014, 2015 et 2016, sans délibération préalable de l'établissement sont irrégulières.

Tableau 29 : Montant des indemnités allouées aux régisseurs d'avances et de recettes en l'absence de délibération

Année	Montant annuel versé	Nombre d'agents concernés	Moyenne par agent
2014	1 062 €* [*]	10	106 €
2015	1 009 €	9	112 €
2016	980 €	9	109 €
TOTAL	3 051 €	28	109 €
Moyenne	1 017 €	10	

Source : CRC à partir des données LFA

*le montant 2014 communiqué par LFA est de 6 236,72 €. Toutefois, ce montant inclut une « indemnité Régisseur recette » de 5 174,24 € qui semble être en réalité l'indemnité de conseil versée au trésorier.

8.5.2.2- Les indemnités horaires pour travail de nuit, de dimanche et jours fériés

Afin de pouvoir faire application des indemnités horaires de travail de nuit, de dimanche et jours fériés, la collectivité territoriale doit délibérer pour désigner les bénéficiaires, les conditions d'attribution et les taux applicables (possibilité de prévoir des taux inférieurs).

⁵⁴ Matricule 00101024 puis 00501024 : ce technicien principal de 2^{ème} classe a perçu environ 1 000 € de plus par an en 2015 et 2016 que ce à quoi il pouvait prétendre au titre de l'ISS et de la PSR au taux maximum (il est impossible d'opérer une vérification depuis la mise en place du RIFSEEP, LFA ayant délibéré de manière trop incomplète sur la mise en place de cette prime).

Matricule 00101013 puis 00501013 : ce conseiller territorial des APS a perçu plus de 3 500 € de plus par an en 2015 et 2016 et près de 2 800 € de plus par an de 2017 à 2020.

⁵⁵ Pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Alors que l'ordonnateur n'a produit aucune délibération, des indemnités horaires de travail de nuit, de dimanche ou de jour férié ont effectivement été versées, de façon irrégulière, à hauteur de 12 132 € de 2014 à 2020.

Tableau 30 : Montants des indemnités horaires de travail de nuit, de dimanche et de jour férié versés sans délibération de 2014 à 2020

	indemnité travail de nuit		indemnité de travail dimanche et jours fériés	
Année du versement	montant	nombre d'agents concernés	montant	nombre d'agents concernés
2014	105 €	6	1 668 €	54
2015	65 €	11	1 560 €	39
2016	43 €	7	1 479 €	41
2017	14 €	4	1 862 €	48
2018	27 €	7	2 317 €	53
2019	23 €	10	1 963 €	46
2020	5 €	7	1 000 €	40
TOTAL	282 €	52	11 850 €	321

Source : LFA

La Chambre invite l'ordonnateur à délibérer sans délai s'il souhaite poursuivre le versement de ces indemnités, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

8.5.2.3- Les indemnités d'astreinte

En application de l'article 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005, l'astreinte s'entend comme une période où l'agent a pour obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail. L'agent bénéficie à ce titre, d'une part, d'une indemnisation ou d'une compensation des astreintes et, d'autre part, d'une rémunération en cas d'intervention, sous forme d'indemnité d'intervention.

Ces deux types d'indemnités diffèrent selon la filière dont l'agent relève sachant qu'il y a un régime pour les agents de la filière technique et un autre pour les agents des autres filières.

En application des dispositions de l'article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, « L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés ».

Si LFA a délibéré à trois reprises sur les astreintes⁵⁶, ces délibérations ne respectent pas les dispositions précitées en ce que, d'une part, elles ne listent pas les emplois concernés par les astreintes et d'autre part elles n'évoquent pas les modalités d'indemnisation ou de compensation des heures effectuées dans le cadre d'une astreinte.

D'une part, si un règlement relatif aux astreintes a été présenté en comité technique du 17 mars 2015 puis le 26 novembre 2019, il n'a pas été délibéré. Ce règlement prévoit des modalités de décompte forfaitaire du temps qualifié d'intervention en cas d'appel sur le portable d'astreinte, sans que cette distinction soit prévue par l'article 2 du décret précité du 19 mai 2005.

⁵⁶ Délibérations du 8 février 2011, du 04 novembre 2014 et du 10 décembre 2019.

D'autre part, les montants versés au titre des indemnités d'astreintes croissent de façon continue sur la période, avec une forte accélération en 2019 et 2020 sans que l'ordonnateur ait été en mesure de communiquer le montant d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires versé au titre des heures d'interventions effectuées dans le cadre d'une astreinte⁵⁷. Il a en revanche communiqué le nombre d'heures correspondant ainsi que le nombre d'agents concernés.

Tableau 31 : Récapitulatif des sommes versées au titre des astreintes et des interventions d'astreintes

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Montants versés au titre des astreintes	7 860 €	20 433 €	27 042 €	26 783 €	30 651 €	42 726 €	91 666 €	247 161 €
Nombre d'agents ayant perçu des astreintes	12	41	43	41	48	62	91	338
Montants versés au titre des interventions (sous forme de forfait)	0 €	20 €	3 025 €	3 529 €	1 323 €	779 €	1 737 €	10 413 €
Nombre d'agents ayant perçu des interventions (sous forme de forfait)	0	1	9	8	13	12	22	65
Nombre d'heures supplémentaires effectuées au titre des interventions ayant donné lieu à rémunération	185,76	190,59	224,39	178,98	220,51	351,91	906,96	2259 H
Nombre d'agents ayant perçu des HS d'intervention	11	21	18	16	22	36	58	182

Source : LFA – Retraitement CRC

Au regard du caractère incomplet des délibérations, les sommes irrégulièrement versées représentent plus de 257 500 €, auxquels s'ajoute la rémunération des heures supplémentaires d'intervention.

La chambre invite l'ordonnateur à faire délibérer l'assemblée délibérante sans délai sur les astreintes, en fixant notamment la liste des emplois concernés et les modalités d'organisation des astreintes, et en approuvant un règlement intérieur. Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à soumettre prochainement une délibération au conseil communautaire.

8.5.2.4- La Nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) dont bénéficient, en vertu de la loi du 18 janvier 1991, les fonctionnaires occupant certains emplois, est liée non au corps d'appartenance ou au grade des intéressés, mais aux emplois qu'ils occupent compte tenu de la nature des fonctions attachées à ces emplois.

Alors que cette rémunération ne peut être versée qu'aux fonctionnaires stagiaires et titulaires, il apparaît que certains agents non titulaires ont bénéficié du versement d'une NBI.

Par ailleurs, la chambre attire l'attention de l'établissement sur la nécessité d'une gestion plus rigoureuse de l'attribution et du retrait des NBI. Il a ainsi été constaté que certains agents ont continué de percevoir, de façon irrégulière, une NBI liée à leur fonction pendant un à deux mois après avoir quitté leur poste. Si l'ordonnateur indique qu'une étude a été finalisée fin 2021 sur les pratiques de la collectivité en matière de NBI et qu'un travail de mise à plat opérationnel est en cours, cette étude n'a pas été transmise à la chambre.

⁵⁷ L'ordonnateur ne dispose que d'une rubrique de paye pour les heures supplémentaires, qui ne fait pas la distinction entre les heures supplémentaires « classiques » et celles réalisées dans le cadre d'une astreinte.

8.6- Absentéisme

La comparaison du taux d'absentéisme sur l'ensemble de la période contrôlée reste complexe du fait des modifications des ratios présentés dans les bilans sociaux à compter de 2017 : les absences sont désormais regroupées en 3 types : absences dites compressibles, absences médicales et absences globales.

Par simplification, l'analyse porte sur les chiffres produits par l'établissement dans le tableau intitulé « Taux d'absentéisme par année ». Des variations importantes du taux d'absentéisme d'une année sur l'autre sont constatées, sans qu'une véritable tendance ne puisse se dégager.

Tableau 32 : Évolution des absences au travail (sur effectif permanent)

Années	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de jours maladies (toutes confondues)	1891	2916	3446	5783	4745	6507	5645,5
Nombre de jours maladies par agent	12,6	18,4	19,1	20,4	14	18,1	13,5
Nombre de jours accident du travail	533	214	137	342	380	680	521
Nombre de jours AT par agent	3,5	1,4	0,8	1,2	1,1	1,9	1,3
total	2424	3130	3583	6125	5125	7187	6166,5
nb de jours d'absence par agent	16,1	19,8	19,9	21,6	15,1	20,0	14,8

Source : tableau d'absentéisme produit par l'établissement - Retraitement CRC

La synthèse des indicateurs ressources humaines réalisée par la fédération nationale des centres de gestion éditée en 2021 et basée sur les bilans sociaux 2017 des collectivités et leurs établissements, répertorie notamment le taux d'absentéisme médical des agents permanents, comptabilisant la maladie ordinaire, les accidents du travail, la longue maladie, la maladie de longue durée, la grave maladie et la maladie professionnelle. Ce ratio est de 5,71 % pour les intercommunalités de 100 à 349 agents et de 7,12 % pour les intercommunalités de 350 agents et plus.

Le taux d'absentéisme de LFA apparaît donc inférieur à sa strate de référence. Ce bon résultat est probablement à mettre en lien avec la pyramide des âges de l'établissement, la jeunesse de ses agents, et le nombre important de contractuels sur emplois permanents.

L'établissement reconnaît que « à ce jour, il n'y a pas de dispositif global formalisé contre la lutte contre l'absentéisme », même si elle indique porter une attention particulière aux services ayant un taux d'absentéisme important. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'un accompagnement des managers a été effectué depuis 2017, qu'un travail sur le document unique d'évaluation des risques a été réalisé, et qu'une étude sur les risques psycho-sociaux va être menée en 2022. Ces actions de nature à lutter contre l'absentéisme ne sont toutefois attestées par aucun élément probant à l'appui de la réponse de l'ordonnateur.

Si l'établissement donne des exemples d'action en direction du réseau de lecture publique ou pour le service collecte et traitement des déchets, la chambre attire l'attention de LFA sur l'importance d'un suivi détaillé de l'absentéisme par service afin d'identifier les difficultés éventuelles de ses agents et mettre en place les mesures d'accompagnement qui s'imposent. Cette approche est d'autant plus nécessaire qu'elle a intégré plus récemment de nouvelles compétences et de nouveaux agents.

8.7- La formation

Il ressort des rapports sociaux que le nombre moyen de jours de formation par agent permanent a évolué de façon positive entre 2017 et 2019, passant de 2,2 jours à 2,5 jours par

agent, ce ratio correspondant à celui de la strate des EPCI de 350 agents et plus figurant dans le rapport de la FNCDG.

Il faut souligner qu'en 2019 la totalité des formations portent sur la préparation au concours (34 %) et aux formations obligatoires prévues par les statuts particuliers. Cette répartition des formations montre l'effort de l'établissement pour accompagner ses agents, probablement pour l'essentiel contractuels, pour passer des concours et souligne l'arrivée de nouveaux agents devant suivre des formations statutaires obligatoires.

L'attention de l'établissement est toutefois attirée sur la nécessité de mettre en place un plan de formation corrélé à la GPEEC de façon à prendre en compte l'arrivée des nouveaux agents dans le cadre des transferts de compétence et de l'évolution prévisible des métiers exercés par LFA dans les prochaines années.

8.8- Le temps de travail des agents

Le temps de travail des agents de l'établissement a connu des évolutions importantes au cours de la période.

8.8.1- Le temps de travail du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016 :

Pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016, le temps de travail est régi par le protocole adopté par la communauté de communes Forez Sud le 22 mars 2002, modifié en 2008, qui prévoyait : une durée annuelle de 1 600 heures conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et l'octroi de 20 jours de RTT, 25 jours de congés annuels ainsi que 3 jours de congés d'ancienneté attribués sans condition.

Il résulte de cette organisation du temps de travail, que sur cette période les agents de la communauté d'agglomération travaillaient moins de 1 607 heures par an⁵⁸ (cf. Tableau infra), soit un déficit de 25 heures annuelles.

8.8.2- Le temps de travail du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018

Avec la fusion intervenue au 1^{er} janvier 2017, les agents, venant de collectivités différentes, étaient soumis à trois régimes différents, ce qui a nécessité l'harmonisation du temps de travail de ces agents. Par délibération du 13 juin 2017 l'établissement a ainsi instauré un régime transitoire applicable pour l'année 2017, dans l'attente de la mise en place d'un régime harmonisé au 1^{er} janvier 2018, qui sera en réalité mis en place au 1^{er} janvier 2019.

Aux termes de cette délibération :

- ♦ les agents issus de la fusion, conservaient, à titre exceptionnel et transitoire, les anciennes modalités d'organisation du temps de travail (cf. tableau infra);
- ♦ les agents qui intègrent la structure après le 1^{er} janvier 2017, relèvent de 3 modalités d'organisation possibles : 35 heures sur 4,5 jours minimum, 39 heures sur 5 jours avec 20 jours de RTT ou une annualisation sur 1607 heures (organisée selon différents cycles). En ce qui concerne les congés annuels, les agents bénéficient de 5 fois le nombre de jours travaillés par semaine auxquels s'ajoutent 3 jours « exceptionnels » dont un est décompté au titre de la journée de solidarité.

⁵⁸ 226 jours x 7 heures = 1 582 heures (y compris la journée de solidarité) pour un agent à 35 heures.

Tableau 33 : Le temps de travail des agents au 1^{er} janvier 2017

	Système sans RTT 35h				Système RTT 39h	
	CALF 35	CCPSBC	CCPA	CCMHF	CCPSBC RTT	CALF 39 RTT
nombre de jours de congés annuels pour un temps plein 5 jours	25	25	25	25	25	25
nombre de journées exceptionnelles	3	1	2	0	1	3
RTT 39 h					23	20
Total heures annuelles effectuées	1575	1589	1582 maxi	1596	1592	1599
+ journée de solidarité	1582	1596	1589	1603	1599	1606

Source : LFA

Il ressort de ce tableau récapitulatif que durant cette période transitoire seuls les agents de la communauté d'agglomération Loire Forez (CALF) travaillant selon un cycle de 39 heures et les agents provenant de la communauté de communes des Montagnes du Haut Forez (CCMHF) respectaient la durée légale annuelle moyenne du temps de travail.

8.8.3- Le temps de travail depuis le 1^{er} janvier 2019

Par délibération du 10 juillet 2018, LFA a arrêté le nouveau règlement du temps de travail en retenant trois cycles de travail :

- ♦ 35h30 hebdomadaires et 3 RTT ;
- ♦ 39 h hebdomadaires et 23 RTT ;
- ♦ Cycles spécifiques et annualisés⁵⁹ qui bénéficient au minimum de 3 RTT qui, selon l'ordonnateur, sont intégrés au planning des agents de façon à respecter les 1 607 heures annuelles.

Le choix des cycles est à l'initiative de l'ordonnateur en fonction des nécessités de service et la journée de solidarité est déduite du contingent de jours RTT.

⁵⁹ Les agents concernés par un cycle spécifique sont principalement ceux des déchèteries et des médiathèques. Les agents annualisés sont principalement ceux des équipements sportifs et ceux relevant du secteur enfance jeunesse centre de loisirs.

Tableau 34 : Le temps de travail à Loire Forez Agglomération depuis le 1^{er} janvier 2019

	Régime légal (décret 2000-815)	LFA (délibération du 10/07/2018)	
Nombre de jours de l'année		365 jours	
-Repos hebdomadaire		104 jours	
-Jours fériés		8 jours	
-Congés annuels	25 jours	25 jours	25 jours
-Jours RTT	SO	3 jours (pour 35,5 heures hebdo)	23 jours (pour 39 heures hebdo)
= jours travaillés	228 jours	225 jours	205 jours
Heures travaillées	1 600 heures ⁶⁰	1 597,5 heures	1 599 heures
+ Journée de solidarité (+ 7h)	1 607 heures	<u>1 604,5 heures</u>	<u>1 606 heures</u>

Source : CRC d'après les délibérations de la communauté d'agglomération

Il ressort de ce tableau que la durée légale du travail est depuis le 1^{er} janvier 2019 respectée au sein de LFA en prenant en compte la marge d'erreur résultant du nombre variable de jours fériés.

Certains services suivent toutefois un régime dérogatoire, comme les médiathèques et ludothèques, qui bénéficient de deux jours de compensation les lundis de Pâques et de Pentecôte, ou les déchèteries, qui bénéficient de 11 jours de RTT supplémentaires afin de compenser des heures supplémentaires. Il est regrettable que ces régimes dérogatoires aient été arrêtés en dehors du cadre réglementaire des cycles de travail déterminé par la délibération précitée.

8.8.4- Les autorisations d'absence

Jusqu'à la délibération du 10 juillet 2018, les différentes autorisations exceptionnelles d'absence applicables dans l'établissement étaient régies par un arrêté de la Présidente de la communauté de communes du Forez Sud du 30 octobre 1998.

Depuis l'adoption, le 10 juillet 2018, du règlement sur le temps de travail précité, l'assemblée délibérante a dressé la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence. Ce régime d'autorisations appliqué à compter du 1^{er} janvier 2019 apparaît sensiblement plus favorable que celui pratiqué par l'État.

La Chambre invite l'ordonnateur à délibérer à nouveau lorsque le décret déterminant la liste des autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi sera paru en application de la loi du 6 août 2019 précitée.

8.8.5- Le compte épargne temps

Le régime applicable au CET a été arrêté par délibération du 13 novembre 2007 via l'adoption d'un règlement intérieur qui a fait l'objet de mises à jour par délibérations du 26 juin 2012, puis du 21 février 2017.

Alors que le règlement prévoit une alimentation du CET en jour, il ressort de l'examen des demandes de dépôt de jours et des tableaux annuels récapitulant le nombre de jours épargnés par chaque agent que l'établissement pratique la gestion en demi-journée.

Par ailleurs, alors que la monétisation du CET n'est pas prévue, l'établissement semble avoir contourné cette impossibilité en versant des indemnités de congés payés à certains agents en lieu et place. La monétisation des jours de CET étant fixé par la réglementation par catégorie hiérarchique d'agent, le paiement de jours de congés payés dépendant du salaire des

⁶⁰ 228 jours * 7 h = 1 596 heures arrondi à 1 600 heures pour le régime légal.

intéressés a coûté plus cher à l'établissement. La chambre invite par conséquent l'établissement à se conformer aux textes applicables.

8.8.6- Les heures supplémentaires

8.8.6.1- Le régime mis en place

L'attribution d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est encadrée par le décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Leur règlement est subordonné, d'une part, à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, d'autre part à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures accomplies.

Alors que l'établissement ne dispose pas d'un dispositif automatisé du temps de travail, des heures supplémentaires ont été indemnisées sur la période pour un montant global de 218 000 € correspondant à plus de 13 000 heures.

Interrogé sur les bases de l'indemnisation de ces heures supplémentaires, l'ordonnateur a notamment produit une délibération du 25 octobre 2002 relative à l'approbation du régime indemnitaire, qui bien que lacunaire⁶¹, semble s'appliquer jusqu'à la prise d'une nouvelle délibération le 16 décembre 2014.

Cette dernière, puis celle du 10 juillet 2018 qui portent sur l'adoption du règlement sur le temps de travail, ne dressent pas la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droits aux heures supplémentaires.

Dès lors, en l'absence de mention dans les délibérations applicables sur la période de contrôle de la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droits aux heures supplémentaires, le paiement des heures supplémentaires pour un montant total de 217 900 € au 31 décembre 2020 est irrégulier.

Tableau 35 : État des heures supplémentaires

	Heures supplémentaires rémunérées				Nombre d'heures supplémentaires et complémentaires récupérées	
	Nombre d'heures réalisées	Montant en €	Nombre d'agents concernés	Moyenne du nombre d'HS par agent	Nombre d'heures	Nombre d'agents concernés
2014	1 036	16 303 €	34	30,47	NC	NC
2015	1 320	20 406 €	47	28,08	233 h	32
2016	1 401	22 102 €	58	24,15	1 292 h	70
2017	2 249	34 351 €	59	38,12	1 368 h	77
2018	2 138	33 331 €	63	33,94	2 081 h	130
2019	2 606	42 533 €	90	28,96	3 223 h	179
2020	2899	48 873 €	124	23,38	2 820 h	206
TOTAL	13 650	217 900 €	475	28,73	11 017 h	694

Source : LFA retraitement CRC pour les heures supplémentaires et CRC à partir des données LFA pour les heures complémentaires

⁶¹ Il est question « d'HS » dans l'annexe à la délibération qui détaille, par « secteur » (administratif, technique, sportif, sanitaire et social, et animation) les différentes primes applicables. Une colonne concerne les « H.S. IND.380 » sans donner plus de détail de même que dans la colonne relative aux IFTS, il est question « d'IHTS 410 » pour les agents administratifs.

Par ailleurs, le règlement du temps de travail applicable à compter du 1^{er} janvier 2019 précise que la récupération est le mode de compensation normal des heures supplémentaires effectuées et que le choix entre récupération ou paiement au choix de l'agent n'est possible que dans les cas limitativement énumérés par le règlement. Toutefois, les hypothèses de paiement prévues sont si larges que dans les faits, le choix du paiement ou de la récupération appartient à l'agent ce qui contrevient aux dispositions de l'article 7 du décret du 14 janvier 2002 faisant de la compensation le principe.

La chambre invite l'ordonnateur à faire délibérer sans délai l'assemblée afin de préciser les services et emplois susceptibles d'effectuer des heures supplémentaires et préciser les hypothèses de rémunération des heures, de façon à se conformer à la réglementation. L'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires s'engage à faire délibérer l'assemblée délibérante dans les meilleurs délais pour préciser les modalités de versement des heures supplémentaires et la liste des services et emplois concernés.

8.8.6.2- *Le versement d'heures supplémentaires à des agents de catégorie A*

L'examen des fichiers de paie permet de constater que quelques agents de catégorie A ont pu bénéficier d'une indemnisation au titre d'IHTS.

La chambre recommande à LFA de mettre fin à ces pratiques qui méconnaissent les dispositions de l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précité, disposant que seuls les agents de catégorie C et les agents de catégorie B peuvent bénéficier du versement d'IHTS. L'ordonnateur indique dans sa réponse avoir mis fin à ces pratiques et affirme, sans le démontrer, qu'une partie des heures supplémentaires correspond à des heures d'astreintes enregistrées de façon inexactes par le logiciel de paie. L'ordonnateur précise également qu'un rappel des règles sera effectué auprès des agents concernés et de l'encadrement par note de service.

8.8.6.3- *La rémunération d'heures supplémentaires récurrentes*

La chambre constate que certains agents ont perçu des heures supplémentaires de manière récurrente sur la période, représentant pour un agent, environ 25 heures mensuelles de janvier 2015 à novembre 2019 ; pour un autre agent, 3,15 heures mensuelles minimum depuis son entrée dans l'établissement le 1^{er} janvier 2017 et pour un autre agent, 16,17 heures mensuelles minimum depuis son entrée dans l'établissement le 1^{er} janvier 2017.

À l'occasion de la demande de communication des états justificatifs, l'établissement a reconnu qu'il s'agit d'un « système « forfaitaire » qu'elle va devoir « régulariser » et qui est « *un héritage de la Communauté de communes des Pays de Saint-Bonnet le Château. Ce forfait d'heures supplémentaires couvre des heures effectuées dans le cadre de remplacements, d'intervention hors temps de travail (réunion, urgences...). [...] Ce système aurait dû être stoppé avec la mise en place du temps de travail en 2019.* ».

La chambre recommande à l'établissement de faire cesser le versement de compléments de rémunération sous forme d'heures supplémentaires qui ne reposent sur aucun dépassement effectif du temps de travail hebdomadaire et l'invite à procéder à la récupération des sommes indument versées dans le délai de deux ans, à compter du premier jour du mois suivant celui de sa date de mise en paiement. L'ordonnateur indique dans sa réponse que la situation du premier agent a été réglée par une réorganisation des tâches en deux postes différents et que pour le second agent le versement des heures n'interviendra désormais qu'à la demande du responsable hiérarchique. Toutefois, invité par la chambre à procéder à la récupération des sommes indument versées, en application de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, l'ordonnateur n'a pas répondu, alors même qu'il a reconnu le caractère forfaitaire, et donc indu, des versements. La chambre ne peut que réitérer cette invitation.

8.8.6.4- *Le dépassement du seuil de 25 heures mensuelles*

S'il peut être relevé quelques dépassements du plafond réglementaire des 25 heures supplémentaires mensuels, ceux-ci demeurent limités. L'attention de LFA est toutefois attirée sur le fait que rentrent dans ce plafond de 25 heures tous les types d'heures y compris celles de dimanche et jours fériés et celles de nuit.

8.8.6.5- *Le non-respect des garanties relatives aux temps de travail et de repos*

Il résulte des dispositions de l'article 3 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature que l'organisation du travail doit respecter des garanties minimales relatives à la durée quotidienne de travail (10 heures), au repos minimum quotidien (11 heures), et à l'amplitude maximale de la journée de travail (12 heures).

La chambre constate que l'amplitude horaire journalière de certains agents dépasse le maximum autorisé. De plus l'attention de l'établissement est attirée sur la nécessité de respecter les temps de repos minimaux qui sont également à articuler avec la question des astreintes précédemment évoquée et plus particulièrement avec le repos quotidien de 11 heures hors hypothèse exceptionnelle permettant de déroger aux garanties minimales.

9- **LA COMMANDE PUBLIQUE**

Compte tenu de la crise sanitaire, l'année 2020 doit être regardée comme non représentative pour l'analyse de la commande publique.

Par ailleurs en raison de documents non concordants, la chambre n'a pu établir et travailler sur une liste exhaustive des achats de l'établissement.

9.1- L'état des lieux de la commande publique

Sur la période 2014 à 2019, LFA a attribué un volume de marchés publics variant de 7 M€ à 29 M€ HT par an, essentiellement sous forme de procédures adaptées. En effet, selon l'établissement, il aurait passé 877 marchés (dont 707 marchés à procédure adaptée), soit 146 marchés en moyenne par an.

Le volume des achats réalisés hors marchés représente, selon les chiffres de l'établissement, près de 40 % du volume total des achats réalisés, ce qui représente un volume très important (cf. infra).

Par ailleurs, la chambre constate également que les marchés passés en procédure adaptée représentent plus de 80 % du nombre total de marchés sur la période 2014-2019, ce qui est important.

Tableau 36 : Nombre de marchés notifiés et nombre de procédures passées par an

Année	Nombre de marchés				Nombre de procédures					
	adaptée	formalisée	Total de marchés	% de marchés en procédure adaptée	adaptée	formalisée	Total de procédures	% de procédures adaptées	Nombre d'accord cadre	% d'accords cadre sur total des procédures
2014	114	24	138	83 %	83	10	93	89 %	33	35 %
2015	160	18	178	90 %	97	11	108	90 %	43	40 %
2016	133	27	160	83 %	82	12	94	87 %	38	40 %
2017	92	18	110	84 %	64	8	72	89 %	19	26 %
2018	96	60	156	62 %	69	25	94	73 %	23	24 %
2019	112	23	135	83 %	103	14	117	88 %	33	28 %
TOTAL 2014- 2019	707	170	877	81 %	498	80	578	86 %	189	33 %
2020	103	22	125	82 %	72	9	81	89 %	26	32 %

Source : LFA retraitement CRC

Le recours aux accords-cadres permettant de répondre à des besoins récurrents représente environ un tiers des procédures d'attribution sur la période 2014-2019.

42 marchés ont été passés en groupement de commandes, notamment avec la commune de Montbrison. LFA est coordinateur pour 39 de ces groupements.

Pendant la période sous contrôle, l'établissement a effectué beaucoup de travaux en matière de voirie pour plus de 17 M€ de 2014 à 2020, et d'assainissement⁶². Les « travaux d'ampleur sur bâtiment » ont eu pour objet la réhabilitation du bâtiment de l'Orangerie pour un montant de 3 M€. Le volume d'achats le plus important concerne les ordures ménagères (collecte, tri, fournitures) avec plus de 21 M€ de dépenses entre 2014 et 2020.

Le suivi comptable des marchés est insuffisant sur l'ensemble de la période, en raison d'un nombre important de mandats non liés comptablement aux marchés correspondants. Cette carence explique l'impossibilité de calculer de manière fiable le volume financier annuel des achats ayant fait l'objet de procédures de mise en concurrence.

L'EPCI a eu recours de manière croissante à la centrale d'achat « *union des groupements d'achats publics* » (UGAP) plus particulièrement à compter de 2017, année de la fusion-extension. Les services de l'ordonnateur, justifient ce choix afin de gagner du temps ou pour pallier la défaillance de certains fournisseurs notamment avec la crise sanitaire.⁶³

Tableau 37 : Montant des achats réalisés auprès de l'UGAP (en € HT)

En € HT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant HT mandaté à l'UGAP	32 846	54 889	53 552	237 318	241 901	331 159	505 536

Source : CRC d'après les grands livres

9.2- L'organisation de la commande publique

9.2.1- Un service en charge des affaires juridiques et des marchés publics

9.2.1.1- Composition et position dans l'organigramme

⁶² Notamment des travaux sur les stations d'épuration de Sury le Comtal et St Marcellin-en-Forez à hauteur de près de 8 M€ et des travaux divers ou d'urgence à hauteur de 5,2 M€.

⁶³ Tel a été le cas en matière d'acquisition d'ordinateurs portables en 2020.

Composé de deux personnes à temps plein en 2014 le service devient une direction mutualisée de la commande publique et des affaires juridiques à compter de 2017 et compte six agents : une directrice, trois gestionnaires marché et un juriste ainsi qu'un poste de gestionnaire administratif de marché public à mi-temps. Enfin, en 2020, un quatrième gestionnaire marchés publics à temps plein a rejoint le service.

Suite à la réorganisation des services en 2020, la direction est rattachée depuis le 1^{er} novembre 2020 au pôle innovation et coopération, alors que la direction des finances et la direction des ressources humaines, qui faisaient partie du même pôle ressources, sont rattachées à la direction générale des services. L'ordonnateur précise dans sa réponse que le rattachement de ce service à un pôle en charge de la supervision des services communs transversaux, permet le suivi et l'animation particulière de ces services communs compte tenu de leur composition plurielle.

LFA est invitée à évaluer les effets du positionnement du service dans l'organigramme sur l'amélioration de la politique d'achat et le contrôle de l'établissement sur la commande publique.

9.2.1.2- Les missions du service

Le service assure les missions de service commun pour les communes adhérentes⁶⁴, mais propose également des prestations aux autres communes voire à d'autres collectivités.

La direction « commande publique et affaires juridiques » assure donc la passation de l'ensemble des marchés jusqu'à la phase de notification, que ce soit selon la procédure adaptée (dès lors qu'il y a existence d'un règlement de la consultation) ou les procédures formalisées, de l'ensemble des services de LFA ainsi que des communes de Montbrison et St-Just-St-Rambert. Pour les autres communes adhérentes au service commun, celles-ci décident de saisir le service de façon ponctuelle comme si elles avaient recours à la plateforme de service (cf. infra), les modalités financières qui s'appliquent étant toutefois celles du service commun.

La direction peut également être sollicitée par d'autres communes membres de l'EPCI au titre de la plateforme de service proposé par LFA pour un ou plusieurs marchés identifiés. La direction rédige un devis déterminant le nombre d'unités d'œuvre en fonction de la complexité du dossier à traiter.

Le service commun utilise exclusivement la plateforme AWS pour publier ses marchés et le logiciel de gestion des marchés publics *Marco web* pour la rédaction des pièces des marchés. Les services de l'ordonnateur reconnaissent une sous-utilisation du logiciel Marco et ont affiché leur volonté de mieux exploiter toutes les fonctionnalités qu'il permet.

Enfin dans le cadre de l'animation territoriale que propose la communauté d'agglomération à chaque commune qui le souhaite, sans contrepartie financière, le service apporte des réponses aux questions ponctuelles des communes, assure une veille réglementaire, partage des outils méthodologiques, propose des documents types (règlement de consultation, acte d'engagement, cahier des clauses particulières...), et prend en charge le coût du montage des groupements de commande regroupant au moins 3 collectivités.

⁶⁴ En 2017 : Sury-le-Comtal ; Saint-Romain-le-Puy ; Montbrison ; Saint-Just-Saint-Rambert (uniquement commande publique) / En 2018 : Boën-sur-Lignon / En 2019 : Saint-Marcellin-en-Forez.

9.2.1.3- Une organisation de l'archivage des dossiers perfectible

L'examen d'un échantillon de marché a mis en lumière une organisation de l'archivage des dossiers de marchés publics perfectible. Certains dossiers papiers sont incomplets, les consultations qui sont dématérialisées sont parfois incomplètes, les offres d'une même consultation ne sont pas systématiquement archivées sur le même support, les dossiers informatiques ne contiennent que rarement l'ensemble des pièces scannées et les avenants ne sont pas regroupés avec le marché d'origine. En outre, l'établissement s'est rendu compte que les marchés étaient portés par le serveur de la ville de Montbrison et aurait remédié à cette fragilité depuis.

Outre que cette désorganisation rend l'examen des dossiers plus complexe, elle doit interroger l'établissement sur sa propre organisation de l'archivage papier et électronique afin de respecter les dispositions des articles R. 2184-12 et 13 du code de la commande publique et le référentiel relatif au cycle de vie des documents issus des marchés publics de janvier 2021. L'ordonnateur indique que suite au contrôle de la chambre, l'ensemble des données stockées sur le serveur de la ville de Montbrison a été transféré sur un serveur de l'agglomération et que désormais les marchés sont entièrement dématérialisés.

9.2.2- Les procédures internes de la commande publique

9.2.2.1- L'absence de guide de la commande publique

L'article 42 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics précise que lorsque les marchés sont passés selon une procédure adaptée, « *les modalités sont déterminées par l'acheteur dans le respect des principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* ». Afin de déterminer ces modalités de passation et accompagner les services, il est utile que l'ordonnateur formalise un guide interne, ce qui n'est pas le cas au sein de LFA.

Le service propose deux modèles de saisine pour les services souhaitant passer un marché : une fiche de demande de rédaction d'un marché et une fiche de demande de rédaction d'un avenant. Le service dispose également de fichiers Excel pour analyser les candidatures et les offres.

La chambre s'interroge sur le fait qu'un EPCI de la taille de LFA, avec des volumes d'achat aussi importants, ne dispose pas d'un socle minimum de fiches thématiques rappelant, a minima, les procédures de passation en vigueur et les seuils applicables. De même, il serait souhaitable qu'une charte de déontologie soit mise en place pour attirer l'attention des services sur la nature des relations à entretenir avec les fournisseurs au moment de la définition du besoin, pendant la phase de consultation et pendant l'exécution du marché.

L'intranet de l'établissement permet aux services d'accéder à certaines notes d'information qui sont pour la plupart anciennes puisqu'elles datent de 2013⁶⁵ et aux CCAG travaux, fournitures courantes et services, prestations intellectuelles, techniques de l'information et de la communication. Toutefois ces documents n'apparaissent pas à jour des derniers changements lors de l'instruction en mai 2021⁶⁶.

Néanmoins, l'établissement semble vouloir développer des actions de sensibilisation relatives à la commande publique avec une présentation auprès des secrétaires de mairies des communes membres et une information sur l'achat à destination des élus prévue en 2021.

⁶⁵ Ajout de prix nouveau en cours d'exécution d'un marché public ; critère de performance environnementale ; critères et sous-critères dans les marchés publics.

⁶⁶ Ainsi les nouveaux CCAG, entrés en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021, n'étaient pas en ligne et aucun document n'évoquait le relèvement des seuils au 1^{er} janvier 2020.

À ce jour, en l'absence de guide interne de la commande publique et au vu de la faiblesse des documents mis à disposition des services opérationnels, il n'existe pas de formalisation des procédures écrites susceptibles d'éclairer tant les fonctions métiers que les gestionnaires marchés du service et il n'existe pas d'outils opérationnels susceptibles de sécuriser les achats.

La chambre recommande à l'établissement de procéder très rapidement à la formalisation des procédures d'achat via l'adoption d'un guide de la commande publique qui permette de sécuriser l'achat de la structure. L'ordonnateur qui a, depuis le contrôle de la chambre, élaboré de nouveaux documents à destination de la CAO et concernant les CCAG s'engage à mettre en place un guide de la commande publique au plus tard fin 2022. Il indique également que depuis le 1er février 2022 un conseiller communautaire délégué à la commande publique a été nommé qui aura notamment en charge l'élaboration d'un guide de la commande publique.

9.2.2.2- Une évaluation des besoins approximative et incomplète

Selon l'article R. 2121-6 du code de la commande publique « *Pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* ».

En l'absence de cartographie des achats et de procédure homogène formalisée, les prestations et les fournitures homogènes ne sont pas recensées par l'établissement afin de regrouper les commandes.

Cette carence dans l'évaluation des besoins peut expliquer d'une part le nombre d'achats hors marchés et d'autre part l'écart important entre les montants minimums et maximums constatés dans certains marchés à bons de commande.

D'après l'ordonnateur, « *chaque service opérationnel a en charge la définition de ses besoins et il lui appartient de se rapprocher d'éventuels autres services pouvant être concernés par les mêmes besoins* ». Le recensement des besoins n'est pas globalisé mais repose sur les échanges informels entre services acheteurs, sans qu'aucune obligation réelle ne repose sur ces derniers.

Seules des réunions « bureau d'étude », qui regroupent les techniciens des différents services et un membre du service « gestion des marchés » permettent de croiser les besoins de plusieurs services. Toutefois, outre le fait que ne sont évoqués dans ces réunions que les achats et travaux de plus de 40 000 €, la direction « commande publique/assistance juridique » n'a pas de rôle actif dans les rapprochements entre services. Il appartient aux services acheteurs, s'ils constatent des besoins communs avec un autre service, de trouver un accord pour savoir quel service rédige le CCTP ; le service de la commande publique n'est saisi que dans un deuxième temps.

En l'absence de centralisation organisée, l'évaluation des besoins ne peut être faite de manière globale, efficace, à l'échelle de l'établissement.

Cette organisation est source d'insécurité juridique : le fait pour l'établissement de ne pas recenser les besoins homogènes méconnaît les dispositions du code de la commande publique précitées et permet, le cas échéant, de s'affranchir des seuils de procédures.

Elle compromet également la qualité de l'achat, empêchant l'établissement de bénéficier de prix plus intéressants liés à de plus gros volumes de commande.

Elle nuit enfin à la bonne organisation des services, la multiplication de procédures de marchés mobilisant des agents de façon répétée. L'établissement gagnerait à conclure des marchés sur une plus longue période concernant des marchés récurrents.

Cette mauvaise évaluation des besoins a également pu se traduire par la signature de marchés à bons de commandes avec des montants minimums non atteints ou a pu aboutir à des achats hors marchés faute d'étude d'une opération dans son ensemble ou pour cause de montant maximum atteint.

De la même manière, le constat de plusieurs procédures déclarées sans suite (ou infructueuses) pour modification du cahier des clauses techniques particulières conduit à s'interroger sur la définition du besoin réalisée par LFA. Certaines de ces procédures n'ont parfois pas fait l'objet d'une nouvelle consultation.

D'autres procédures ont été déclarées sans suite en l'absence de remise d'offre, ce qui doit interroger LFA sur l'adéquation des cahiers des charges avec le marché et la pertinence des modalités de publicité.

La chambre recommande à LFA :

- ♦ d'une part d'élaborer sans délais une nomenclature des fournitures et des services homogènes, commune à l'ensemble des services de LFA ainsi qu'aux communes adhérant au service mutualisé afin de permettre le recensement préalable des besoins, en lien également avec la préparation budgétaire, condition indispensable pour satisfaire aux obligations du code de la commande publique et aux impératifs de bonne gestion ;
- ♦ d'autre part de mettre en place rapidement des outils permettant de définir une stratégie d'achat à commencer par une cartographie des achats, l'établissement n'ayant pas été en mesure de produire une liste détaillée fiable des marchés conclus et des avenants passés sur la période (cf. infra).

9.2.2.3- *Une traçabilité imparfaite des marchés publics attribués*

Les marchés passés selon une procédure formalisée doivent faire l'objet d'un avis d'attribution conformément à l'article 85 de l'ancien code des marchés publics et de l'article R. 2183-1 du code de la commande publique. Or, il apparaît que certains marchés pourtant passés en procédure formalisée n'ont pas fait l'objet d'un avis d'attribution et que d'autres ont fait l'objet d'un avis d'attribution au-delà du délai imposé de 30 jours.

En ce qui concerne l'information du public, jusqu'au 1^{er} avril 2016, les acheteurs publics avaient l'obligation de publier la liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires. Interrogé, l'ordonnateur a produit ces listes pour les années 2014, 2015 et 2016 et a indiqué la diffuser par le biais de son site internet, mais ces listes sont incomplètes. Enfin, lorsque le titulaire du marché est un groupement, celui-ci n'est jamais indiqué, seul le nom du mandataire du groupement est mentionné.

Alors que depuis l'entrée en vigueur du décret du 25 mars 2016, dont les dispositions sont codifiées aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, l'acheteur doit publier sur son profil acheteur les données essentielles relatives aux marchés publics ou contrats de concessions dont les montants sont supérieurs à 25 000 € HT dans un délai maximum de deux mois à compter de leur notification, aucune publication n'apparaissait, au stade du contrôle, sur la plateforme.

La chambre invite en conséquence l'établissement à se conformer aux exigences réglementaires, en termes de publication des données essentielles intéressant les marchés passés et à veiller au respect de l'obligation de parution d'un avis d'attribution lorsque celui-ci

est obligatoire. L'ordonnateur précise dans sa réponse que la publication régulière des données essentielles des marchés publics devrait être opérationnelle à compter de la fin du 1er trimestre 2022.

9.2.2.4- *Un suivi des avenants à parfaire*

Selon l'établissement, la procédure relative aux avenants, qui ne concerne que les marchés supérieurs à 40 000 €, n'est pas formalisée en dehors d'une grille à compléter.

Le service des marchés suit les procédures d'avenant par le biais de fichiers relatifs au suivi global de chaque marché, qui ne donnent aucune information quant aux avenants passés avant 2019 et qui demeurent incomplets ensuite. Ce tableau ne précise pas systématiquement le pourcentage de variation du montant du marché suite à l'avenant et ne donne pas les informations relatives aux dates essentielles relatives aux avenants (date de demande, date de présentation en CAO le cas échéant, date de signature...).

Si l'ordonnateur produit à l'appui de sa réponse aux observations provisoires des précisions sur les avenants identifiés par la chambre, cette dernière invite l'établissement à améliorer le suivi des avenants d'un point de vue financier et juridique au regard des montants significatifs de ces avenants et du risque de qualification de bouleversement de l'économie générale du contrat.

9.2.3- *Une exécution financière des achats à parfaire*

L'engagement comptable du marché relève du gestionnaire finance en charge du service qui a sollicité la passation du marché. Le logiciel des finances bloquant les mandaterments en cas de dépassement de durée ou de montant d'un marché, la direction des finances informe le service opérationnel afin que ce dernier saisisse la direction de la commande publique et des affaires juridiques pour la conclusion d'un avenant. Une fois celui-ci signé, la direction des finances contrôle les motifs de cet avenant.

9.2.3.1- *Un manque de rigueur dans les mandaterments*

Sur la période de contrôle, notamment en 2014 et 2015, certains marchés n'ont pas été créés sur le logiciel de Finances empêchant ainsi de connaître avec certitude le montant payé pour un marché donné.

Cette incomplétude qui résulterait de l'acquisition tardive du module marché dans le logiciel finances a pu également être le fait de marchés repris par LFA suite à des transferts de compétences, notamment en matière d'eau potable. Compte tenu de la fin d'exécution prochaine, ces marchés transférés n'ont pas été créés dans le logiciel de finances.

De même, par erreur, certains mandats n'ont pas été liés à un marché alors même qu'ils auraient dû l'être.

La chambre a également constaté que LFA a mandaté en 2017 une avance de 86 883 € TTC et une première situation de travaux pour 302 995 € TTC sur un RIB de l'entreprise Dégrémont qui s'est révélé frauduleux. LFA a été contrainte de payer une seconde fois la somme globale de 389 878 € TTC ainsi que les intérêts moratoires correspondants pour un montant de 89 464 € TTC en mai 2020.

9.2.3.2- Les pénalités de retard

Alors que la non-application des pénalités lors de l'exécution d'un marché doit être justifiée et motivée par une délibération, aucune délibération n'a été prise alors pourtant que des montants des pénalités de retard, certes peu importants, ont été liquidés sur la période (30 000 € sur la période 2014-2020).

L'examen des grands livres révèle que l'établissement a pratiqué la contraction des dépenses et des recettes pour appliquer certaines pénalités et il a également, dans certains cas, pratiqué des annulations partielles de mandats.

La chambre invite l'ordonnateur à une plus grande vigilance dans le traitement comptable des pénalités dues dans les marchés.

9.3- Des manquements dans la passation et la reconduction des marchés

9.3.1- De nombreux achats hors marchés

Interrogé sur le volume des achats passés en dehors de toute procédure, l'établissement a indiqué avoir mandaté 56 473 799 € d'achats entre 2016 et 2019, ce qui représente près de 40 % du volume total des achats réalisés.

L'examen du fichier communiqué par l'établissement détaillant les dépenses hors marchés, laisse penser que certaines dépenses pourraient en réalité se rattacher à des marchés et qu'ainsi le volume global des dépenses hors marché serait inférieur aux données produites par LFA. Dans tous les cas le niveau des dépenses hors marchés apparaît très élevé du fait de l'absence de passation ou du fait d'une anticipation insuffisante de la fin d'un marché (cf. infra). Dans sa réponse, l'ordonnateur précise, sans donner de chiffrage précis, que sont effectivement comptabilisées hors marché des dépenses relatives à des marchés non saisis dans le logiciel financier, des dépenses ne relevant pas du champ d'application de la commande publique, des dépenses correspondant à des remboursements ou à des conventions avec d'autres EPCI ou encore des dépenses ayant fait l'objet d'une mise en concurrence informelle sous forme de demande de 3 devis.

Un nombre trop élevé d'achats est effectué en dehors de toute procédure sans garantie de transparence et de mise en concurrence, alors que l'établissement doit se conformer à la réglementation et garantir la bonne qualité de ses achats au meilleur prix. Cette carence s'explique probablement par l'absence de centralisation des besoins et donc d'études des besoins homogènes en matière de fournitures ou de services (cf. supra). En l'absence d'utilisation d'une nomenclature des achats ou de tout document en tenant lieu, ou d'une procédure centralisée des achats, l'établissement effectue ses achats au coup par coup sans vision globale de ses besoins. L'ordonnateur indique que pour améliorer ses pratiques un travail a été engagé pour élaborer une cartographie des achats permettant de conclure des marchés pour les fournitures et services homogènes dont les montants cumulés dépassent les seuils de la commande publique. Toutefois, la chambre rappelle qu'indépendamment du respect des seuils, la définition homogène du besoin doit permettre à l'établissement de répondre à un objectif de performance de ses achats dans aux meilleures conditions et au meilleur coût.

9.3.2- Des reconductions tardives

La plupart des marchés à bons de commande ont été conclus par LFA pour des périodes reconductibles, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) prévoyant que le pouvoir adjudicateur se prononce par écrit au moins trois mois avant la fin de validité du

marché. Pourtant, l'examen de plusieurs marchés révèle que des reconductions ont été faites de manière tardive.

La chambre invite l'ordonnateur à effectuer les reconductions de ses marchés par lettre recommandée avec accusé réception dans les délais prescrits par les cahiers des clauses administratives particulières.

Par ailleurs, alors que la reconduction expresse avec délai de 3 mois et la possibilité pour le titulaire de refuser la reconduction dans un délai de 15 jours semblent généralisées dans les CCAP de LFA, la chambre invite l'établissement à réinterroger cette pratique. D'une part, la reconduction tacite qui est la règle de droit commun paraît adaptée pour certains marchés et constitue une sécurité pour l'établissement, la notification de la reconduction hors délai permettant au titulaire de refuser le cas échéant la reconduction. D'autre part, la possibilité laissée aux titulaires de refuser la reconduction dans un délai de 15 jours peut mettre en difficulté l'établissement qui se retrouve contraint de relancer un marché en urgence.

En réponse, l'ordonnateur précise, sans apporter d'élément probant, avoir retiré depuis 2019 la clause permettant à l'attributaire de refuser la reconduction.

9.3.3- Des avis d'appel publics à concurrence incomplet

La jurisprudence administrative et européenne rappelle que lorsque des marchés à commande (accords cadre ou marchés à bons de commandes) sont passés sans minimum ni maximum, l'avis d'appel public à concurrence doit au moins indiquer une estimation ou une fourchette d'estimation en termes de quantité ou d'étendue globale.

Or, la chambre constate que plusieurs avis d'appel public à concurrence de marché passés sans minimum ni maximum ne respectent pas cette règle. Outre l'irrégularité, l'absence d'éléments permettant aux candidats d'apprécier l'étendue du marché peut impacter les offres remises. LFA se prive ainsi de la possibilité d'obtenir des offres économiquement plus avantageuses.

L'établissement est invité à préciser autant que possible les fourchettes minimum et maximum en fonction de la définition des besoins qu'il aura préalablement arrêtée.

Enfin, la durée du marché et le caractère renouvelable de ce dernier n'apparaissent pas forcément sur les avis d'appel public à la concurrence, comme pour l'appel d'offres ouvert pour la fourniture de vêtements de travail lancé en juillet 2015.

9.3.4- Des délais de publicité de nature à limiter la réception d'offres

Si LFA semble respecter dans les marchés contrôlés les délais minimums de publicité lorsque la réglementation en prévoit, dans les autres hypothèses les délais paraissent courts pour permettre une mise en concurrence efficiente. C'est notamment le cas des délais laissés dans le cadre de marchés de maîtrise d'œuvre qui sont généralement compris entre 21 et 24 jours, y compris pour des marchés lancés sur des périodes de vacances.

En outre, les délais ne semblent pas prendre en compte les spécificités des marchés et la période de publicité. Malgré la complexité affichée de l'opération, LFA a publié l'avis au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) le 15 juillet 2015, avec une remise des candidatures au plus tard le 21 août 2015. Bien que conforme aux exigences minimales de la réglementation, ce délai apparaît insuffisant au regard de l'importance du projet et de sa complexité et de la période d'été durant laquelle a été lancée cette consultation, alors qu'une telle opération pouvait être programmée plus en amont.

Ces délais insuffisants au regard de la nature des marchés de maîtrise d'œuvre qui nécessitent un examen détaillé par les candidats et rendent difficile le rendu d'offre type, alors pourtant que ces travaux ne relèvent pas de cas d'urgence, sont de nature à restreindre l'accès aux marchés de LFA, ce qui peut expliquer le nombre limité d'offres sur certains marchés et le grand nombre de marchés de maîtrise d'œuvre attribués au même cabinet (13 marchés entre 2014 et 2020).

9.3.5- Des mandatements postérieurs à la fin de marchés

Des fins de marchés ont été insuffisamment anticipées par l'établissement, conduisant ce dernier à mandater des factures hors marché entre la fin du marché et le début du marché suivant. Il en est ainsi pour le marché de fourniture et entretien de vêtements de travail ; le marché de service pour la « Maintenance portes, portails, barrières et rideaux métalliques » ; le marché de service pour la « Maintenance des radars pédagogiques et de la signalisation tricolore » ; et le marché de « fauchage des accotements de voirie ».

La chambre invite l'ordonnateur à mettre en place des procédures permettant un meilleur suivi de l'exécution des marchés dans le temps. L'ordonnateur indique en réponse que les procédures de suivi de ces marchés récurrents vont être améliorées et intégrées dans le guide de la commande publique.

9.3.6- Des critères d'attribution imprécis et changeants

Si l'acheteur public dispose de la liberté de définir les critères d'appréciation des offres, de définir la méthode de notation des critères et de déterminer la pondération des critères, le juge administratif vérifie toutefois que ces éléments demeurent en lien avec l'objet du marché et permettent l'obtention de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Dans le cadre de l'échantillon de marchés étudiés, 13 marchés de maîtrise d'œuvre passés de 2014 à 2020 portant principalement sur la réfection d'ouvrage d'art et de réseau d'assainissement ont été plus particulièrement contrôlés.

Il ressort de cet examen que LFA modifie fréquemment les critères d'attribution des offres, dans leur définition, dans leur pondération ou dans la méthode de notation de ces critères.

De telles modifications interrogent sur la cohérence des procédures suivies, la transparence au regard des méthodes de notation, et donc l'égalité de traitement dans l'analyse des offres. L'établissement semble en partie conscient de cet enjeu puisque depuis novembre 2020, les critères de sélection des offres font l'objet d'une validation par la commission interne pour les marchés supérieurs à 214 000 € et par la commission d'appels d'offres pour les marchés soumis à appel d'offres.

9.3.6.1- *Le sous-critère des moyens humains dans la valeur technique*

Le sous critère relatif aux moyens humains diffère selon les marchés de maîtrise d'œuvre, alors pourtant que ces marchés ont un objet similaire et que les consultations sont distantes de quelques mois. Ainsi, le règlement de consultation des entreprises (RCE) se réfère dans certains marchés aux moyens humains mis à disposition pour l'exécution des prestations, dans d'autres aux CV des intervenants et au temps passé par poste, et dans d'autres encore à la cohérence et l'adéquation des moyens humains affectés à la réalisation des opérations.

La méthode d'évaluation de ce sous critère diffère également selon les rapports d'analyse des offres. Le plus souvent LFA arrête une note entre 0 et 4 à laquelle elle applique un coefficient de pondération, mais peut également dans certains cas attribuer directement une note sur 20.

L'appréciation de ce critère apparaît parfois succincte dans les rapports d'analyse des offres, le CV des sous-traitants n'étant pas produit ou des jours étant comptabilisés comme des jours ingénieurs alors qu'une partie relève d'un chargé d'étude, d'un expert hydraulique sans qualification précisée ou d'un paysagiste. Le rapport d'analyse peut comporter une appréciation strictement identique pour des offres présentant pourtant un écart de 35,5 jours d'intervention (130 jours contre 94,5 jours), les offres étant considérées comme cohérentes et en adéquation avec le besoin. L'appréciation qui est faite du sous critère est de nature à priver de sa portée le critère et conduit à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre.

Dans d'autres cas, l'appréciation du critère ne respecte pas les termes du sous critère tel qu'il figure dans le DCE.

9.3.6.2- *Le critère prix*

La notation du critère prix n'est pas systématiquement mentionnée dans le rapport d'analyse des offres ce qui rend par conséquent la vérification de ce critère plus complexe.

Quand le rapport d'analyse ne donne pas de précision, il semble que l'établissement fasse application de la méthode dite de GRAMP ($\text{note} = \text{note maxi} \times \text{Prix mini/Prix}$).

À l'inverse, dans d'autre cas, et sans que l'objet du marché ne diffère, la formule retenue est la suivante : $\text{Note} = \text{Coefficient de pondération} - (\text{coefficient de pondération} \times (\text{prix proposé par l'entreprise} - \text{prix de l'entreprise moins disante})) / \text{prix de l'entreprise moins disante}$.

Les notes attribuées selon les deux méthodes diffèrent et sont donc susceptibles de modifier la classification globale et l'offre retenue.

Si les pouvoirs adjudicateurs disposent d'une liberté pour déterminer la méthode de notation du prix, ils doivent toutefois respecter certains principes rappelés par la jurisprudence. Le premier principe est que la méthode de notation du critère du prix doit permettre d'attribuer la meilleure note au candidat ayant proposé le prix le plus bas, ce qui est respecté en l'espèce avec les deux formules.

Le deuxième principe est que la méthode doit permettre que des offres différentes se voient attribuer des notes différentes. Or la seconde méthode retenue par LFA peut avoir pour conséquence d'attribuer la note zéro à plusieurs entreprises : toutes les entreprises dont l'offre est deux fois supérieure à l'offre la plus basse obtienne une note de zéro.

La chambre invite LFA à unifier les critères retenus pour ses marchés ayant des objets similaires et à définir une approche homogène d'évaluation de ses critères afin de garantir l'égalité de traitement des offres.

9.3.6.3- *Le sous critère « prise en compte des contraintes locales »*

Dans le critère « valeur technique », LFA a ajouté pour certains marchés le sous critère « prise en compte des contraintes locales » qui soulève deux réserves.

Tout d'abord, si l'établissement souhaite que les offres des entreprises prennent en compte les contraintes locales spécifiques, cette exigence apparaît antinomique avec les délais laissés par l'établissement entre la publicité et la remise des offres. L'élaboration d'une offre spécifique, demande plus de temps et peut nécessiter une visite sur place qui suppose un temps plus long pour des entreprises qui ne travaillent pas habituellement sur le territoire et/ou avec LFA.

Par ailleurs, cette exigence d'une connaissance des spécificités locales peut avoir pour conséquence de favoriser les entreprises qui sont déjà titulaires d'autres marchés pour LFA. L'attention de LFA est donc attirée sur ce critère dont la mise en œuvre peut être délicate et s'avérer discriminatoire, afin de ne pas favoriser les entreprises qui travaillent déjà avec l'établissement.

9.3.7- Des rapports d'analyse des offres imprécis

Outre le fait que certains rapports d'analyse des offres, apparaissent stéréotypés, les mêmes commentaires étant repris pour analyser les offres de différents marchés, ces rapports peuvent se révéler imprécis voire incohérents.

Dans le même sens, en phase de négociation et d'attribution du marché, les notes chiffrées apparaissent incohérentes avec les commentaires accompagnant la note.

En l'absence de méthode d'évaluation énoncée dans le rapport d'analyse des offres, la vérification peut s'avérer complexe.

Ces approximations dans l'appréciation des critères sont susceptibles de changer l'ordre de classement des offres. La chambre invite l'établissement à faire preuve d'une plus grande rigueur dans l'analyse des offres et la rédaction des rapports d'analyse.

9.3.8- Des procédures maintenues malgré la faiblesse des offres

LFA a poursuivi la passation de marchés alors même que les candidatures ou les offres auraient dû la conduire à relancer une consultation.

Ainsi, dans le cadre de l'appel d'offres ouvert pour la fourniture de vêtements de travail précité, alors que 14 dossiers ont été retirés pour le lot 1, 19 dossiers pour le lot 2, et 10 de façon anonyme, il n'a été déposé qu'une seule offre sur le lot 1 et une seule offre sur le lot 2. Malgré ce manque de concurrence et le fait que le mémoire technique du candidat retenu pour le lot 1 n'était pas conforme au cahier des clauses techniques particulières (CCTP) sur plusieurs points⁶⁷, LFA a retenu le candidat pour chaque lot. Pourtant, il est rappelé qu'en cas d'inadéquation entre l'offre et le besoin formulé par la collectivité, voire en l'absence de concurrence effective, cette dernière peut déclarer le marché sans suite et relancer une nouvelle procédure.

Dans le même sens, alors que LFA n'a reçu que deux offres dans le cadre de l'appel d'offres ouvert pour le suivi et l'animation du programme d'intérêt général (PIG) d'amélioration de l'habitat privé lancé en janvier 2018, l'établissement a retenu la seconde offre dont la proposition financière était pourtant 47 % plus élevée pour la partie forfaitaire du prix et de 22,8 % plus élevée pour la partie unitaire du prix, l'offre non retenue proposant quant à elle un prix sur la partie forfaitaire 15 fois supérieur à l'estimation de l'établissement, rendant son offre potentiellement inacceptable .

9.4- La mission confiée à l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise (ÉPURES) dans le cadre du PLUi

La communauté d'agglomération a lancé en 2015 l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et a souhaité être accompagnée par l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise (EPURES) en raison d'une part de la complexité de l'exercice, premier PLUi du département, et d'autre part du caractère novateur de la démarche intéressant selon l'ordonnateur de nombreux partenaires associés au sein de l'agence d'urbanisme.

⁶⁷ Ex- TShirt manche courte demandé en 98% coton et 2% élasthanne, fourni en 50% coton-50%polyester.

Selon l'ordonnateur, dans le cadre du dispositif partenarial avec EPURES, LFA a confié la mission de maîtrise d'œuvre du PLUi, sans qu'une convention ou un cadre contractuel ne soit arrêté, le document de janvier 2016 intitulé « *accompagnement pour l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal, valant PLH* » constituant selon la communauté un document prévisionnel pour la période 2016-2018 exposant la vision globale de la méthode, des enjeux et du coût indicatif.

Selon LFA, « Les missions confiées à l'agence sont déterminées chaque année, et le montant de la subvention qui lui est apportée est calculé en début d'exercice, en fonction du temps prévisionnel à passer cumulé pour l'ensemble de ces missions ».

LFA est membre de droit de l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise, qui a pour objet, selon les statuts de cette association « *l'observation [du territoire commun de ses membres], ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre, dans un cadre partenarial, de programmes d'études et d'action d'urbanisme et de développement local* ».

Les dispositions relatives aux agences d'urbanisme sont prévues à l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme et ont fait l'objet d'une note technique du 30 avril 2015 du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie - Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité.

Dans le cadre de cet accompagnement dans l'élaboration du PLUi de la communauté d'agglomération, portant sur le périmètre de l'intercommunalité avant la fusion, LFA a versé 948 069€ de 2016 à 2020 en plus de sa cotisation annuelle.

Tableau 38 : Récapitulatif des sommes versées au profit d'EPURES (en € TTC)

Versements à Épures en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	total
Cotisations	166 338	168 338	170 928	229 588	231 310	233 039	175 392	1 374 933
PLUi			100 000	336 410	318 253	93 406	100 000	948 069

Source : tableau CRC, réalisé à partir des grands livres de LFA

La mission confiée à EPURES l'a été sans publicité ni mise en concurrence préalable, LFA considérant à la fois que la relation entre la communauté d'agglomération et EPURES s'apparente à un dispositif partenarial et que l'action de EPURES est considérée comme de l'ingénierie « in house » lorsqu'elle travaille pour ses membres adhérents sur des missions exploratoires de diverses politiques publiques.

Il ressort des termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics que « *les marchés sont les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* ». Ces dispositions ont été reprises dans l'article L.2 du code de la commande publique qui précise que « *Sont des contrats de la commande publique les contrats conclus à titre onéreux par un acheteur ou une autorité concédante, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, avec un ou plusieurs opérateurs économiques.* ».

Pour qu'une relation soit qualifiée de marché public, il faut que le prestataire agisse conformément aux besoins définis par la personne publique, et que la personne publique conserve la maîtrise de la mission. Enfin le versement des sommes correspond à la contrepartie financière d'une prestation de service individualisée.

La mission réalisée par EPURES pour accompagner LFA a donné lieu au versement de 948 069€ par cette dernière. Ce versement étant intervenu en contrepartie de la prestation de

service permet d'affirmer que cette convention a été consentie à titre onéreux au sens des dispositions précitées. Dans leurs réponses, l'ordonnateur et EPURES précisent, sans apporter d'élément probant, que la mission d'accompagnement d'un PLUi présente un intérêt dépassant largement celui de la collectivité en charge de l'approuver et inclut nécessairement celui des collectivités situées dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale couvert par le PLUi ou limitrophes à celui-ci. Toutefois, à supposer même que l'accompagnement de LFA pour l'élaboration de son PLUi puisse présenter un intérêt pour les autres membres de l'agence d'urbanisme, il n'est pas sérieusement contestable que cette mission répond principalement voire quasi exclusivement, aux besoins de LFA qui a pris la décision d'élaborer un PLUi.

Pourtant la nature juridique de la mission confiée à EPURES par LFA dans le cadre du PLUi n'est pas clairement définie dans les délibérations et conventions produites. Les délibérations par lesquelles LFA approuve chaque année le montant versé à EPURES utilisent les termes de « participation financière » alors que la convention signée avec EPURES mentionne les termes « subvention complémentaire ».

Or, les sommes versées par LFA au titre du PLUi ne peuvent être assimilées à des subventions. En effet, selon les dispositions de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec l'administration, les actions, projets ou activités liés à une subvention sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Les « *contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ». Or en l'espèce, l'accompagnement de LFA répond à une demande directe de cette dernière et non à une initiative d'EPURES. La mission répond à un besoin de la communauté d'agglomération et le montant de la participation qui selon, la réponse d'EPURES est déterminé au regard de l'intérêt de l'adhérent à l'étude inscrite dans le programme partenarial mutualisé, s'apparente à un prix versé en contrepartie d'une prestation. Le seul fait qu'EPURES demeure propriétaire des documents réalisés ne suffit pas à faire perdre la qualification de prix versé en contrepartie d'une prestation. La prestation consiste dans l'accès à un accompagnement de l'agence et à la libre utilisation des documents élaborés par l'agence et non au transfert de propriété desdits documents.

Si l'ordonnateur et EPURES se prévalent dans leurs réponses d'une note technique du 30 avril 2015 relative aux agences d'urbanisme et d'une instruction fiscale du 12 septembre 2012 pour affirmer que les missions des agences d'urbanisme portant sur les documents de planification d'urbanisme ne relèvent ni du champ de la concurrence, ni de la TVA, ni du droit de la commande publique, ces documents, dépourvus de valeurs réglementaire ou législative, ne sauraient primer sur les critères de la commande publique.

Au sens de la décision du Conseil d'État du 6 avril 2007 n°284736, rien ne permet de considérer que EPURES, eu égard à la nature de son activité et aux conditions dans lesquelles elle les exerce, puisse être regardée comme un opérateur n'entrant pas sur un marché concurrentiel.

Par suite, au vu des éléments produits et contrairement aux affirmations de LFA, la prestation réalisée par EPURES entre dans le champ d'application de la commande publique et doit être qualifiée de marché public.

Dans leurs réponses, l'ordonnateur et EPURES soutiennent, à titre subsidiaire, qu'à supposer que les relations contractuelles entre EPURES et LFA puissent être assimilées à un marché public, ces relations relèveraient du régime dit de « quasi-régie » tel que défini par l'article L. 2511-1 et suivants du Code de la commande publique.

Pour que cette prestation puisse être qualifiée de contrat in house ou de quasi-régie au sens de la jurisprudence communautaire reprise au 1° de l'article 3 du code des marchés publics puis aux articles L. 2511-1 et suivants du code de la commande publique, trois conditions cumulatives doivent être remplies : le contrôle exercé par le ou les pouvoirs adjudicateurs sur le ou leur cocontractant doit être analogue à celui qu'ils exercent respectivement sur leurs propres services ; l'activité du cocontractant doit être principalement consacrée à ce(s) pouvoir(s) adjudicateur(s) ; et la personne morale contrôlée ne comporte, en principe, pas de participation directe de capitaux privés.

L'ordonnateur et EPURES affirment dans leurs réponses que les trois conditions cumulatives sont remplies, sans toutefois apporter d'éléments probants et chiffrés à l'appui de leurs dires, plus particulièrement sur la condition de réalisation de plus de 80% de l'activité, ne permettant pas ainsi de justifier la dérogation aux règles de droit commun de la commande publique. L'ordonnateur n'établissant pas que l'ensemble des conditions sont réunies pour qualifier la convention signée avec EPURES de contrat de quasi-régie, l'absence de mise en concurrence de ce contrat traduit une méconnaissance grave des règles de la commande publique au regard du montant de la prestation.

Par ailleurs, cette convention entrant dans tous les cas dans le champ de la commande publique, elle devait respecter les autres obligations imposées par le code des marchés publics, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, si l'ordonnateur, dans sa réponse, indique que la réalisation d'un plan local d'urbanisme communal nécessite une enveloppe d'environ 40 000€, ce qui pour un PLUi couvrant 45 communes représenterait environ 1,8 M€, il n'apporte aucun élément probant à l'appui de ce chiffrage. Au regard du montant de 948 069 € versé entre 2016 et 2020, la question de savoir si LFA n'aurait pas obtenu une offre économiquement plus avantageuse si elle avait lancé une procédure de publicité et de mise en concurrence reste posée. Cette question demeure un enjeu important pour LFA qui va être amenée à étendre son PLUi à ses 87 communes membres et le cas échéant faire appel à un nouvel accompagnement. En effet, selon les propres termes de l'ordonnateur, au regard notamment de la loi climat et résilience, la collectivité n'a pas d'autre choix que de s'engager dans une démarche de PLUi sur l'ensemble de son périmètre.

10- ANNEXES COMPETENCES DE L'INTERCOMMUNALITE**Tableau 39 : Tableau des compétences, avant le 1^{er} janvier 2017, des intercommunalités fusionnées**

	CALF	CCPSB	CCPA	CCMHF
Compétences obligatoires				
Développement économique	X	X	X	X
Aménagement de l'espace communautaire	X	X	X	X
Équilibre social de l'habitat	X			
Politique de la Ville	X			
Compétences optionnelles				
Voirie	X			
Protection et mise en valeur de l'environnement	X			
Environnement et cadre de vie				
Équipement culturel et sportif	X		X	
Actions sociales d'intérêt communautaire	X	X	X	X
Développement de la politique culturelle, sportive et de loisirs		X	X	X
Développement touristique		X	X	X
Politique du logement / Logement et habitat		X		X
Fourrière animale		X		
Technologie de l'information et de la communication		X	X	
Promotion et valorisation du territoire de la communauté de communes à travers les médias		X		
Conventionnement avec d'autres EPCI et collectivités non adhérentes		X		
Services de soins et de santé / cohésion sociale				X
Compétences facultatives/supplémentaires				
Assainissement	X			
Éclairage public	X			
Tourisme	X			
Fourrière pour animaux	X			
Actions en faveur du développement des nouvelles technologies	X			
Création et gestion des crématoriums	X			
Protection et mise en valeur de l'environnement	X			
Lecture publique	x			
Promotion et valorisation du territoire		x		
Contribution au SDIS (service d'incendie et de secours)	x			

CALF : communauté d'agglomération Loire Forez

CCPSB : communauté de communes du Pays de Saint-Bonnet-le-Château

CCPA : communauté de communes des pays de l'Arbresle

CCMHF : communauté de communes des Montagnes du Haut Forez

Source : CRC à partir des arrêtés préfectoraux et statuts

Tableau 40 : Compétences actuellement exercées par LFA

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES	
	Développement économique :
	-actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; -création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; -politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; -promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme -les actions consistant en la participation et au soutien à des organismes chargés de promouvoir le développement économique et agricole, à l'exception des associations strictement communales ; -le soutien aux manifestations que sont : la Foire Économique de Montbrison - Loire Forez ; les actions de soutien à la modernisation du commerce et de l'artisanat
	Aménagement de l'espace communautaire :
	-schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, charte d'aménagement ; -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 Sont d'intérêt communautaire les zones d'aménagement concerté suivantes : ZAC des Plaines (Bonson, Sury-le-Comtal, Saint-Marcellin en Forez), Espace Emerald (Champdieu, Montbrison, Savigneux), ZAC de Champbayard (Boën sur Lignon), ZAC de l'Étang (Noirétable), ZAC de la Gravoux (St-Bonnet le Château, La Tourette et Luriecq), ZAC du Guerret (Estivareilles), ZAC des Quarchons (Usson en Forez)
	Équilibre social de l'habitat :
	-programme local de l'habitat ; -politique du logement d'intérêt communautaire : l'adhésion, la participation financière et matérielle auprès d'organismes ou de structures œuvrant dans le domaine de l'habitat, dont l'action concerne le territoire communautaire, tels que l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL), Plan Départemental de l'Habitat, etc... -actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire : les aides apportées aux bailleurs sociaux pour le développement d'une offre nouvelle sur le territoire de la communauté d'agglomération ; le pilotage et l'animation de dispositifs intercommunaux relatifs à l'offre et à l'attribution de logements locatifs sociaux -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 : l'adhésion, la participation financière et matérielle auprès d'organismes ou de structures œuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées, dont notamment le fond solidarité logement 42 (FSL 42), Plan Départemental d'action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées, etc... -amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire : les aides financières et matérielles apportées dans le cadre des programmes d'intérêt général, des opérations programmées d'améliorations de l'habitat OPAH, des opérations de renouvellement immobilières (ORI)
	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
	Accueil des gens du voyage : Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 05/07/2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
	Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés
	GEMAPI
	Eau potable
	Assainissement des eaux usées
	Gestion des eaux pluviales urbaines
COMPÉTENCES SUPPLEMENTAIRES	
	Voirie et parc de stationnement d'intérêt communautaire
	-Création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire. -Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire. Sont d'intérêt communautaire : toutes les voies communales revêtues ; toutes les voies communales non revêtues, en cours d'aménagement ; toutes les voies communales non revêtues ou les chemins ruraux desservant un équipement d'intérêt communautaire ; les voies communales non revêtues à caractère touristique de rayonnement territorial (la voie correspondant à l'ancienne voie ferrée aujourd'hui défermée et aménagée, dans ses parties classées en voies communales, sur les communes de Saint Marcellin en Forez, Périgneux ; la voie communale menant au château d'Essalois à Chambles ; les voies communales

	« rue de la Terrasse prolongée » et « chemin de Montrond-les-Bains », correspondant à une portion des chemins des Bords de Loire, à Boisset-les-Montrond). La voirie comprend, en plus de la bande de roulement, toutes les dépendances de la voirie : panneaux de signalisation ; feux tricolores ; candélabres, lanternes éclairant la voie ; arbres d'alignement bordant la voie ; trottoirs ; places de stationnement en surface bordant la voie ou dans son emprise ; pistes et bandes cyclables (dans l'emprise de la voie) ; terre-plein central ; accotements et fossés (s'ils assurent l'écoulement des eaux de la chaussée) ; murs de soutènement, murets, autres ouvrages d'art (ponts si édifiés pour maintenir la chaussée ou protéger les usagers). Sont d'intérêt communautaire les parkings de covoiturage spécifiquement aménagés à cet effet.
	Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
	-Lutte contre la pollution de l'air -Lutte contre les nuisances sonores -Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
	Équipements culturels et sportifs
	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Sont d'intérêt communautaire l'entretien et le fonctionnement des équipements suivants : • au titre des équipements culturels : les médiathèques têtes de réseau (MTR) à Saint-Just Saint-Rambert Montbrison et Noirétable ; les ludothèques intercommunales et le service itinérant de ludobus ; la maison des Grenadières à Cervières- le Château de Goutelas à Marcoux ; le pôle culturel du site Dechelette dont le cinéma cinétoile à Saint Bonnet-le Château • au titre des équipements sportifs : la piscine du Petit Bois (à Saint-Just-Saint-Rambert) ; le centre nautique Aqualude (à Montbrison) ; la salle de sport intercommunale (à Noirétable) ; la salle de sport intercommunale (à Boën sur Lignon)
	Actions sociales d'intérêt communautaire
	Sont d'intérêt communautaire : • En matière d'emploi, de formation et d'insertion : la mise en œuvre du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) du Forez, le rôle de prescripteur au titre des contrats d'avenir. • en matière de santé : l'élaboration et mise en œuvre du Plan local de santé en partenariat avec l'Agence régionale de Santé (A.R.S) ; la gestion de la Maison de santé pluridisciplinaire à Noirétable • Actions en faveur de l'enseignement musical auprès des écoles de musique de Boën sur Lignon, de Noirétable et de Saint-Bonnet le Château +actions en faveur de l'enseignement musical portées par l'association Arts et Musiques en Loire Forez +école de musique de Montbrison et St Just St Rambert + école de musique de St Cyprien • Actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Sont d'intérêt communautaire : -concernant la petite enfance : La création, l'aménagement, la gestion et l'entretien des structures d'accueil petite enfance et le soutien aux structures associatives agissant en faveur de la petite enfance répondant aux critères suivants : →les structures d'accueil petite enfance ayant un agrément de plus de 12 places à l'exception des jardins d'enfants →les structures d'accueil petite enfance ayant un agrément de moins de 12 places et dont les bâtiments sont déjà communautaires →les relais assistants maternels -concernant l'enfance et la jeunesse : La création, l'aménagement, la gestion, l'entretien des accueils collectifs de mineurs (ACM) extrascolaires et le soutien aux structures associatives organisatrices d'ACM. Seraient donc d'intérêt communautaire tous les accueils collectifs de mineurs extrascolaires pendant les vacances. -coordination : La coordination de l'offre globale d'accueil petite enfance, enfance, jeunesse et du contrat enfance jeunesse ou de tout autre dispositif équivalent. Depuis la délibération du 11/12/2018, une nouvelle définition de l'intérêt communautaire est donnée en matière de petite enfance, enfance et jeunesse et comprend les équipements suivants : -les 3 établissements d'accueil du jeune enfant (multi-accueils) situés à Saint-Bonnet-le-Château, Sainte-Agathe-la-Bouteresse, Marcilly-le-Châtel -la micro-crèche à Soleymieux -les 7 relais assistants maternels -les accueils collectifs de mineurs extrascolaires/vacances suivants : multi-sites de Saint-Bonnet-le-Château, Noirétable -le soutien aux associations gestionnaires de 3 accueils collectifs de mineurs extrascolaires/vacances actuellement situés à Boën-sur-Lignon, Marcilly-le-Châtel, Marcoux -la coordination de l'offre globale d'accueil petite enfance, enfance - jeunesse et du contrat enfance jeunesse ou tout autre dispositif équivalent
	COMPÉTENCES FACULTATIVES
	Éclairage public
	-la consommation d'électricité et la maintenance afférentes au réseau d'éclairage public bordant les voies ou dans leur emprise, non comprises les dépenses périodiques pour les fêtes et manifestations, éclairage

	d'ornementation, éclairage fonctionnel des communes (parc de sport, bâtiments publics, mise en valeur de monuments, etc...) -l'investissement associé à ce réseau ; Cette compétence comprend l'éclairage public des routes départementales actuellement assurée par les communes ainsi que celui des voies communales non communautaires
	Tourisme
	En complément des actions figurant au titre des compétences obligatoires parmi les actions en matière de tourisme figurent notamment : -L'élaboration et la mise en œuvre du schéma de développement touristique, -L'adhésion, la participation financière et matérielle auprès d'organismes ou structures touristiques sur le territoire, ou à l'extérieur après accord du Conseil communautaire. -Actions en faveur du développement et de la mise en valeur de chemins de grande randonnée à vocation régionale ou interrégionale (GR, chemins de St Jacques de Compostelle, chemins thématiques dépassant l'échelle communautaire, bords de Loire, chemins de l'Astrée, circuits de randonnée tels que définis dans les conventions signées entre les communes et la communauté, -L'aménagement d'un réseau d'aires de camping-cars, -La gestion des équipements touristiques suivants : le village de vacances de Saint-Jean-la-Vêtre ; le site du col de la Loge comprenant le centre d'accueil découverte nature et le domaine nordique ; le local de restauration rapide de la Roche à Noirétable ; la voie de chemin de fer Estivareilles/Pontempeyrat ; le parc résidentiel de loisirs d'Usson-en-Forez
	Fourrière pour animaux : construction, aménagement, entretien et gestion de la fourrière intercommunale pour animaux
	Actions en faveur du développement des nouvelles technologies
	-Actions en faveur des réseaux hertziens locaux -Actions en faveur du très haut débit et des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens des articles L1425-1 et L1425-5 du CGCT -Mise en œuvre et gestion d'un système d'information géographique
	Création et gestion de crématoriums
	Protection et mise en valeur de l'environnement
	-Aménagement et mise en valeur paysagère des cours d'eau et des rives du fleuve Loire. -Opérations tendant à améliorer ou à préserver la qualité des abords et éventuellement des eaux des rivières de la zone communautaire dans le cadre de procédures contractuelles (contrats de rivières et opérations coordonnées notamment). -Actions en faveur de la transition énergétique, du développement des énergies renouvelables et du cadre de vie, notamment via le Plan Climat Air Énergie Territorial, -Actions en faveur du maintien de la biodiversité, et de la préservation des milieux naturels
	Contribution au SDIS : versement de la contribution au Service Départemental d'Incendie et de Secours en lieu et place des communes membres
	Création et gestion de maisons de services publics : création et gestion des maisons de services au public à Noirétable, Saint Bonnet le Château, Boën sur Lignon, et Montbrison
	Actions en faveur de la culture et des loisirs
	-Mise en œuvre et gestion d'un réseau de lecture publique, développement d'actions culturelles en réseau liées à la lecture publique et au jeu -Participation, soutien ou organisation de manifestations culturelles ou sportives déclarées chaque année d'intérêt communautaire.
	Actions en faveur du développement du territoire
	-Soutien aux infrastructures de transport ayant un caractère structurant (aéroportuaire, ferroviaire ou routier) -Élaboration, suivi et animation des politiques contractuelles de développement local avec la Région, l'État, l'Europe ou tout autre partenaire (telles que Leader, Pays d'art et d'histoire, etc...) -Soutien aux actions en matière de développement de l'enseignement supérieur Cette compétence autorise la Communauté d'agglomération à des actions internes et externes à son territoire et dans ce cas, dans le cadre d'actions de coopération

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :

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

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr