

Lyon, le 29 juillet 2019

La présidente

N° D191909

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D 191549 du 19 juin 2019

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du syndicat départemental d'équipement et d'aménagement (SDEA) au cours des exercices 2011 à 2017. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour

Monsieur Pascal TERRASSE
Président
SDEA
6, rue Pierre Filliat
CS 50319
07003 PRIVAS CEDEX

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et directeur départemental des finances publiques de l'Ardèche.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar



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

**SYNDICAT DÉPARTEMENTAL
D'ÉQUIPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT
(SDEA)
(Département de l'Ardèche)**

Exercices 2011 à 2017

Observations définitives
délibérées le 15 mai 2019

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
RECOMMANDATIONS	7
1- PRESENTATION DE L'ORGANISME	8
1.1- La nature et la composition de l'organisme	8
1.1.1- Un syndicat mixte ouvert restreint selon les statuts	8
1.1.2- Une incertitude sur la nature juridique du syndicat en raison de sa composition ..	10
1.2- La gouvernance	11
1.3- La compétence du syndicat	12
1.3.1- L'évolution de la compétence	12
1.3.2- Une assistance technique trop étendue.....	12
1.3.3- L'exercice d'une compétence de développement économique.....	13
1.3.4- Des éléments d'activité se rattachant à une compétence de développement économique à transférer	14
2- L'ACTIVITE	15
2.1- Les missions du syndicat	15
2.2- L'activité d'aménageur	16
2.2.1- Une activité d'aménageur sur des zones d'activités	16
2.2.2- La zone d'activités du Pouzin	16
2.2.3- La zone d'activités de Lavilledieu	19
2.2.4- La conduite d'opération ou AMO	20
2.3- La maîtrise d'ouvrage déléguée	20
2.3.1- L'impact financier.....	20
2.3.2- La régularité des conventions de mandat conclues	20
2.3.3- L'absence de mise en concurrence.....	21
2.4- La gestion du patrimoine	23
2.4.1- Des propriétés immobilières de nature hétéroclite.....	23
2.4.2- Les barrages et les réseaux d'irrigation.....	28
2.4.3- Les cessions et les acquisitions	34
2.4.4- Conclusion sur la gestion du patrimoine.....	34
3- LA GESTION INTERNE	35
3.1- L'archivage	35
3.2- Les frais de réception	35
3.2.1- Des pièces imprécises à l'appui des demandes de paiement.....	35
3.2.2- Un manque de rigueur dans le suivi des commandes des bouteilles de vin.....	36
3.3- Les véhicules	37
3.3.1- L'absence de réglementation interne	37
3.3.2- Les factures de carburant	38
3.4- Les titres restaurant ou chèque-déjeuner	39
3.5- L'absence de commission consultative des services publics locaux	40
3.6- La politique de soutien à l'association du personnel	40
4- LES RESSOURCES HUMAINES	40
4.1- La tenue des dossiers du personnel	40
4.2- Une assimilation du SDEA à une commune de 150 000 habitants à 400 000 habitants erronée	41
4.3- L'évolution des effectifs	42
4.4- Le temps de travail	43
4.4.1- Le cadre légal	43
4.4.2- Le cadre en vigueur au SDEA.....	43
4.4.3- Un mécanisme irrégulier de report de jours de congé.....	44
4.4.4- Les autorisations exceptionnelles d'absence.....	44
4.5- Le personnel extérieur	45
4.6- La gestion des heures supplémentaires	46
4.6.1- La délibération fixant le régime des heures supplémentaires	46

4.6.2-	La procédure interne relative aux heures supplémentaires	46
4.7-	La gestion des comptes épargne temps	47
4.7.1-	Un nombre important de jours épargnés	47
4.7.2-	Une absence de suivi des jours épargnés et indemnisés	47
4.7.3-	Une alimentation irrégulière de jours finalement indemnisés.....	48
4.8-	L'absentéisme.....	49
4.9-	L'absence d'organismes locaux représentatifs du personnel	49
4.9.1-	L'absence de commission administrative paritaire et de comité technique	49
4.9.2-	Les conséquences de l'absence de CT et de CAP	49
4.10-	La politique d'avancement	50
4.10.1-	Avancement de grade.....	50
4.10.2-	Les avancements d'échelon	50
4.10.3-	Des promotion internes irrégulières	50
4.11-	Les procédures de recrutement	53
4.11.1-	L'absence de cadre.....	53
4.11.2-	L'examen des recrutements	53
4.12-	La gestion des agents contractuels	53
4.12.1-	Les renouvellements des contrats à durée déterminée	53
4.12.2-	Des motifs inexacts de recrutement	54
4.12.3-	L'absence de publicité suffisante	54
4.12.4-	L'absence d'un élément essentiel du contrat	55
4.12.5-	L'absence de délibération créant le poste d'archiviste	55
4.12.6-	Les irrégularités dans l'application des contrats	56
4.12.7-	Conclusion sur la gestion des agents contractuels	57
4.13-	Le régime indemnitaire	57
4.13.1-	Le régime général	57
4.13.2-	Le régime indemnitaire mis en place avant le RIFSEEP	58
4.13.3-	Le régime indemnitaire depuis la mise en place du RIFSEEP.....	59
4.13.4-	Un régime indemnitaire sans fondement pour les agents mis à disposition.....	61
4.13.5-	Conclusion sur le régime indemnitaire	61
4.14-	L'évaluation	63
4.15-	L'action sociale	63
4.16-	Conclusion sur les ressources humaines	63
5-	<u>LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	<u>64</u>
5.1-	L'organisation de la fonction achat.....	64
5.1.1-	L'absence de procédure interne	64
5.1.2-	Une organisation complètement décentralisée.....	64
5.1.3-	L'absence de numérotation des marchés	64
5.1.4-	Des marchés signés malgré l'absence de délégations de signature.....	65
5.1.5-	La liste des marchés	65
5.1.6-	Conclusions sur l'organisation de la commande publique.....	66
5.2-	L'analyse de marchés	66
5.2.1-	Les achats réalisés sans mise en concurrence	66
5.2.2-	Les marchés analysés.....	67
6-	<u>LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE</u>	<u>71</u>
6.1-	La date des délibérations budgétaires.....	71
6.2-	Les annexes budgétaires.....	71
6.3-	L'information de l'assemblée délibérante	72
6.4-	Absence de concordance entre le compte administratif et le compte de gestion...	73
6.5-	La fiabilité comptable.....	73
6.5.1-	L'absence de rattachement des charges et des produits	73
6.5.2-	L'absence de comptabilité d'engagement.....	73
6.5.3-	La qualité des prévisions budgétaires	73
6.5.4-	Des restes à réaliser insincères.....	74
6.5.5-	Les provisions	74

6.5.6-	Des erreurs d'imputation comptable	75
7-	<u>LA SITUATION FINANCIERE</u>	<u>75</u>
7.1-	Le périmètre de l'analyse	75
7.2-	Une évolution favorable de l'autofinancement	76
7.3-	L'évolution des produits de gestion.....	76
7.3.1-	Les ressources institutionnelles.....	76
7.3.2-	Les ressources d'exploitation.....	77
7.4-	Le SDEA, un organisme à la charge principalement du département de l'Ardèche	78
7.4.1-	Un soutien financier départemental important.....	78
7.4.2-	La mise à disposition de cinq agents du département	79
7.4.3-	La mise à disposition à titre gratuit de locaux	80
7.5-	L'évolution des charges de gestion	80
7.6-	Le financement des dépenses d'équipement.....	82
7.7-	La situation bilancielle	82
7.7.1-	La dette	82
7.7.2-	Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.....	85
7.7.3-	La trésorerie	85
8-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>87</u>
8.1-	ANNEXE 1 : Décision du Conseil d'État relative à la définition du contrôle analogue.....	87
8.2-	ANNEXE 2 : Annexes budgétaires et financières	87

SYNTHESE

Le syndicat de développement, d'équipement et d'aménagement (SDEA), dont le siège est à Privas, est un établissement public administratif créé en 1963, avec 14,5 M€ de budget de fonctionnement consolidé et un effectif de 23 équivalents temps plein fin 2017. Il a pour objet toute opération concernant l'aménagement et le développement du département de l'Ardèche et dispose d'un patrimoine immobilier important et diversifié, fruit de son histoire. Son objet statutaire a connu de nombreux changements depuis 2003 (l'« *aménagement et développement économique* », puis le « *développement économique et touristique et d'aménagement du territoire* » et enfin une « *assistance technique* » en matière d'aménagement).

Le SDEA a récemment recentré son action sur le développement territorial. Dans ce cadre, l'ancien service de développement économique du département de l'Ardèche a été mis à disposition du SDEA. La loi du 17 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) désignant la région et les intercommunalités comme compétentes en matière de développement économique, ont conduit le département à ne plus intervenir directement dans ce domaine. Cependant, il a confié au SDEA le soin de poursuivre indirectement son action, en raison notamment de la montée en puissance progressive du dispositif régional. La chambre recommande au syndicat de centrer ses interventions économiques sur la solidarité territoriale.

Les zones d'activité, pour lesquelles le SDEA n'est plus compétent, doivent être rapidement transférées aux EPCI concernés.

Le SDEA procure un appui en matière d'aménagement aux collectivités ardéchoises par la conclusion de conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée. La nécessité de respecter les règles de mise en concurrence doit inciter l'établissement à repenser son intervention ; celle-ci doit s'inscrire, selon les nouveaux statuts, dans l'exercice de la compétence dite de solidarité territoriale dévolue par le département au syndicat. Pour éviter toute confusion, une telle intervention devra se recentrer sur les collectivités réellement éligibles au vu de la réglementation (communes rurales et EPCI de moins de 15 000 habitants).

Depuis au moins 2012, le SDEA s'est donné comme objectifs de restreindre sa mission de gestionnaire d'infrastructures et de rationaliser son patrimoine, en cédant les équipements ne relevant plus de son objet statutaire. Ces objectifs n'ont pas encore été atteints.

La gestion interne du syndicat présente des carences importantes.

En matière de gestion des ressources humaines d'abord, l'indemnisation des jours de compte épargne temps non pris s'est apparentée à un complément de rémunération injustifié. Le dispositif de report des jours de congé est irrégulier, et la durée du temps de travail très inférieure à la durée légale. Une pratique très favorable et irrégulière des avancements de grade et des promotions internes et des primes versées irrégulièrement, ont conduit à l'augmentation continue de la masse salariale, en moyenne annuelle de + 7 %. Les irrégularités constatées dans la gestion des personnels contractuels doivent inciter à une gestion plus rigoureuse.

L'utilisation des véhicules de service à des fins privatives n'est pas contrôlée. Les archives sont entreposées dans des conditions ne permettant pas leur conservation, et plusieurs dossiers de marchés récents ont ainsi été détériorés.

Par ailleurs, la chambre a constaté plusieurs situations dans lesquelles les règles relatives aux marchés publics n'ont pas été respectées et la fiabilité des comptes doit être améliorées.

Le département soutient financièrement le SDEA par des ressources d'exploitation importantes, en prenant en charge la majeure partie des annuités des contrats de prêt conclus par l'établissement, en accordant des avances dans le cadre des zones d'activité et en mettant à disposition à titre gratuit des bureaux et des garages. Aujourd'hui, l'essentiel de la dette du SDEA est supporté directement ou indirectement par le département.

Un titre de recette émis en 2013 n'a toujours pas été intégralement remboursé au département (il reste 840 k€ de créance fin 2018) alors même que le SDEA dispose d'un niveau de trésorerie suffisant pour ce faire.

Compte tenu de l'ampleur de son soutien financier, le département pourrait envisager à moyen terme une reprise en régie de ces missions, pour réaliser des économies d'échelle en gestion, et pour sécuriser les procédures d'achat et de gestion des ressources humaines. Au préalable, le syndicat devra toutefois rationaliser sa politique patrimoniale, en cédant une partie de ses biens immobiliers et équipements aux organismes publics compétents, à moins d'une reprise de l'ensemble de l'actif par le département.

RECOMMANDATIONS

En matière de compétences et d'activités :

Recommandation n° 1 : centrer les interventions économiques sur la solidarité territoriale.

Recommandation n° 2 : réserver le recours aux services du SDEA aux membres réellement éligibles selon la réglementation.

Recommandation n° 3 : organiser le transfert des zones d'activité en concertation avec les EPCI compétents.

En matière de gestion du patrimoine immobilier

Recommandation n° 4 : rationaliser la gestion du patrimoine en fixant des objectifs mesurables en matière de cession immobilière et foncière et en organisant le transfert des équipements et des biens dont la fonction ne ressort plus de l'objet du syndicat comme le château des Célestins ou les retenues d'eau.

En matière de gestion des ressources humaines

Recommandation n° 5 : mettre en œuvre la durée annuelle de temps de travail de 1 607 heures.

Recommandation n° 6 : respecter la réglementation en matière de recrutement des agents titulaires comme contractuels.

En matière de gestion interne

Recommandation n° 7 : organiser la gestion des archives.

Recommandation n° 8 : élaborer une procédure formalisée en matière de commande publique.

Recommandation n° 9 : revenir sur l'assimilation du SDEA à une commune de 150 000 habitants à 400 000 habitants.

Recommandation n° 10 : améliorer les prévisions et la sincérité des inscriptions budgétaires.

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 du syndicat de développement, d'équipement et d'aménagement (SDEA) pour les exercices 2011 à 2017, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 3 avril 2018, adressée à M. Pascal TERRASSE président du syndicat depuis 2015. Ses prédécesseurs sur la période contrôlée, M. Jean-Claude TOURNAYRE et M. Jérôme GROS, ont également été informés par lettres du 27 avril 2018.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la qualité de l'information financière ;
- la régularité budgétaire et la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- la gouvernance et la gestion des ressources humaines ;
- la gestion du patrimoine et la politique d'investissement ;
- la commande publique.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al. 1 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 septembre avec M. Jean-Claude TOURNAYRE, le 26 septembre avec M. Pascal TERRASSE et le 28 septembre 2018 avec M. Jérôme GROS.

Lors de sa séance du 8 novembre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 20 décembre 2018 à M. Pascal TERRASSE, ainsi que, pour celles les concernant, à M. Jérôme GROS et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 15 mai 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE L'ORGANISME

1.1- La nature et la composition de l'organisme

1.1.1- Un syndicat mixte ouvert restreint selon les statuts

Le SDEA, dont le siège est à Privas, est un établissement public créé en 1963. Il a pour objet toute opération concernant l'aménagement et le développement du département de l'Ardèche. Il gère un patrimoine immobilier important et diversifié, fruit de son histoire comme un aérodrome, un parc zoologique ou un château.

Il est soumis au principe de spécialité en tant qu'établissement public (EP) et son activité est donc limitée à son objet statutaire.

Il s'agit d'un syndicat mixte dit « *ouvert restreint* » : ouvert car il est composé d'au moins deux catégories de collectivités différentes (communes et département), et restreint car il n'est composé que de collectivités territoriales. C'est également un établissement public (EP) de nature administrative, selon ses statuts adoptés en juillet 2017. C'est une nouveauté par rapport aux statuts adoptés en mars 2011 qui n'indiquaient rien sur ces deux points. Ces statuts modifient également la dénomination de l'établissement, le syndicat départemental d'équipement de l'Ardèche devenant le syndicat de développement, d'équipement et d'aménagement.

L'article L. 5721-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les dispositions dudit code relatives au contrôle de légalité¹ et au caractère exécutoire² des actes des autorités départementales sont applicables aux syndicats mixtes ouverts.

Ce même article prévoit que leur sont également applicables les dispositions des chapitres II et VII du titre I du livre VI de la première partie du CGCT relatives au contrôle budgétaire et au comptable public³.

Enfin, en ce qui concerne les dispositions financières, l'article L. 5722-1 du CGCT prévoit que les syndicats mixtes ouverts sont soumis aux dispositions du livre III de la deuxième partie applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants⁴.

Le comité syndical d'un syndicat mixte comprenant au moins un département ou un groupement de départements peut toutefois opter pour l'application des dispositions du livre III de la troisième partie⁵.

Le SDEA compte 293 adhérents directs, dont 250 communes, quinze établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), dix syndicats, un département et dix-sept établissements publics divers⁶.

Depuis l'abandon en 2017 des cotisations municipales au profit d'un tarif intercommunal, le rythme des adhésions s'est accru. La couverture totale de l'Ardèche, 339 communes ressortant de dix-neuf EPCI-FP, pourrait être rapidement atteinte. La communauté d'agglomération d'Annonay est en cours d'adhésion.

Le syndicat n'a pas une connaissance exhaustive de ses membres comme l'indiquent les cas de double adhésions :

- celle de la commune de Banne avec une demande d'adhésion, entérinée par délibération du SDEA du 6 mars 2015, doublonnée le 2 mars 2018 ;
- celle de la commune de Monestier avec une demande d'adhésion, entérinée par délibération du SDEA du 29 octobre 2014, doublonnée respectivement le 2 mars 2018.

Par ailleurs, le processus d'adhésion n'est pas toujours rigoureux :

- le CCAS de Saint-Martin-d'Ardèche : adhésion entérinée par délibération du SDEA du 9 septembre 2016 visant une délibération du conseil d'administration du 28 juin 2016, mais sans délibération du CCAS (le titre de 30 € de 2017 a néanmoins été réglé) ;

¹ Articles L. 3132-1 à L. 3132-4 et R. 3132-1 à R. 3132-2.

² Articles L. 3131-1 à L. 3131-6 et R. 3131-1 à R. 3131-2.

³ Articles L. 1612-1 à L.1612-20 et L.1617-1 à L.1617-5.

⁴ Articles L. 2311-1 à L. 2342-2 du CGCT.

⁵ Articles L. 3311-1 à L. 3342-1 du CGCT.

⁶ Un centre de gestion de la fonction publique territoriale, dix centres communaux d'action sociale (CCAS) ou intercommunaux (CIAS), trois établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), trois hôpitaux.

- le CCAS de Saint-Privat : adhésion entérinée par délibération du SDEA du 13 avril 2012 visant une simple lettre d'intention en l'absence de la délibération du conseil d'administration ;
- le CCAS de Lalevade-d'Ardèche : adhésion entérinée par délibération du SDEA du 20 décembre 2013 visant une délibération du 9 décembre 2013 du conseil d'administration.

Les délibérations concernant les deux derniers CCAS n'étaient toujours pas parvenues à la préfecture en juillet 2018.

La chambre recommande au syndicat de suivre rigoureusement les processus d'adhésion afin d'éviter les doubles adhésions et de s'assurer de la régularité des adhésions en cours.

1.1.2- Une incertitude sur la nature juridique du syndicat en raison de sa composition

La loi distingue les syndicats mixtes « fermés » (article L. 5711-1 du CGCT) dont la composition est limitée à des communes et à leurs groupements (EPCI) et les syndicats mixtes ouverts (article L. 5721-2 du CGCT) dont la composition est ouverte :

- à d'autres collectivités (département, région) : il s'agit alors de syndicat mixte ouvert restreint ;
- à d'autres établissements publics en plus des collectivités susmentionnées : il s'agit de syndicat mixte ouvert élargi.

Au moins un centre hospitalier, l'Elisée Charra situé à Lamastre, a adhéré au SDEA en 2012, ce qui en a fait un syndicat mixte ouvert élargi (délibération du comité syndical du 13 avril 2012 et lettre à la préfecture le 15 mai 2012). Un centre hospitalier n'étant pas une collectivité territoriale mais un établissement public national, son adhésion à un syndicat mixte ouvert « *restreint* » en fait un syndicat mixte ouvert « *élargi* ».

Cette modification aurait dû entraîner plusieurs conséquences pour le syndicat dont :

- l'impossibilité de bénéficier du FCTVA⁷ ;
- la non exonération de l'impôt sur les sociétés (article 207-1-6° du code général des impôts)⁸ ;
- la non exonération de la taxe sur les salaires (article 231 du code général des impôts) ;
- l'absence d'indemnités de fonction pour les présidents et vice-présidents, de remboursements des frais de déplacement et des autres frais, de véhicule à disposition des membres ou des agents lorsque l'exercice des mandats ou des fonctions le justifie (article L. 5721-8 du CGCT) ;
- l'impossibilité d'une mise à disposition ascendante ou descendante de tout ou partie des services (article L. 5721-9 du CGCT).

Par ailleurs, ce nouveau statut aurait entraîné l'impossibilité d'employer des fonctionnaires, les agents ne pouvant être que des agents non statutaires (réponse ministérielle question écrite 45529 du 27 février 1984, JO A.N. 22 octobre 1984⁹) de droit public s'ils sont affectés à un service public administratif.

⁷ La liste des bénéficiaires du fonds est limitativement fixée par l'article L. 1615-2 du CGCT, qui inclut les syndicats mixtes fermés ou limités à des collectivités et leurs groupements, mais exclut les syndicats mixtes ouverts à d'autres personnes morales non bénéficiaires (établissement public de santé par exemple).

⁸ L'article 207, 1 6° bis : les établissements publics en particuliers sont exonérés de l'impôt sur les sociétés pour les activités réalisées dans le cadre d'une concession d'aménagement.

⁹ « Les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale s'appliquent aux personnes qui, régies par le titre premier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, ont été nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative : 1° des communes ; 2° des départements ; 3° des régions ; 4° de leurs établissements publics ; 5° des offices publics d'habitation à loyer modéré ; 6° des caisses de crédit

Selon le SDEA, la délibération du 3 juillet 2017 ne listant plus en annexe aucun établissement public national, la situation juridique du syndicat serait clarifiée. Toutefois, les statuts prévoient qu'une décision de retrait d'un membre doit faire l'objet d'une délibération adoptée à la majorité absolue du comité syndical, notifiée à l'ensemble des membres et fixant les conditions du retrait, en accord avec le membre intéressé. Or aucune délibération n'a été produite en ce sens pour l'hôpital Ellysée Charrat malgré une demande puis une relance de la chambre.

Le syndicat pourrait utilement se rapprocher des services de la préfecture pour clarifier ce point et tirer les conclusions d'un changement de statut ou décider, en concertation avec les membres concernés, de l'exclusion des établissements publics nationaux.

1.2- La gouvernance

Le président du syndicat, ordonnateur des dépenses et des recettes, est élu au sein du bureau ; il préside également le comité syndical.

Le nombre de vice-présidents est déterminé par délibération du comité syndical.

Le président donne, par arrêté, délégation de signature aux vice-présidents, au directeur général et au directeur technique.

M. Pascal TERRASSE, conseiller départemental, ancien député, ancien président du conseil général de l'Ardèche, est le président du syndicat depuis le 5 mai 2015¹⁰. Les anciens ordonnateurs, M. Jérôme GROS entre 2011 et 2015 et M. Jean-Claude TOURNAYRE entre 2008 et 2011, étaient également conseillers généraux du département de l'Ardèche.

A la suite de la modification des statuts du syndicat par délibération du 18 mars 2011, l'organisme était administré par un comité syndical dont la majorité des membres (vingt-et-un) était désignée par le conseil départemental, le reste (dix) par l'assemblée générale des adhérents.

Le comité syndical est l'organe délibérant¹¹.

Le bureau syndical était composé de dix membres désignés par le conseil départemental et de quatre membres représentant les autres adhérents.

municipal, à l'exception des directeurs et des agents comptables . Par cette définition, le législateur n'a entendu conférer la qualité de fonctionnaire territorial qu'aux seuls agents des collectivités locales et des groupements de collectivités locales et d'établissements publics ne comprenant que des organismes mentionnés ci-dessus. En conséquence, en ce qui concerne les personnels des parcs naturels régionaux, seuls les personnels des syndicats mixtes ne regroupant que des collectivités locales ou des établissements publics qui en émanent ou qui les regroupent, ont vocation à relever du statut de la fonction publique territoriale ».

¹⁰ Il a par ailleurs été nommé inspecteur général de l'administration du développement durable par la voie du tour extérieur par décret du 16 mars 2017.

Il est également président du syndicat mixte de l'espace de restitution de la grotte Chauvet du Pont-d'Arc et président du conseil de surveillance de l'hôpital intercommunal de Bourg-Saint-Andéol-Viviers. Enfin il préside la commission locale d'information de la centrale nucléaire de Cruas-Meysse.

¹¹ En plus de prendre toutes les décisions nécessaires à l'administration du syndicat, il donne toute délégation qu'il juge utile au bureau, à l'exception :

- du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ;
- de l'approbation du compte administratif ;
- des dispositions à caractères budgétaires prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 ;
- des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ;
- de l'adhésion de l'établissement à un établissement public ;
- de la délégation de la gestion d'un service public ;
- de la création des emplois.

La composition de ces organes a été modifiée, à la suite des observations de la chambre relatives à l'examen de la gestion de la commune de Privas en 2017 :

- le comité syndical est maintenant composé de 28 membres dont quatorze représentent le département, sept les communes membres et sept les EPCI membres ;
- le bureau syndical est composé de seize membres dont huit représentent le département, quatre les communes et quatre les EPCI ;
- le bureau syndical élit en son sein un président parmi les représentants du département et deux à sept vice-présidents.

Le comité syndical donne toute délégation qu'il juge utile au bureau « à l'exception du vote du budget, de l'approbation du compte administratif et des décisions relatives aux modifications des statuts ». Le champ pouvant faire l'objet d'une délégation par le comité syndical au bureau est donc étendu. Enfin, l'indemnité attribuée au président et aux vice-présidents n'est plus obligatoire mais devient une simple faculté.

1.3- La compétence du syndicat

1.3.1- L'évolution de la compétence

Les statuts du SDEA de 2003 prévoyaient une compétence du syndicat en matière « d'aménagement et de développement économique du Département » et ceux de 2011 une compétence en matière de « développement économique et touristique et d'aménagement du territoire ». Les statuts adoptés en 2017 mentionnent « une assistance technique dans les conditions prévues par l'article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales »¹². Les statuts de 2017 prévoient également la mise à disposition de services par voie de conventions afin de contribuer à des missions « d'aménagement ou de développement dans l'intérêt des adhérents »¹³.

1.3.2- Une assistance technique trop étendue

Aujourd'hui, le SDEA est juridiquement compétent en matière de solidarité territoriale par délégation du département, comme le rappellent les statuts en référence à l'article L. 3232-1-1 du CGCT.

Le décret d'application codifié à l'article R. 3232-1 du CGCT dispose notamment que : « *Peuvent bénéficier de l'assistance technique mise à disposition par le département, instituée par l'article L. 3232-1-1 :*

1° Les communes considérées comme rurales en application du I de l'article D. 3334-8-1, à l'exclusion de celles dont le potentiel financier par habitant, tel qu'il est défini par l'article

¹²L'article L. 3232-1-1 dispose que « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, de la prévention des inondations, de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat une assistance technique.*

Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'Article L. 5721-2 dont il est membre (...) »

¹³ Article 2 des statuts : « *le syndicat assure pour le compte de ses membres qui en font la demande une assistance technique dans les conditions prévues par l'article L. 3232-1-1 du CGCT, comprenant notamment des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée.*

En outre, le syndicat peut également assurer, au profit de tout organisme à caractère public, des mises à disposition de services par voie de conventions s'exerçant, sur le périmètre géographique correspondant au territoire de ses adhérents, dès lors que l'objectif de ces conventions contribue à des missions d'aménagement ou de développement dans l'intérêt des adhérents pour lequel le syndicat exerce ses activités ».

*L. 2334-4, était, pour l'année précédant la demande d'assistance, supérieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 5 000 habitants ;
2° Les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 15 000 habitants pour lesquels la population des communes répondant aux conditions fixées par le 1° représente plus de la moitié de la population totale des communes qui en sont membres ».*

Or, des EPCI de plus de 15 000 habitants, comme la communauté d'agglomération Privas-Centre-Ardèche (CAPCA), ou des communes qui ne peuvent être considérées comme rurales, comme celle de Privas, ont bénéficié de cette assistance technique.

Il conviendrait pour se conformer à la loi¹⁴ que le SDEA recentre ses activités d'assistance technique sur les communes rurales et les EPCI de moins de 15 000 habitants majoritairement composés de communes rurales.

Par ailleurs, l'article R. 3232-1-4 du CGCT prévoit notamment que : « *Le suivi et l'évaluation de l'assistance technique sont assurés par un comité qui en établit un bilan d'activité annuel. Le comité comprend notamment des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires, un représentant du préfet du département, un représentant de l'agence de l'eau et, s'il y a lieu, un représentant du ou des établissements publics territoriaux de bassin compétents dans le département concerné* ». Ce comité ne s'est pas réuni dans le cas du SDEA, selon l'ordonnateur.

1.3.3- L'exercice d'une compétence de développement économique

La délibération du 1^{er} décembre 2017 relative à la cotisation annuelle des adhérents définit un socle de services, soit les missions du SDEA en plus de l'aménagement. Elles sont au nombre de cinq.

- La valorisation du foncier d'activité de chaque EPCI.

Après avoir établi un état des lieux du foncier d'activité, le SDEA propose des solutions d'aménagement, de financement et de suivi opérationnel.

Un comité du foncier (composé de l'État, de la région, du département, d'EPORA, de la SAFER, du CAUE, de CCI et de CCA¹⁵) analyse les projets des EPCI, optimise les financements et assure les échanges avec les partenaires.

Le syndicat propose également un service de promotion immobilière.

Il s'agit ainsi d'appuyer les EPCI dans l'exercice de leur compétence d'aménagement, ce qui est limité en principe aux EPCI de moins de 15 000 habitants dans les conditions définies à l'article R. 3232-1 du CGCT.

- L'attractivité et le développement exogène du territoire.

Le syndicat met à disposition des moyens de prospection en vue d'implanter ou de reprendre des entreprises, en lien avec l'antenne régionale de développement économique.

Par ailleurs, le SDEA conseille les « *porteurs de projets* » dans le cadre de l'implantation des entreprises.

¹⁴ Qui prévaut sur les statuts même si ces derniers ne la contredisent pas au cas présent.

¹⁵ EPORA : établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes ; SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural ; CAUE : conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement ; CCI : chambre de commerce et d'industrie ; CCA : commission communale d'aménagement.

- L'ingénierie et le suivi des projets économiques.

Le SDEA instruit les dossiers pour le compte du département de l'Ardèche et en partenariat avec l'antenne régionale dans le cadre des filières agroalimentaire, bois, maintien ou création de commerce de proximité.

Le SDEA propose également aux EPCI une convention lui déléguant l'aide à l'immobilier d'entreprise, et un service d'élaboration de plans de financement de projets « *ayant une vocation économique et dont le coût de réalisation est supérieur à 300 000 €* ».

- La production et l'analyse des données économiques relatives au territoire de l'Ardèche en jouant le rôle d'un observatoire économique.
- L'accompagnement des EPCI concernés par « *des mutations économiques ou la reconversion d'activités* ».

Le syndicat assure le « *traitement des difficultés d'entreprises* » et participe à la « *revitalisation du bassin d'emploi* ». L'atout du SDEA résiderait dans sa proximité.

Les agents du service de développement économique du département de l'Ardèche ont été mis à disposition du SDEA en mars 2017 (cf. infra) pour accomplir ces missions. Ce service a été renommé à cette occasion *Pôle développement territorial* mais continue d'exercer ses anciennes missions. A titre d'exemple, des conventions en projet concernent le développement économique de la communauté de communes de Berg-et-Coiron et celui de Val-de-Ligne.

Les fiches de poste des agents du service de développement territorial font également mention de mission liée au développement économique. Ainsi d'une « *aide à la définition des orientations stratégiques en matière de développement économique* » et d'un « *Accompagnement des projets d'implantation et de développement en lien avec la Région et les EPCI* ». Une autre fiche de poste mentionne l'animation du réseau « *des agents de développement économique des EPCI et autres acteurs de l'économie* ».

L'évaluation annuelle pour l'année 2017, réalisée pour le compte du département par le directeur du SDEA, mentionne les objectifs fixés au chef du service de développement territorial pour 2018 :

« *Développement des relations avec les partenaires du développement*

- assurer le suivi et la mise en place du partenariat avec l'agence Régionale [nota : de développement économique].

Définit les interventions stratégiques en direction des EPCI.

Gestion des relations internes externes en matière de développement économique

- relation avec les élus et les services du CD 07 dans le cadre de la convention ;
- expertise et suivi des projets stratégiques ».

1.3.4- Des éléments d'activité se rattachant à une compétence de développement économique à transférer

Aux termes de l'article L. 1511-2 du CGCT, la définition des régimes d'aides de droit commun aux entreprises est désormais de la compétence exclusive de la région.

Toutefois, les départements, d'une part, peuvent encore financer des opérations dans le champ économique au titre de la solidarité territoriale, et d'autre part, conservent des compétences économiques résiduelles dans des cas limitativement prévus par la loi. Ainsi, lorsque l'initiative privée est défaillante, ils peuvent contribuer au financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises, nécessaires aux besoins de la population en milieu

rural, à la demande des communes ou des EPCI qui en assurent la maîtrise d'ouvrage. Ils peuvent également compléter, sous forme de subventions et par convention avec la région, les aides accordées par cette dernière aux entreprises du domaine agricole. Ils conservent la faculté d'octroyer des aides spécifiques¹⁶.

Les aides à l'immobilier d'entreprise relèvent du bloc communal même si une délégation est possible en faveur du département par voie de convention.

En matière de développement économique, la région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) s'appuie sur l'association Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises créée en application du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII) adopté par le conseil régional en décembre 2016. Conformément à ses statuts, l'association met en œuvre la stratégie économique définie dans le SRDEII, en déployant localement ses équipes auprès des entreprises et des porteurs de projet. Cette agence de développement économique compte neuf antennes dont une antenne bi-départementale pour l'Ardèche et la Drôme, avec deux salariés.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du SDEA indique que ces activités dans le champ économique interviennent non dans le cadre d'une compétence de développement économique mais de missions d'ingénierie et de mutualisation au profit de ses membres, en application d'une convention établie avec le département. Le département considère ainsi qu'il a mutualisé avec les intercommunalités ardéchoises le service d'ingénierie auparavant intégralement dédié à la conduite de son action économique. Ce service peut être sollicité par les intercommunalités pour mettre en œuvre leurs propres interventions.

La chambre constate que le département continue de s'impliquer indirectement dans une compétence, pourtant désormais régionale, ce que le président du conseil départemental explique par l'« *approche pragmatique* » qu'appelle « *la montée en puissance hésitante du dispositif d'agence régionale* ».

La chambre recommande donc au SDEA de se rapprocher de la région, de l'association Auvergne-Rhône-Alpes Entreprises et du département de l'Ardèche afin de mieux préciser le rôle de chacun, pour se conformer à la réglementation en matière de développement économique. Ce travail ne doit pas exclure toute réflexion sur l'avenir du personnel départemental expert en ingénierie et en développement économique.

2- L'ACTIVITE

2.1- Les missions du syndicat

Ses missions sont de deux ordres :

En premier lieu, la gestion et l'exploitation des propriétés du SDEA. Il s'agit de trois barrages, trois plans d'eau touristiques, un aérodrome, trois zones d'activités économiques, le Safari Parc de Peaugres, deux réseaux d'irrigation agricole, le château des Célestins, soit un patrimoine très diversifié.

¹⁶ Instruction au gouvernement du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, en application de la loi NOTRé.

Pour ces missions, le SDEA agit en qualité de propriétaire ou d'exploitant, pour contribuer au développement économique et touristique ainsi qu'à l'aménagement sur le territoire du département.

En second lieu, la mise à disposition de ses compétences vis-à-vis des collectivités et établissements publics adhérents.

Les modalités d'intervention prennent alors plusieurs formes :

- la maîtrise d'œuvre (pour les infrastructures, les projets d'eau potable et d'assainissement) ;
- la conduite d'opération, assistance technique approfondie incluant la programmation de l'équipement projeté ;
- le mandat (ou maîtrise d'ouvrage délégué) qui permet une assistance sur les volets technique, juridique, financier et administratif.

2.2- L'activité d'aménageur

2.2.1- Une activité d'aménageur sur des zones d'activités

Le SDEA est intervenu comme aménageur sur quatre zones d'activités.

Tableau 1 : Etat de commercialisation des zones d'activités

en m ²	Superficie totale	Superficie vendue	Superficie à commercialiser
ZA Rhône-Vallée-au-Pouzin	918 000	457 644	460 356
ZA Lavilledieu	636 000	376 312	259 688
Lotissement horticole et maraîcher Cruas	139 147	131 789	7 358*
Lotissement à usage industriel et commercial Meysse	107 661	107 661	0

Source : réponse du SDEA du 8 octobre 2018

*Pour la zone de Cruas, les 7 358 m² correspondent à une vente qui est en cours.

La zone de Meysse (pour une surface restante de 44 642 m²) a été vendue à la communauté de communes en décembre 2016, selon l'ordonnateur.

Les deux zones les plus importantes, dont certaines surfaces restent à commercialiser, peuvent faire l'objet des observations suivantes.

2.2.2- La zone d'activités du Pouzin

La zone d'aménagement la plus importante d'un point de vue économique est située dans la commune du Pouzin, soit la zone industrielle Rhône-Vallée. Le SDEA est propriétaire et aménageur de « sa propre initiative » ; il s'agit en réalité d'une activité endossée à la demande du département de l'Ardèche. Le SDEA gère, promeut et commercialise cette zone. La compétence sur les zones d'activités et les zones industrielles était à l'origine dévolue aux communes¹⁷.

¹⁷ Sont également parties prenantes dans le cadre de cette zone, les communes adhérentes du SDEA suivantes : Baix, Beauchastel, Chomérac, Flaviac, La Voulte-sur-Rhône, Rompon, Saint-Fortunat-sur-Eyrieux, Saint-Lager Bressac, Saint-Julien-en-Saint-Alban, Saint-Laurent-du-Pape, Saint-Cierge-la-Serre et Saint-Symphorien-sous-Chomérac. Parmi ces communes, sont membres de la CAPCA les communes suivantes : Beauchastel, Chomérac, Flaviac, La Voulte-sur-Rhône, Rompon, Saint-Fortunat-sur-Eyrieux, Saint-Julien-en-Saint-Alban, Saint-Laurent-du-Pape, Saint-Cierge-la-Serre et Le-Pouzin. Tandis que sont membres de la communauté de communes Ardèche-Rhône-Coiron (CCARC) les communes suivantes : Baix, Saint-Lager-Bressac, Saint-Symphorien-sous-Chomérac.

2.2.2.1- Un risque financier pour le département de l'Ardèche

Une partie de la zone industrielle Rhône-Vallée est inondable et ne serait donc plus constructible.

Selon l'ordonnateur, la zone est divisée entre une partie sud totalement occupée, à l'exception de 1,5 hectares déjà promis à une société, et une partie nord d'environ 50 hectares disponibles mais inconstructible au vu du projet de plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) de 2017.

Sur cette zone, 26 hectares font aujourd'hui l'objet de deux projets de parcs photovoltaïques¹⁸.

Les risques pour les collectivités sont :

- le départ des entreprises implantées au nord de la zone ;
- l'absence de foncier économique sur la partie ardéchoise de la Vallée-du-Rhône ;
- le risque financier pour le département qui a garanti les emprunts et fait des avances à hauteur de 10 M€.

Les pistes évoquées sont :

- promouvoir les projets photovoltaïques sur 25 hectares situés sur les parcelles les plus exposées, avec une intervention de l'EPORA ;
- face au risque de départs d'entreprise, protéger ces entreprises du risque d'inondation¹⁹.

La superficie du projet du parc de panneaux photovoltaïques avec la société CN'Air est de 16,2 hectares clôturés²⁰. Cette centrale aurait une puissance crête²¹ de 10 MWc²² pour une production annuelle d'électricité de 16 850 MWh²³.

Le département a consenti des avances remboursables pour l'aménagement de la zone du Pouzin au SDEA pour un total de 10,9 M€ au 31 décembre 2017. L'ordonnateur a indiqué que la convention le liant au département prévoit que les titres de recettes relatifs au remboursement des avances sont émis au fur et à mesure des ventes du foncier.

Or en décembre 2013, le département a émis un titre pour le remboursement de 1,5 M€, que le SDEA n'a pu régler que partiellement, avec retard, par un paiement de 560 k€ en janvier 2015, puis un second de 100 k€ en décembre 2016.

Il reste aujourd'hui 840 k€ à rembourser, pour lesquels le syndicat a été mis en demeure par lettre du payeur départemental du 2 juin 2017. L'ordonnateur avait alors indiqué en retour rembourser les fonds « *au fur et à mesure des ventes de terrains* ».

Le comptable a adressé une mise en demeure un mois « *avant mise en place de la procédure de mandatement d'office* » par lettre du 17 avril 2018. Cependant, à ce jour, aucune procédure de mandatement d'office n'a été initiée.

La chambre constate que le SDEA ne s'est toujours pas acquitté de cette dette malgré les relances du comptable et alors même qu'il dispose d'une trésorerie suffisante (cf. infra).

¹⁸ EDF Energies Nouvelles sur 10 hectares et CN'Air sur 16 hectares.

¹⁹ Pour cela, selon le SDEA, le PPRI ne serait pas l'outil adapté. Il conviendrait au contraire que l'État soutienne les collectivités dans la mise en œuvre d'un plan d'accompagnement de l'amélioration des digues et de leur suivi.

²⁰ Source : enquête publique décidée par arrêté préfectoral n° DDT/SUT/05022018/81 du 5 février 2018 et qui concerne la demande de permis de construire d'une centrale photovoltaïque sur le territoire de la commune de Le-Pouzin au lieu-dit « île Chambenier ». Cette demande de permis de construire a été déposée le 9 décembre 2016 par la Compagnie Nationale du Rhône (CNR).

²¹ Ou puissance maximale du dispositif.

²² Mégawatts crête.

²³ Mégawatts heure.

Le récapitulatif des avances consenties par le département au SDEA indique que ce dernier doit au département 8 851 k€ au 31 décembre 2017, ce qui constitue un risque financier pour le département.

2.2.2.2- L'absence de transfert de la zone

La notion de zone d'activités, qui n'est pas légalement définie, est déterminée par le libellé de la compétence concernée, qui mentionne expressément la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de la zone par la collectivité²⁴.

Les communes avaient conclu un accord financier et fiscal en 1997 qui prévoyait une prise en charge mutualisée du rabais sur les prix de vente des terrains et le partage du produit fiscal résultant de ces implantations selon un mécanisme de solidarité.

En 2014, lors de la fusion d'anciennes communautés de communes à fin de création de la CAPCA, la question s'est posée du transfert de cette zone d'activités à la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2014. Présenté parmi plusieurs options, le transfert n'avait pas été retenu.

Les communes ont choisi de ne pas transférer la zone à la CAPCA afin, d'une part, de préserver l'accord financier et fiscal, et, d'autre part, de maintenir leurs prérogatives sur la zone. Le mécanisme de versement des attributions de compensation par la CAPCA à ses communes membres tenait compte de cet accord financier et fiscal.

Par une délibération du 18 février 2015, la CAPCA affirmait ainsi que : « *la zone départementale du Pouzin nous permet de bénéficier de surfaces d'accueil très importantes, dédiées principalement à l'industrie. Intégrée à notre offre globale de sites d'accueil d'entreprises, elle peut devenir un « produit d'appel » et être un levier pour la promotion économique de l'ensemble de notre territoire intercommunal. Le travail de définition de l'intérêt communautaire pourrait prochainement nous amener à classer cette zone d'intérêt communautaire, tout en conservant le SDEA comme aménageur* ».

Le conseil communautaire a défini sa stratégie de développement économique et entendait poursuivre l'investissement sur les zones d'activités, en tant qu'aménageur ou en appui au SDEA.

En application de la loi NOTRe, les compétences obligatoires et optionnelles des communautés de communes et communautés d'agglomération ont été étendues, avec des transferts échelonnés de 2017 à 2020. Parmi ces compétences nouvelles ou renforcées, le bloc des compétences obligatoires a inclus le développement économique et notamment la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires. La loi a supprimé la mention de l'intérêt communautaire, notamment pour les zones d'activités industrielles et commerciales à compter du 1^{er} janvier 2017²⁵.

²⁴ Une zone d'activités se définit par sa cohérence d'ensemble, la densité des activités déployées au sein de la zone et traduit une volonté publique d'y développer une action économique de façon coordonnée. En effet, pour être qualifié de zone d'activités économiques, un espace doit être pensé comme un ensemble cohérent et spécialement aménagé (voiries, réseaux) pour générer une activité économique, c'est-à-dire attirer des entreprises et assurer ainsi le développement économique du territoire. Ainsi à l'instar de la domanialité publique, c'est aussi en fonction de la volonté d'affectation et la présence d'équipements spéciaux qu'il faut se déterminer.

²⁵ Ainsi le nouvel article L. 5216-5 du CGCT dispose notamment que « *La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :*

1° *En matière de 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* ».

La distinction, jusqu'alors possible dans les statuts, entre zones d'activités économiques communales et zones d'activités économiques intercommunales, est supprimée depuis le 1^{er} janvier 2017. L'ensemble de ces zones relève depuis de la seule compétence de l'EPCI. Cela se traduit par un transfert des zones communales à l'EPCI concomitamment au transfert de plein droit de l'ensemble de la compétence à compter du 1^{er} janvier 2017.

L'année 2016 devait être une année de transition. L'EPCI pouvait donc, en concertation avec les communes membres, effectuer un état des lieux des zones d'activités communales, afin d'identifier leur état d'avancement, les emprunts en cours, les voiries et réseaux divers (VRD) et les charges ainsi que tous les droits et obligations qui s'y rattachent.

Toutefois, la zone du Pouzin incluant le parc Rhône-Vallée n'a pas été transférée à la CAPCA au le 1^{er} janvier 2017.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental explique l'absence du transfert de la zone par la révision de l'évaluation du risque d'inondation par les services de l'Etat. Le président du SDEA a fait état d'un travail en cours en lien avec la CAPCA et les services de la préfecture pour évaluer la valeur des terrains et conduire au transfert de la zone.

La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur et recommande que ce transfert intervienne dans les meilleurs délais.

2.2.3- La zone d'activités de Lavilledieu

Cette zone, implantée sur la communauté de communes du Bassin-d'Aubenas (CCBA)²⁶, a été créée en 1972 sous la forme d'une zone d'aménagement concertée (ZAC). La réalisation de cette zone a été confiée au SDEA, qui assure par ailleurs en être propriétaire²⁷. Dans le cadre de sa mission d'aménageur, il a viabilisé des terrains pour la commercialisation d'une cinquantaine d'hectares sur les 80 hectares de superficie de la ZAC. Depuis, la commercialisation est lente mais régulière, selon le SDEA.

Les statuts de la CCBA précisent que la communauté de communes doit définir l'intérêt communautaire des zones d'activités au plus tard le 31 décembre 2018. L'article et la gestion de zone d'activités à la définition d'un intérêt communautaire, la zone de Lavilledieu devrait relever désormais de la compétence de la CCBA.

Par ailleurs, un risque financier est constitué par le montant des avances à rembourser au 31 décembre 2017 de 387 k€²⁸. En outre, il reste à commercialiser des biens pour un montant évalué à 1,1 M€ au 3 décembre 2017.

Les ordonnateurs du SDEA et du conseil départemental ont affirmé que la compétence était bien exercée par la communauté de communes, le SDEA intervenant comme simple mandataire aux termes d'une convention. Toutefois la chambre constate que la zone appartient toujours au syndicat au vu de la liste que le syndicat lui a transmise et recommande au SDEA de clarifier ce point.

²⁶ La commune de Lavilledieu appartenait à la communauté de communes Berg-et-Coiron. Cette dernière n'ayant pas voulu fusionner au 1^{er} janvier 2017 avec d'autres communautés, la commune de Lavilledieu a quitté cette communauté de communes pour adhérer à la nouvelle communauté de communes du Bassin-d'Aubenas, issue de la fusion des communautés de communes « Pays d'Aubenas-Vals » et « Le Vinobre ».

²⁷ Cette zone apparaît dans la liste des propriétés que le SDEA a transmis à la chambre mais pas dans l'état de l'actif du syndicat.

²⁸ Même si le conseil départemental n'a pas pour l'heure émis de titre.

2.2.4- La conduite d'opération ou AMO

Onze conduites d'opération ou d'AMO étaient en cours au 16 mai 2018, dont deux concernaient des hôpitaux et une un EHPAD. Pour le reste, il s'agissait d'équipements divers (salle culturelle, voirie) ainsi que de zones d'activités et industrielles.

2.3- La maîtrise d'ouvrage déléguée

Le mandat de maîtrise d'ouvrage publique déléguée consiste, pour un maître d'ouvrage public, à confier à un mandataire l'exercice de certaines de ses attributions. L'article 3 de la loi du 12 juillet 1985²⁹ dite loi MOP précise les missions pouvant être déléguées. Le contrat est un marché public soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence³⁰.

Historiquement, le SDEA a été créé pour être le porteur de projets complexes d'aménagement, d'autant qu'en 1963, année de création du syndicat, il n'était pas possible de mettre en place des maîtrises d'ouvrage communales.

L'ambition affichée lors de la modification des statuts en 2017 était de constituer un service venant à l'appui des adhérents dans le domaine notamment de la maîtrise d'ouvrage déléguée (par une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage) à l'image, selon l'ordonnateur, d'une « *mutualisation de services* ».

De 2011 à début 2018, plus de 83 opérations sous mandat ont été lancées.

2.3.1- L'impact financier

Les opérations budgétaires du compte 458 concernent notamment les travaux effectués d'office pour le compte de tiers et les opérations d'investissement sous mandat³¹. Si, à leur terme, ces opérations doivent être soldées, elles peuvent présenter, en cours d'exécution, un solde débiteur ou créditeur.

Tableau 2 : Solde des opérations budgétaires sous mandats du compte 458

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes)	553 341	1 394 843	2 018 313	3 333 248	2 938 403	1 968 009	2 552 548	+ 29,0 %

Source : balance des comptes

Le solde 458 a toujours été créditeur, le fonds de roulement étant majoré au titre des opérations sous mandat au détriment des collectivités mandantes (cf. infra).

2.3.2- La régularité des conventions de mandat conclues

L'article 5 de la loi n° 85-704 précitée précise les stipulations obligatoires devant figurer dans la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, à peine de nullité.

²⁹ Relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

³⁰ CE, 5 mars 2003, n° 233372, *Union nationale des services publics industriels et commerciaux*.

³¹ Ce compte enregistre les opérations sous mandat notamment celles réalisées en application des dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage et celles réalisées dans le cadre des groupements de commandes en application de l'article 8 du code des marchés publics.

Il est ouvert dans la comptabilité du mandataire qui exerce, en vertu d'une convention, tout ou partie des attributions de la maîtrise d'ouvrage pour le compte de la collectivité mandante.

Ce compte enregistre les opérations d'investissement et de fonctionnement exécutées pour le compte de tiers.

Il est subdivisé de manière à distinguer les opérations de dépenses (complété du chiffre 1 « Dépenses » ; compte 4581) de celles de recettes (complété du chiffre 2 « Recettes » ; compte 4582).

Globalement, le SDEA respecte ces dispositions. Les mentions sont présentes dans les conventions, à l'exception du contrôle technique qui n'est présenté que sous l'angle d'un contrôle administratif et du suivi des marchés passés. Or, si le contrôle administratif est compris dans le contrôle technique, les dispositions de l'article 5 englobent un champ de contrôle plus large. La commune délégante devrait pouvoir exercer un contrôle sur les travaux, les aspects sanitaires et sécuritaires, l'ingénierie et de manière plus générale sur tous les aspects techniques des ouvrages définis dans la convention.

Les annexes ne comportent pas de date et leur numérotation n'est pas toujours cohérente avec leur référencement dans le contrat³².

2.3.3- L'absence de mise en concurrence

Les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée sont conclues entre le SDEA et les collectivités adhérentes sans mise en concurrence. Les conventions de mandat peuvent être établies sans mise en concurrence en cas de situation de contrôle analogue.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) admet que peuvent échapper aux règles de la commande publique les prestations fournies dans le cadre de relations « *interorganiques* » par un « *opérateur interne* » en situation de quasi-régie. L'entité choisie pour effectuer les prestations doit être entièrement sous la dépendance du pouvoir adjudicateur, ce qui rend sans objet la mise en concurrence (CJCE 18 novembre 1999, *Teckal*)³³.

La CJUE (29 novembre 2012, n° C-182/11, *Econord SpA*) définit ainsi le contrôle analogue : « *la condition (...) est remplie lorsque chacune de ces autorités participe tant au capital qu'aux organes de direction de ladite entité* ». Cette définition a été reprise par le Conseil d'État dans sa décision du 6 novembre 2013 (cf. annexe).

Les dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 en vigueur à la date de la signature du contrat, reprennent la position de la jurisprudence³⁴.

³² Tel est le cas par exemple de la convention portant sur l'aménagement de la rue Pierre Mendès-France par délégation de la commune de Cruas du 9 juillet 2014 : il manque l'annexe définissant l'ouvrage objet du contrat (annexe 1). L'annexe 4 détaille bien les missions du mandataire mais cela devrait être l'annexe 5.

³³ Deux conditions sont posées par la jurisprudence afin de répondre à cette exception des prestations intégrées :

- la collectivité publique exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;

- cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

³⁴ Elle dispose en particulier dans son article 17, III que : « (...) *La présente ordonnance n'est pas applicable aux marchés publics attribués par un pouvoir adjudicateur (...) qui n'exerce pas sur une personne morale un contrôle dans les conditions prévues au I, lorsque les conditions suivantes sont réunies :*

1° *Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée, conjointement avec d'autres pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services ;*

2° *La personne morale réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par les pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent ou par d'autres personnes morales contrôlées par les mêmes pouvoirs adjudicateurs ;*

3° *La personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée. Les pouvoirs adjudicateurs sont réputés exercer un contrôle conjoint sur une personne morale lorsque les conditions suivantes sont réunies :*

- a) *Les organes décisionnels de la personne morale contrôlée sont composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux ;*

- b) *Ces pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ;*

- c) *La personne morale contrôlée ne poursuit pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent (...) ».*

Le contrôle des collectivités territoriales sur les entités se mesure selon sa nature et son intensité, afin de distinguer la situation où une personne publique contracte en réalité avec elle-même, de celle où elle contracte avec un agent économique dans un marché concurrentiel.

Or la situation du SDEA vis-à-vis de ses adhérents n'est pas celle d'un contrôle analogue.

En effet, la composition du comité syndical et du bureau syndical³⁵ et la nature des rapports du SDEA avec ses adhérents indiquent que le syndicat ne peut pas être assimilé à un service sur lequel les adhérents exercent un contrôle analogue à celui qu'ils exercent sur leurs propres services.

De plus, le département n'a plus une participation majoritaire mais paritaire, selon les statuts de 2017, mais les collectivités adhérentes n'exercent pas d'influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes du SDEA : l'impulsion est donnée principalement par le président du SDEA qui propose une stratégie, définie en concertation avec le département de l'Ardèche, qui est son principal financeur (cf. infra). Une collectivité adhérente autre que le département n'est pas toujours représentée directement au comité syndical.

L'imprécision de l'objet du SDEA, le fait que ses activités soient bien plus larges que de simples missions d'assistance technique et la prédominance du département dans la gouvernance réelle, indiquent que le SDEA n'est pas une quasi-régie au sens de l'ordonnance du 23 juillet 2015, ce qui pourrait faire considérer ces conventions comme des marchés publics, soumis à la concurrence.

Toutefois, le SDEA exerce la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée au titre de l'assistance technique dans le cadre de la compétence de solidarité territoriale que lui confie le département³⁶.

Si, conformément à la réglementation³⁷, le SDEA recentrait ses activités d'assistance technique sur les communes considérées rurales et les EPCI de moins de 15 000 habitants majoritairement composés de communes rurales, il serait fondé à intervenir dans le cadre de maîtrise d'ouvrage déléguée.

En effet, l'exercice régulier de la mission d'assistance technique au titre de la solidarité territoriale permet, sous réserve de l'appréciation du juge administratif, de ne pas requalifier ces conventions en contrats de marché public et de justifier l'absence de mise en concurrence.

L'ordonnateur évoque en réponse à la chambre un contexte réglementaire mouvant et une proposition de loi qui pourrait permettre d'élargir les interventions du SDEA au titre de la compétence de solidarité territoriale.

La chambre recommande de tirer les conclusions de l'inscription de la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée dans le champ de la compétence de solidarité territoriale, en recentrant les interventions du syndicat sur les organismes éligibles, au besoin en instituant une

³⁵ La composition était la suivante :

- la majorité des membres (21) du comité syndical du SDEA était désignée par le conseil départemental, le reste des membres (au nombre de dix) par l'assemblée générale des adhérents ;
- le bureau syndical était composé de dix membres désignés par le conseil départemental et de quatre membres représentant des communes ;
- le président du syndicat était un membre du conseil départemental.

³⁶ Article 2 des statuts de 2017 : « *le syndicat assure pour le compte de ses membres qui en font la demande une assistance technique dans les conditions prévues par l'article L. 3232-1-1 du CGCT, comprenant notamment des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée* ».

³⁷ R. 3232-1 du CGCT.

procédure de sélection des dossiers fondée sur des critères objectifs liés au besoin d'aménagement et de développement du territoire.

2.4- La gestion du patrimoine

La convention cadre de partenariat 2012-2014 entre le département et le syndicat prévoyait que le SDEA devait élargir le champ des services rendus aux adhérents et réduire en parallèle ses activités de gestionnaire de patrimoine.

Cette réorientation devait s'accompagner d'une baisse de la dotation allouée par le département afin d'inciter le SDEA à réduire ses charges de fonctionnement et à développer une stratégie patrimoniale axée sur la cession d'actifs.

La convention de partenariat 2017-2020 s'articule autour de quatre missions principales³⁸, dont l'élaboration d'une stratégie patrimoniale pluriannuelle dans la perspective de restreindre cette mission de gestionnaire d'infrastructures.

La chambre constate que cet objectif, formalisé depuis au moins 2012 dans les documents stratégiques du SDEA, n'a pas été atteint.

2.4.1- Des propriétés immobilières de nature hétéroclite

2.4.1.1- Le château des Célestins

Situé à Colombier-le-Cardinal, le château des Célestins est un ensemble immobilier³⁹ qui appartient, d'une part, et pour la majorité du site, au SDEA et, d'autre part, à la communauté d'agglomération Annonay-Rhône-Agglo.

Ce château est inoccupé depuis plusieurs années (hormis deux logements loués contre services⁴⁰), ce qui nuit à son entretien.

De 2011 à 2017, la détention du château a coûté au SDEA plus de 188 k€ en fonctionnement, soit près de 27 k€ en moyenne par an.

Tableau 3 : Bilan financier en fonctionnement lié à la détention du château (en €)

Fonctionnement								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Dépenses	28 102	28 380	32 121	37 696	34 887	30 203	28 931	220 321
Recettes	4 001	3 815	3 481	5 441	5 100	5 100	5 100	32 038
Coût en fonctionnement pour le SDEA	24 101	24 565	28 640	32 255	29 787	25 103	23 831	188 283
Coût de la dette liée au château et non prise en charge par le département								
Remboursement en capital	7 790	8 131	8 487	8 859	9 247	9 652	10 075	62 240
Charges d'intérêt	2 726	2 385	2 029	1 657	1 269	864	441	11 371
Sous-total	10 516	10 516	10 516	10 516	10 516	10 516	10 516	73 612
Total du coût pour le SDEA	34 617	35 081	39 156	42 771	40 303	35 619	34 347	261 895

Source : grands livres à partir du code gestionnaire COLOMB pour les dépenses de fonctionnement / réponse du SDEA pour la dette

³⁸ Les trois autres étant le positionnement du SDEA comme acteur de la solidarité territoriale, la constitution d'un pôle de développement territorial par la mise à disposition de cinq agents du département ainsi que la structuration et l'approfondissement de l'offre de services proposés aux adhérents en lien avec la constitution du pôle de développement territorial.

³⁹ Avec notamment une ancienne ferme qui n'est autre qu'une partie de l'aile de l'ancien couvent des Célestins.

⁴⁰ Ces baux précaires sont conclus pour une durée d'un an renouvelable ; ceux conclus le 1^{er} juillet 2017 et le 9 novembre 2017 l'étaient pour des montants annuels respectifs HT de 3,3 k€ et 1,8 k€.

Avec la prise en compte de la dette contractée pour des investissements liés au château, dont le coût atteint près de 262 k€, le coût total est de 37 k€ par an.

Le SDEA souhaite céder le château depuis au moins 2013. Après une demande formulée en 2013, l'ensemble du bien a été classé au titre des monuments historiques par arrêté préfectoral du 19 juillet 2017.

Ce classement répondait au projet de réalisation de logements porté par un promoteur immobilier qui l'avait sollicité afin de « *bénéficiaire de la défiscalisation* » attachée à ce type de bien.

La demande de classement a constitué, selon l'ordonnateur actuel, une erreur car cela « *a renchéri le coût des nécessaires travaux de restauration malgré le dispositif de défiscalisation* ».

Par ailleurs, un mandat de vente sans exclusivité a été conclu en avril 2013 avec un mandataire pour une durée de 36 mois et à un prix net vendeur de 1 732 k€.

Enfin, des rencontres ont eu lieu entre l'ordonnateur, le représentant de la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay (CABA), le président du syndicat mixte et de la communauté de communes Vivarhône et avec les représentants de la société gestionnaire du parc de Peaugres ; dans une lettre du 23 janvier 2014 adressée au SDEA, les représentants des deux collectivités précitées confirment « *leur intérêt pour le site du château des Célestins qui présente un intérêt touristique certain et une source potentielle de développement économique pour notre territoire* ».

En dépit de cet intérêt, du contrat de mandat de vente et du projet de partenariat avec le gestionnaire du parc de Peaugres et les EPCI, le bien n'a pas été vendu à ce jour.

Les deux collectivités concernées estimaient ne pas pouvoir conduire un projet sans connaître préalablement les lieux sous tous leurs aspects (architecturaux, techniques et décoratifs). A ainsi été engagée une étude patrimoniale afin de préciser les coûts liés à une remise aux normes de l'équipement.

Tableau 4 : Plan de financement de l'étude patrimoniale

Coût de l'opération	TTC	Financement	TTC
Etudes patrimoniales	85 548 €	DRAC 50 % du total HT	50 000 €
Archéologie + divers	34 452 €	Annonay Rhône Agglo ⁴¹	9 000 €
		SDEA	61 000 €
Total	120 000 €	Total	120 000 €

Source : SDEA

La chambre invite le syndicat à étudier les modalités de cession d'un équipement identifié comme présentant un intérêt touristique et pouvant participer au développement économique du territoire, dès lors qu'il n'appartient plus au SDEA de participer à une telle mission.

⁴¹ Depuis le 1^{er} janvier 2017, la CABA a fusionné avec la communauté de communes Vivarhône et deux communes issues de la communauté de communes du Val-d'Ay pour devenir la communauté d'agglomération Annonay-Rhône-Agglo.

2.4.1.2- Le parc zoologique de Peaugres

Cet équipement a été créé à l'initiative du SDEA qui avait pris contact avec une société en vue de la construction d'un parc zoologique et de loisirs, comme le rappelle le préambule de la convention du 1^{er} février 1974. L'objectif était « *de rechercher par tous moyens de développer l'expansion économique du département de l'Ardèche et, en particulier, du Haut-Vivarais* ».

Après réalisation des travaux de construction du parc zoologique sur des terrains acquis pour l'occasion, le syndicat a loué l'équipement à une société par un bail conclu le 27 février 1975 pour 99 ans, à compter du 1^{er} novembre 1974.

Aux termes de ce contrat, des obligations spécifiques pèsent sur le preneur, comme la création d'une zone zoologique et la responsabilité du fonctionnement de la réserve zoologique, exploitée « *à ses risques et périls* ».

Un avenant de 2004 a complété ce bail afin d'affirmer le « *caractère administratif* », d'un parc constituant « *une activité touristique et économique essentielle sur le secteur de l'Ardèche* » justifiant « *l'interventionnisme économique des collectivités publiques concernées dans le souci de protection de l'emploi* » ; il en résulte une renonciation expresse de la part du preneur aux protections attachées aux baux commerciaux. Ce même avenant réduit la durée du bail à 86 ans, d'expiration au 30 octobre 2060.

Le montant du loyer est diminué, pour prendre en compte les objectifs découlant du caractère administratif du bail et la situation financière difficile de l'exploitant. De plus, un mécanisme de modulation des loyers permet à la société de réaliser des travaux de grosses réparations et d'assainissement pour la période de 2004 à 2027. L'avenant comporte aussi une clause de maintien de l'emploi (31,57 ETP pour cinq ans).

Par ailleurs, une commission de surveillance (article 7) doit veiller à la bonne exécution de la convention et à la réalisation des travaux⁴². Présidée par l'ordonnateur du SDEA, elle doit être composée de membres du SDEA, du conseil départemental (deux membres), de la société gestionnaire (deux membres) et de sa société mère (deux membres).

Or cette commission ne s'est jamais réunie, et n'a donc jamais rendu d'avis⁴³.

A la demande de la société, des avenants et des conventions ont été conclus pour permettre la prise en charge et la réalisation de nouveaux équipements⁴⁴.

Un avenant du 12 juin 2014 modifie les loyers jusqu'en 2018 et prévoit des suppléments destinés « *à solder les avances du département de l'Ardèche au SDEA pour la période 2004-2013 et l'emprunt contracté par le SDEA au titre des travaux d'assainissement* »⁴⁵.

L'avenant prévoit également le versement d'une subvention au SDEA par la société pour 201 k€, cette somme devant être immédiatement reversée au conseil départemental au regard de l'annexe financière.

⁴² La société gestionnaire peut demander la réunion de cette commission afin d'obtenir un avis sur la nécessité de réaliser, outre des travaux précités, des travaux d'entretien des bâtiments, des installations, de la voirie et des canalisations d'une part, des travaux relatifs aux « *équipements nécessaires au renouvellement de l'attractivité du parc* », d'autre part.

⁴³ Réponse du SDEA du 28 septembre 2018.

⁴⁴ L'ancien ordonnateur en fonctions jusqu'en 2011 a expliqué avoir voulu procéder à la cession du foncier. La société aurait indiqué à l'époque ne pas avoir les moyens financiers pour l'acquiescer compte tenu des investissements réalisés par ailleurs.

⁴⁵ Cet avenant concerne aussi le département de l'Ardèche de par son objet visant à permettre « *le remboursement au département de l'Ardèche des avances consenties par ce dernier au SDEA et de l'emprunt assainissement du SDEA* ».

Les loyers annuels de 2014 à 2020 sont de 275 k€ HT. Au total sur la période 2014-2020, la société verse 2 M€, ce qui prend en charge les avances du conseil départemental et l'emprunt contracté par le SDEA pour l'assainissement.

Tableau 5 : Montants pris en charge par le département de l'Ardèche au titre du parc zoologique (en €)

Compte	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total général
Dépenses (Investissement & Fonctionnement)	48 932	39 043	36 111	41 955	36 572	37 412	37 289	277 314
1641 Emprunts Capital	134 079	140 377	146 972	153 877	161 108	168 680	176 608	1 081 701
66111 Emprunts Intérêts	54 527	48 229	41 634	34 729	27 498	19 927	11 998	238 542
	237 538	227 649	224 717	230 561	225 178	226 019	225 895	1 597 557

Source : grands livres / SDEA

Le bénéfice lié à la détention de cet équipement pour le SDEA se limite à 0,5 M€ pour l'ensemble de la période, soit un gain annuel de 77 k€.

Tableau 6 : Produits perçus par le SDEA au titre de la détention du parc zoologique (en €)

Compte	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total général
2764 (loyers)	42 858	42 858	42 858	47 332	47 332	47 332	47 332	317 902
- 63512 (dégrèvement)	601							601
+ 752	151 443	151 443	151 443	429 284	227 668	227 668	227 668	1 566 617
+ 7588 (remboursement TF)	32 085	33 143	36 111	35 754	37 147	37 412	37 495	249 147
	225 785	227 444	230 412	512 370	312 147	312 412	312 495	2 133 065

Source : grands livres / SDEA

L'avenant de 2014 prévoit enfin qu'à compter de 2021 jusqu'à 2060, le loyer annuel sera abaissé à 7 623 €.

La chambre constate que la durée du bail, pour un équipement dont l'objet est une activité commerciale, est très longue (expiration en 2060), d'autant que le loyer est très faible à compter de l'exercice 2021.

Le syndicat a donc consenti des concessions substantielles à la société exploitante sans toutefois suivre rigoureusement l'exécution de la convention.

Cet équipement, qui constitue aujourd'hui un instrument de valorisation, pourrait devenir coûteux alors que l'activité exercée au parc n'entre plus dans le champ des compétences du SDEA tel que défini par ses statuts, et l'objectif d'intérêt général⁴⁶ qui présidait la convention initiale ne correspond pas à l'exploitation économique actuelle.

La chambre recommande à l'ordonnateur de mettre en place sans délai la commission du conseil de surveillance prévue par la convention et de la réunir au moins une fois par an.

L'ordonnateur pourra étudier, en lien avec le département, les pistes de transfert ou de vente de cet équipement qui n'entre plus dans l'objet statutaire du syndicat.

⁴⁶ Cf. Les motifs de création du parc, la réalisation des travaux de construction par le syndicat, le régime du bail conclu en 1975 et l'aménagement des loyers intervenus par avenant justifiés entre autres par la réalisation de travaux par la société preneuse.

2.4.1.3- L'aérodrome de Lanas

2.4.1.3.1- Présentation de l'équipement

Propriétaire de l'équipement qui s'étend sur deux communes⁴⁷, le SDEA en est le gestionnaire depuis le 1^{er} janvier 2009. Il se compose notamment de l'aérodrome, d'un restaurant, de différents hangars et d'un parc photovoltaïque, l'ensemble de l'équipement faisant l'objet de dix autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT)⁴⁸.

Pour le parc photovoltaïque, une convention a été conclue le 29 juin 2017 avec une société privée, le syndicat délivrant une AOT « *en vue de l'implantation et de l'exploitation d'une installation au sol utilisant l'énergie radiative du soleil* » (article 2.1. de la convention). La convention prévoit dans un premier temps une indemnité globale et forfaitaire de 450 k€ HT « *ayant vocation à permettre au SDEA d'adapter et de mettre en place tous les aménagements de l'aérodrome* » rendus nécessaires du fait de l'implantation de l'équipement photovoltaïque. Le syndicat a dû notamment déplacer la piste ULM pour un montant évalué à 339 k€ TTC. Dans un second temps, est prévu le paiement d'une redevance fixe annuelle de 2,5 k€ HT par hectare à compter de la date de mise en service des installations⁴⁹.

La convention est d'une durée de 30 ans à compter de la date de mise en service des biens, avec possibilité d'une prorogation conventionnelle passée devant notaire limitée à dix ans⁵⁰.

Cet aérodrome a également été doté d'un pélicandrome, soit un aménagement d'un chemin de roulement sur un aéroport comprenant une réserve d'eau et de retardant, ainsi que des installations nécessaires pour effectuer le plein des avions.

Ce statut de pélicandrome confirme l'intérêt départemental de cet équipement, statut par ailleurs reconnu et réaffirmé par le SDEA dans différentes délibérations⁵¹.

En fin d'année 2017, des élus du conseil départemental ont posé la question d'une ligne régulière pour relier le sud du département aux grandes villes françaises⁵² car cet équipement ne connaît que des mouvements non commerciaux. Selon le SDEA toutefois, une telle liaison régulière coûterait 300 k€ par an ; cette somme s'ajouterait au déficit annuel généré par la détention et l'exploitation de cet équipement.

2.4.1.3.2- Un coût financier pour le syndicat

Le SDEA produit chaque année une comptabilité analytique de l'exploitation de l'aérodrome en incluant les stocks, mais il ne réalise pas de bilan financier incluant les investissements

⁴⁷ Lanais pour 178 ha et La-Chapelle-sous-Aubenas pour 73 ha.

⁴⁸ Parmi les AOT, on peut citer le parc photovoltaïque (20 ha pour une redevance annuelle de 50 k€ HT), le restaurant (redevance annuelle de 18 k€ HT), un terrain au profit des sapeurs-pompiers (à titre gratuit) une entreprise de maintenance et une station météo. Le reste est constitué hangars loués à des particuliers et à une société.

⁴⁹ Soit environ 50 k€ HT annuel compte tenu de la surface de l'installation de 20 hectares.

⁵⁰ Conformément à l'article L. 1311-7 du CGCT, il est prévu au terme de la convention que les installations photovoltaïques devront être retirées par le bénéficiaire. En l'absence toutefois d'expiration anticipée de la convention, le SDEA pourra décider de conserver les installations qui se retrouveront alors incorporés au patrimoine du syndicat « *sans que ce dernier soit tenu au versement d'une indemnité à ce titre* ». Cela est conforme avec la loi qui dispose que « *les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, francs et quittes de tous privilèges et hypothèques* ».

⁵¹ Ainsi de la délibération du 22 novembre 2013.

⁵² <https://www.francebleu.fr/infos/transports/l-aerodrome-d-aubenas-lanas-pourrait-il-accueillir-une-ligne-reguliere-1509126716>.

réalisés et les recettes afférentes (hormis les emprunts). Le syndicat impute par ailleurs en charges de fonctionnement l'ensemble de l'annuité de la dette.

Le bilan financier établi à partir des grands livres et du code gestionnaire relatif à l'équipement permet d'identifier le coût de détention de cet équipement⁵³.

Ce dernier s'élève à un peu moins de 728 k€ sur la période soit une moyenne annuelle de 104 k€. Les investissements sont élevés, à un peu plus de 500 k€. Ils concernent la mise à niveau de l'aérodrome et la création d'une station de carburant. Le département prend en charge une partie de ces investissements tandis que le SDEA a contracté un emprunt de 300 k€ afin de financer la rénovation du restaurant Le Pélican sur l'aérodrome⁵⁴.

Tableau 7 : Dépenses et recettes liées à la détention de l'aérodrome (en €)

Fonctionnement (hors variation de stocks)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Dépenses	16 362	49 794	122 461	146 920	182 135	150 102	157 784	825 559
Recettes	7 554	8 317	94 911	154 955	189 220	149 911	178 969	783 835
Coût fonctionnement	8 808	41 477	27 551	- 8 035	- 7 085	191	- 21 184	41 723
Dépenses d'investissement hors annuité d'emprunt								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Dépenses	7 504	440 805	552 043	55 680	115 311	163 015	90 880	1 425 238
Recettes (y.c. emprunt)	5 982	271 150	362 875	38 964	36 781	117 907	8 000	841 659
Coût (équipement)	1 522	169 655	189 168	16 715	78 530	45 108	82 880	583 579
Coût de la dette liée aux investissements réalisés sur l'aérodrome et non pris en charge par le département								
Remboursement en capital	NC	NC	NC	15 624	16 161	16 715	17 289	65 790
Charges d'intérêt	NC	NC	NC	9 973	9 436	8 881	8 308	36 598
Sous-total				25 597	25 597	25 597	25 597	102 388
Total du coût pour le SDEA	10 330	211 132	216 719	34 277	97 043	70 896	87 293	727 690

Source : grands livres à partir des codes gestionnaires AEROD et AERODR pour les dépenses de fonctionnement, d'équipements et de GER / réponse du SDEA pour la dette

Aujourd'hui, l'activité liée à cet équipement ne relève pas des compétences du SDEA au titre de ses statuts ; ce dernier pourrait étudier son transfert à la collectivité concernée.

L'ordonnateur a indiqué conduire une étude sur ce point avec le département.

2.4.2- Les barrages et les réseaux d'irrigation

2.4.2.1- Différents types de barrages

Le syndicat gère trois types de barrage, examinés ci-après.

2.4.2.1.1- Les petits ouvrages à vocation touristique

Trois barrages ont permis de créer des plans d'eau touristiques.

⁵³ A l'inverse de la comptabilité analytique du SDEA, la variation des stocks a été neutralisée (en raison de sa compensation au bilan) et les dépenses et les recettes d'investissement ont été intégrées afin de dégager un coût complet lié à cet équipement pour le SDEA.

⁵⁴ Cet emprunt a été contracté en 2014 pour une durée de 15 années (180 mois) avec un taux effectif global de 3,46 % par an (taux fixe). Ce crédit représente une charge de plus de 25 k€ par an pour le syndicat qui, au 31 décembre 2017, n'a remboursé que près de 66 k€ du capital de 300 k€. La durée résiduelle d'amortissement s'établit encore à 11 années. Le coût total du crédit s'établit à 383 954,40 €.

En premier lieu, un plan d'eau touristique d'une superficie de 13 hectares et d'un volume de 650 000 m³ dans la commune de Saint-Martial. Cette dernière avait confié au SDEA la réalisation de travaux d'aménagement touristique par convention du 16 septembre 1976. Depuis lors, elle en assure la gestion.

Par convention du 11 juillet 1994, le SDEA met à disposition de la commune un ensemble immobilier⁵⁵, à titre gratuit, destiné à ces activités touristiques⁵⁶.

Tableau 8 : Caractéristiques de la mise à disposition de la base de loisirs de Saint-Martial

Commune	Bénéficiaire	Objet	Instrument	Date effet	Durée	Montant redevance
Saint-Martial	Commune de Saint-Martial	mise à disposition du plan d'eau et des équipements de loisirs (pavillon d'accueil, buvette, parkings, pontons)	convention de mise à disposition	13 juillet 1994	dix ans reconductible tacitement	gratuit

Source : SDEA

Au regard des missions définies dans ses statuts, le syndicat n'a pas vocation aujourd'hui à rester propriétaire d'une base de loisirs déjà aménagée et mise à disposition à titre gratuit, donc sans valorisation de cet élément de patrimoine. Il en supporte de plus les impôts fonciers.

Le syndicat pourrait se rapprocher de la commune ou de son EPCI de rattachement afin d'étudier la possibilité de céder cet ensemble immobilier ou à tout le moins de le valoriser en affectant un loyer à son occupation.

En deuxième lieu, le plan d'eau touristique de Devesset, d'une superficie de 51,8 hectares et d'un volume de 2 300 000 m³, a été créé en 1974 par le syndicat. Ce plan d'eau ainsi que la base de loisirs⁵⁷ qui lui est attachée, sont aujourd'hui mis à disposition du syndicat de gestion du lac de Devesset (SIGLD)⁵⁸ qui l'exploite selon une convention de mise à disposition du 5 juin 1980 pour une durée initiale de 20 ans, prorogée par différents avenants.

Le SDEA s'est engagé (avenant n° 2 du 15 mai 2007), d'une part, à céder à l'euro symbolique des terrains d'emprise du camping et des habitations légères de loisirs, et d'autre part, à mettre à disposition la base de loisirs à titre gratuit.

Par un avenant n° 3 du 24 décembre 2012, la mise à disposition à titre gratuit est prolongée jusqu'au 31 décembre 2026. Par ailleurs, et dans le cadre de travaux d'aménagement, le SIGLD prend en charge 60 % de l'annuité de l'emprunt contracté par le SDEA en 2011 (le conseil départemental prenant en charge les 40 % restants) pour financer des travaux d'investissement⁵⁹ concernant l'école de voile et le gîte d'étape.

Ce prêt de 292 k€ a été mis en place pour 15 ans à un taux fixe de 5,07 % (le coût total du prêt s'élève à 424 k€, ce qui est élevé). Au 31 novembre 2018, le capital restant dû est de 182 k€.

Les trois communes-membres du SIGLD appartiennent à deux EPCI distincts : Devesset et Saint-Agrève à la communauté de communes de Val'Eyrieux (Ardèche) et le Chambon-sur-Lignon à la communauté de communes du Haut-Lignon (Haute-Loire).

⁵⁵ Pavillon d'accueil de 96 m² avec un logement de fonction, local de 52 m², un parking de 1 500 m² (100 places) et différents équipements (pontons, installation de pompage).

⁵⁶ Dix années avec une reconduction tacite annuelle.

⁵⁷ Une école de voile (483,58 m²), un gîte d'étape (168 m²), un hangar à bateaux, un atelier de voilier, des vestiaires et des locaux pédagogiques.

⁵⁸ Syndicat constitué à cet effet par les communes de Devesset, Saint-Agrève et le Chambon-sur-Lignon.

⁵⁹ Travaux s'élevant à 1 097 k€ HT, les subventions s'élevant à 635 k€ tandis que la FCTVA est de 169 k€.

La commune de Saint-Agrève, la CC-Val'Eyrieux et le SIGLD sont membres du SDEA. La commune de Devesset n'a jamais adhéré au SDEA, mais a sollicité son adhésion en 1987, et tout récemment encore le 12 juin 2018.

L'ordonnateur a indiqué vouloir céder ce plan d'eau. La chambre constate que cette volonté est cohérente avec l'objectif de rationalisation et d'optimisation du patrimoine du syndicat. L'équipement ayant une vocation touristique⁶⁰, il pourrait revenir soit au département soit au syndicat de communes qui en assure l'exploitation au titre des zones d'activités touristiques. La chambre recommande à l'ordonnateur d'étudier ces possibilités pour permettre l'optimisation du patrimoine syndical.

Enfin, le SDEA détient un plan d'eau touristique d'une superficie de 12 hectares et d'un volume de 1 983 000 m³ dans la commune de Coucouron.

L'ordonnateur indique envisager de le céder, ce qui est cohérent avec les statuts du SDEA et les caractéristiques de cet équipement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté de communes de Haut-Lignon a indiqué être prêt à discuter avec le SDEA de la vente du plan d'eau de Devesset.

2.4.2.1.2- *Le barrage du Cheylard*

Le SDEA est propriétaire du barrage des Collanges, situé dans la commune du Cheylard. Cet ouvrage a été construit entre 1978 et 1980 avec une vocation initiale de soutien agricole.

Aujourd'hui, les installations sont destinées à la production d'énergie électrique en vue de sa vente, à l'aménagement touristique et à l'irrigation par la constitution d'une réserve « *initialement d'un volume de 1 600 000 m³* » mais « *stockant actuellement 1 000 000 m³ en raison de l'engravement de la retenue* », ce volume étant destiné aux usagers de l'aval⁶¹.

Il fait actuellement l'objet d'un bail emphytéotique administratif (BEA) relatif à l'exploitation du barrage, de la retenue d'eau et de la centrale hydroélectrique du Cheylard conclu le 14 décembre 2009 avec une échéance en 2021⁶².

Il ressort de ce BEA conclu avec la société *CN'Air* que le SDEA est propriétaire de la centrale hydroélectrique, de son barrage, du plan d'eau et de ses rives, en vue de :

- assurer un débit minimum en pied de barrage ;
- satisfaire des besoins d'irrigation agricole en aval ;
- produire de l'électricité hydroélectrique ;
- satisfaire un usage touristique.

L'exploitation est déficitaire bien que la société ne facture pas toutes les charges : le SDEA reçoit 55 k€ HT par an mais la société serait pour cette activité en déficit de 100 à 150 k€ par an⁶³.

⁶⁰ Selon la convention de mise à disposition, les biens sont destinés aux activités touristiques et animations liées à la base de loisirs de Devesset.

⁶¹ Arrêté préfectoral n° 07-2016-05-09-011 portant autorisation d'une microcentrale hydroélectrique du 9 mai 2016.

⁶² Conclu pour une durée initiale de 18 ans en cas de non renouvellement de l'autorisation préfectorale autorisant notamment l'exploitation de la centrale hydroélectrique (fin 2027) la durée du bail a été ramenée à 12 ans en raison de l'arrêté préfectoral d'autorisation finalement pris le 9 mai 2016 autorisant l'exploitation pendant cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'acte.

⁶³ Le document produit par le syndicat (et émanant de l'exploitant) ne permet pas d'évaluer cette perte en l'absence de la mention de l'ensemble des postes de charge et de produit.

Le syndicat n'a pas été en mesure de suivre et de contrôler l'exploitation du barrage car il n'a pas été destinataire des documents dont la communication était pourtant prévue, comme le bilan détaillé des investissements, de l'entretien et du renouvellement des installations.

Pour améliorer l'exploitation, le niveau de l'eau de la retenue devrait être abaissé mais l'autorisation ne serait pas accordée pour des raisons liées à la préservation de la biodiversité dans la rivière de l'Eyrieux.

La retenue souffre d'une accumulation de sédiments, ce qui provoque un déficit en matériaux charriés en aval.

Le SDEA doit encore choisir entre les neuf scénarios proposés par une étude pour aménager le barrage, du maintien de la situation actuelle à la démolition de l'ouvrage en passant par son arasement.

En raison de l'échéance en 2021 de la convention d'exploitation et des enjeux environnementaux, notamment ceux liés à la présence industrielle et aux besoins de dépollution, une solution devra être rapidement arrêtée. Si la société actuelle se retirait, le barrage pourrait être transformé en retenue d'eau.

Se pose également la question du maintien de cet équipement dans l'actif du syndicat, compte tenu de l'évolution de son objet statutaire.

2.4.2.1.3- Les barrages permettant l'irrigation de l'ensemble du Sud-Ardèche

- Le barrage de Puylaurent sur la rivière Chassezac⁶⁴

Cet ouvrage a pour objet le soutien des débits d'étiage du Chassezac, la constitution d'une réserve d'eau à fin d'irrigation et la production d'énergie électrique.

Une convention financière a été conclue en 1995 entre EDF, la SEM pour le développement de la Lozère et le SDEA pour construire ce barrage sur le territoire des communes de Préveranches et de la Bastide-Puylaurent. Le SDEA intervient comme maître d'ouvrage, EDF étant propriétaire des installations hydroélectriques, des terrains d'assise du barrage, de la retenue et des voies d'accès.

Ce barrage est exploité selon trois périodes annuelles distinctes :

- du 15 juin au 15 septembre, son objet principal est le soutien des étiages et d'irrigation pour le SDEA ;
- du 16 septembre au 9 mars, le barrage est principalement exploité à des fins énergétiques ;
- du 10 mars au 14 juin, la retenue du barrage doit être alimentée afin d'atteindre à partir du 15 juin le niveau nécessaire à EDF pour produire de l'électricité.

La convention prévoit que le SDEA transférera gratuitement à EDF la propriété du barrage le 6 mai 2020. Le bail de location conclu en 1994 entre le SDEA et EDF expirera à la même date.

- Le barrage de Pont-de-Verrière sur la Foutaulière.

Le SDEA, propriétaire du barrage, a conclu le 12 décembre 1984 avec EDF une convention d'aménagement du barrage, d'une part, une convention d'exploitation, de maintenance et d'entretien du barrage et de l'équipement hydro-électrique, d'autre part.

⁶⁴ Affluent de l'Ardèche.

Il est stratégique pour le sud du département car il permet l'alimentation en eau potable, l'irrigation des terres agricoles et favorise le tourisme. Sa capacité de retenue est limitée à 470 m³, sa fonction principale étant de lisser les lâchers provenant de l'usine EDF de Montpezat. Il permet aussi d'alimenter un réseau d'irrigation réalisé par le syndicat d'eau de la basse Ardèche (SEBA).

Face aux difficultés liées à la sédimentation de la retenue, le SEBA et le SDEA ont conclu une convention le 5 juillet 2016 dite de « prise d'eau » pour sécuriser la fourniture d'eau à l'usine de traitement. Le SDEA, en tant que propriétaire de l'ouvrage, s'engage à maintenir la fourniture d'eau au profit de la SEBA et à faciliter la réalisation par ce dernier des travaux d'investissement et d'entretien sur la prise d'eau.

Plusieurs scénarios sont envisagés, dont celui de la constitution d'une SEM hydraulique avec notamment EDF⁶⁵.

Ce barrage, d'intérêt départemental, n'entre plus dans le champ de compétence du syndicat. La chambre recommande au syndicat de se rapprocher du département de l'Ardèche et des services de l'Etat afin de trouver une solution pérenne.

2.4.2.2- Les réseaux d'irrigation

Le SDEA possède deux réseaux d'irrigation :

- le réseau d'irrigation de la plaine de Chomérac d'une longueur de 90 km, d'un périmètre irrigué de 1805 ha et comptant 380 abonnés ;
- le réseau d'irrigation du Bas-Chassezac d'une longueur de 130 km, d'un périmètre irrigué de 1 985 ha et comprenant 300 abonnés.

L'affermage est une modalité de délégation de service public qui se distingue de la concession notamment parce que le titulaire n'a pas la charge des dépenses de premier établissement. La collectivité confie au fermier uniquement l'exploitation du service et l'entretien des ouvrages. A l'inverse de la concession, les travaux ou investissements immobiliers sont à la charge de la collectivité affermante.

Le SDEA est partie à un contrat d'affermage conclu le 20 décembre 2005 initialement pour une durée de dix ans. Trois avenants ont porté sur les investissements à réaliser par le délégataire et par le délégant, et ont prolongé la durée de la convention de dix ans et modifié les modalités du calcul des tarifs.

La durée totale de vingt ans du contrat d'affermage est excessive, les investissements initiaux ayant été réalisés par le syndicat.

Surtout, à compter du premier avenant qui prolonge le contrat initial pour cinq ans, il a été convenu que le délégataire réaliserait des travaux d'investissement sur le réseau⁶⁶ ; dès lors, l'économie générale du contrat a été modifiée, le transformant en contrat de concession.

Ces travaux de renforcement et d'extension relèvent normalement du délégant (article 7.4 du contrat initial) comme ceux de renouvellement des canalisations (article 7.2 de la convention initiale).

⁶⁵ L'intérêt pour la société serait, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, de disposer d'une chaîne de barrages sur l'Ardèche.

⁶⁶ Mise en place de cinq groupes de pompage et des équipements annexes pour un montant de 119 k€ HT.

Compte tenu des modifications apportées par le premier avenant, le SDEA aurait dû lancer une nouvelle procédure de mise en concurrence pour l'obtention d'une concession avec une définition claire des travaux d'investissement à réaliser incombant au délégataire.

Les motivations de cet avenant, indiquées en préambule (la collectivité ne disposait pas des ressources financières suffisantes pour procéder aux investissements liés notamment au renforcement de l'équipement), ne sauraient justifier juridiquement la prolongation du contrat.

Le même constat s'applique au deuxième avenant conclu pour la prise en charge de 234 k€ HT de travaux de renforcement en échange d'une prolongation de la convention de cinq années. La motivation apportée (l'insuffisance des « *ressources financières nécessaires à la réalisation rapide des renforcements* ») ne justifie pas plus une prolongation de la durée.

Ces avenants ont été conclus alors que le SDEA n'avait pas une bonne connaissance du service affermé, dès lors qu'aucun rapport annuel n'avait été présenté devant la CCSPL et que le bilan annuel des travaux de renouvellement réalisés par le délégataire, prévu au contrat, n'avait pas été produit.

Alors que la convention prévoit trois documents différents de suivi des opérations réalisées⁶⁷, l'ordonnateur n'a pu communiquer qu'un document émanant du délégataire à l'occasion du contrôle de la chambre. Ces données ne sont en effet pas suivies par le SDEA.

Si les comptes rendus techniques et financiers ont été produits à compter de 2014, le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation ne présente pas les postes détaillés de charges et de produits mais simplement les consommations de l'année et le détail de la facturation.

Il n'y a pas d'état des variations du patrimoine immobilier intervenues, et les inventaires sont peu lisibles en l'absence d'identification de la nature des biens de retour ou de reprise, de la durée de leur amortissement et de leur valeur nette comptable (VNC). Il en est de même pour le seul document d'inventaire produit, datant de 2014.

Enfin, aucun élément ne permet d'apprécier « *la qualité du service rendu et les mesures proposées par le délégataire pour une meilleure satisfaction des usagers* », analyse pourtant exigée par la réglementation.

Cela est d'autant plus préoccupant que, selon l'ordonnateur, les réseaux sont vétustes. Ce point est d'ailleurs confirmé dans le second avenant qui mentionne des « *casses réseaux* » fréquentes. Des investissements sont nécessaires et le SDEA compte sur des subventions versées par l'agence de l'eau et le département. Par ailleurs, les réseaux d'irrigation pourraient être inclus dans le contrat de transition écologique⁶⁸ relatif à l'Ardèche en cours de rédaction.

En conclusion, la durée totale du contrat d'affermage est excessive, le délégant ayant assuré les investissements de départ. Le SDEA ne dispose par ailleurs pas des moyens nécessaires à la définition et au contrôle d'une délégation de service public (DSP).

La chambre recommande à l'ordonnateur :

- à titre principal, de confier cet équipement au département, qui dispose de services spécialisés dans le suivi des DSP ;

⁶⁷ Opérations d'entretien et de réparation réalisées d'une part, opérations de fuites réalisées d'une deuxième part, bilans annuels des travaux de renouvellement réalisés d'une troisième part.

⁶⁸ Les contrats de transition écologique, initiés par le Ministère de la transition écologique et solidaire, visent à associer sur un même territoire l'Etat, les collectivités territoriales, ainsi que les entreprises, chambres consulaires, partenaires sociaux et associations, autour de projets durables et concrets.

- à défaut, de recourir aux services du département pour mieux assurer le suivi de la convention, en particulier au moment de son expiration, et de porter attention au sort des biens de la délégation ; il conviendra par la suite de profiter de la nouvelle procédure de mise en concurrence pour proposer une concession, cet instrument contractuel étant l'occasion pour le syndicat de faire réaliser des travaux d'investissement devenus indispensables compte tenu de l'état du réseau.

2.4.3- Les cessions et les acquisitions

- L'information du comité syndical

Selon l'alinéa premier de l'article L. 5722-3 du CGCT : « *Le bilan des acquisitions et cessions opérées par les syndicats mixtes est soumis chaque année à délibération de l'organe délibérant. Ce bilan est annexé au compte administratif de l'établissement concerné* ».

Aucune délibération spécifique n'a été produite. Les acquisitions et des cessions figurent toutefois dans l'annexe des comptes administratifs.

A l'avenir, la tenue d'un débat spécifique sur ces questions doit permettre une meilleure information du conseil syndical compte tenu de l'activité d'aménageur du SDEA, d'une part, de son patrimoine important et diversifié dont une partie pourrait être cédée, d'autre part.

L'ordonnateur a indiqué soumettre une telle délibération au comité syndical.

- Les cessions et acquisitions sur la période

Si l'on neutralise des échanges de terrain en 2017 concernant l'aérodrome de Lanas (22 k€ pour la commune de Lanas et 3 k€ pour une SCI), le montant net des cessions s'élève à 5,4 M€, tandis que les rabais consentis au titre de l'activité de développement économique du territoire s'établissent à 1,3 M€.

S'agissant des cessions des biens « *propres* » du SDEA, ceux qui ne s'inscrivent pas dans son activité d'aménageur, la cession la plus importante a concerné un éco-musée fin 2011. Le bien avait une valeur d'acquisition de 546 k€. Il a été amorti pour 86 k€, sa valeur nette comptable (VNC) s'établissant en 2011 à 459 k€. Estimé par le service des domaines à 256 k€ en 2011, il a finalement été cédé à la commune de Chirols pour 92 k€, soit une valeur inférieure de 164 k€ à l'avis des domaines, pour une moins-value comptable au compte 192 de 367 k€.

Les acquisitions réalisées (et en neutralisant 25 k€ au titre des échanges de terrains de l'aérodrome) s'élèvent à 1,69 M€.

Enfin, cinq cessions ont été réalisées pour l'euro symbolique tandis qu'une seule acquisition a eu lieu dans ces conditions sur la période (cf. annexe).

2.4.4- Conclusion sur la gestion du patrimoine

La chambre recommande au SDEA de rationaliser son patrimoine, compte tenu de sa nouvelle orientation stratégique, concernant les biens dont il est propriétaire.

La diversité de son patrimoine le conduit à disposer de biens relevant de compétences qui ne sont pas les siennes ; il conviendra qu'il se rapproche des collectivités intéressées. Le département de l'Ardèche pourrait également apporter son concours compte tenu de son implication financière dans le syndicat et dans certaines opérations liées à ces équipements dans lesquelles il prend en charge les annuités de prêt ou effectue des avances.

En réponse aux observations provisoires, le président du conseil départemental s'est déclaré prêt à travailler pour une « *implication plus étroite du département permettant une gestion patrimoniale dynamique des propriétés du SDEA* ». Cette implication pourrait être formalisée par l'adoption d'un « *plan pluriannuel de cession/transformation de ce patrimoine* ».

La chambre invite le SDEA à s'engager dans cette démarche.

3- LA GESTION INTERNE

3.1- L'archivage

Archiver est une obligation légale pour l'ensemble des administrations et des établissements publics⁶⁹. Les archives permettent pendant la durée d'utilité administrative d'établir les droits des usagers et des administrations et d'apporter des preuves en cas de contentieux ou de contrôle financier.

Les collectivités territoriales comme leur groupement sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur⁷⁰.

Tout agent public est responsable pénalement des documents qui lui ont été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission⁷¹. Les archives doivent être classées et répertoriées de façon à permettre à tout instant leur exploitation par les services et leur communication aux usagers en cas de besoin.

Les archives du SDEA sont entreposées dans des caves du siège administratif. Malgré le recrutement d'un agent contractuel à compter du mois d'août 2016, pour une durée totale de 21 mois (cf. infra), les dossiers y sont entreposés de manière aléatoire, dans des conditions insalubres. Des fuites ont dégradé plusieurs dossiers.

La chambre recommande à l'ordonnateur d'organiser le transfert, dans les meilleurs délais, de l'ensemble de ses archives dans des locaux sains présentant de bonnes conditions de conservation.

3.2- Les frais de réception

3.2.1- Des pièces imprécises à l'appui des demandes de paiement

Selon l'instruction M52, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « *Fêtes et cérémonies* », les frais de réceptions (organisées hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6234 « *Réceptions* ».

Le compte 6238 « *Divers* » enregistre notamment les frais de repas d'affaires ou de mission ne pouvant pas être rattachés à une réception organisée par la collectivité, ne se déroulant pas dans le cadre de fêtes, cérémonies, foires ou expositions et réglés directement à un prestataire.

Ont été imputées au compte 6234 des dépenses relevant du compte 6238 car relatives à des repas d'affaires ou de mission ne pouvant pas être rattachées à une réception organisée par la collectivité.

⁶⁹ Articles L. 212-1 à 212-3 du code du patrimoine.

⁷⁰ Articles L. 212-6 et L. 212-6-1 du code du patrimoine.

⁷¹ Article 432-15 du code pénal.

Par ailleurs, les justifications des frais de réception produites à fin de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion⁷².

Plusieurs factures de restaurant ne comportent ni la mention de la liste des convives ni l'objet de la réunion.

Les liasses comptables présentent plusieurs factures ne mentionnant pas d'objet de sorte qu'il n'est pas possible de connaître le motif réel de la rencontre ni d'apprécier l'intérêt public local de la dépense. Certains objets mentionnés sur les factures adressées à la trésorerie sont trop imprécis. Sur certaines factures, il est mentionné le nom, ou plutôt les initiales, de certains invités, d'autres ne pouvant toutefois pas être identifiés.

Un agent a participé à des déjeuners alors qu'il était en congé maladie⁷³.

Enfin, deux factures ont été payées pour le départ à la retraite d'un agent en décembre 2016 pour un montant total de 1 182,5 € pour un cocktail pour 45 personnes et un repas pour 35 personnes. L'agent était membre de l'association du personnel, qui aurait pu prendre en charge cette dépense comme elle l'avait fait pour un autre agent (apéritif dinatoire du 28 juin 2013⁷⁴).

L'ordonnateur s'est engagé, en réponse aux observations de la chambre, à mentionner systématiquement la liste des convives et l'objet de la réunion.

3.2.2- Un manque de rigueur dans le suivi des commandes des bouteilles de vin

L'absence de rigueur dans le processus de commande de bouteilles de vin a pu conduire le syndicat à prendre en charge des factures, sans que l'utilité publique ne ressorte des pièces justificatives produites à l'appui des mandats de paiement.

Ainsi, pour certaines de ces factures, il est seulement fait mention d'un objet « bureau ». L'une d'entre elles⁷⁵ est accompagnée d'un courriel de l'assistant parlementaire du président demandant au fournisseur d'adresser la facture au SDEA.

Deux autres sont libellées au nom personnel de l'ordonnateur et non au nom du président du SDEA, avec, pour la première⁷⁶, une adresse de livraison non au SDEA mais à la permanence parlementaire.

En réponses aux observations provisoires, l'ordonnateur certifie avoir procédé à ces achats pour les besoins propres du syndicat et invoque une erreur dans l'adressage des colis en lien avec le cumul des fonctions qu'il occupait à l'époque.

La chambre recommande au SDEA d'assurer un suivi plus rigoureux de ces commandes, du libellé des factures à leur lieu de livraison.

⁷² Circulaire B 2-5 de la direction du budget en date du 23 janvier 1964 citée notamment par la commission d'accès aux documents administratifs qui en fait application à une commune dans son avis 20010987 du 8 mars 2001.

⁷³ L'agent (matricule n° 43) a été en arrêt maladie du 8 juillet au 03 octobre 2013 mais a participé à deux déjeuners le 19 juillet et le 18 septembre pris en charge par le SDEA.

⁷⁴ Cf. compte rendu de l'association du 18 juin 2013.

⁷⁵ Numéro de mandat 140, exercice 2016.

⁷⁶ N° de mandat 139, exercice 2016.

3.3- Les véhicules

3.3.1- L'absence de réglementation interne

Le parc automobile du syndicat est important par rapport au faible nombre d'agents (23 agents à la fin de l'année 2017). Il comprend dix véhicules légers et un tracteur ainsi que deux véhicules mis à disposition par le département de l'Ardèche.

Les véhicules de service, qui peuvent être utilisés, sur demande, pour les besoins du service, doivent être différenciés des véhicules de fonction, qui sont mis à disposition de manière permanente et exclusive de certains fonctionnaires d'autorité pour les nécessités du service ainsi que leurs déplacements privés. Ces derniers constituent des avantages en nature et doivent donc être déclarés aux services fiscaux (article 82 du code général des impôts) et aux organismes de recouvrement des cotisations sociales (article L. 242-1 du code de la sécurité sociale). Il y a avantage en nature quand la mise à disposition du véhicule est permanente et que l'agent n'est pas tenu de le restituer en dehors des périodes de travail.

S'agissant des véhicules de fonction, si la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 permet l'attribution d'un véhicule par nécessité absolue de service à un agent occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département, cet avantage doit être déclaré et l'assemblée délibérante doit s'être prononcée sur son attribution. L'article L. 3123-19-3 du CGCT confirme la nécessité d'une délibération encadrant l'utilisation des véhicules de fonction.

S'agissant des véhicules de service, la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997⁷⁷ rappelle que l'usage de ces véhicules doit être limité aux strictes nécessités du service et recommande un encadrement strict des exceptions à ce principe. Tout en indiquant qu'il est « *éminemment souhaitable (...) que les conducteurs ne conservent pas l'usage de leur véhicule au-delà du service* », la circulaire prévoit qu'une autorisation expresse de remisage à domicile peut être accordée. Celle-ci couvre le trajet travail-domicile qui doit être la plus courte distance. Elle doit être accordée individuellement par le chef de service et s'inscrire dans un règlement d'utilisation des véhicules de service⁷⁸. Ces autorisations de remisage à domicile ne peuvent permettre une utilisation à des fins personnelles et le transport de personnes extérieures au service pourrait engager la responsabilité du syndicat en cas d'accident. En effet, l'usage privatif du véhicule est strictement interdit, comme, par exemple, le dépôt d'enfants à l'école⁷⁹. En cas d'absence (de congés notamment), le véhicule doit rester à la disposition du service.

Aucune délibération du syndicat ne fixe les règles d'utilisation des véhicules. Une note de service de 2001 existe mais elle est incomplète. Une autre note, non datée et signée « *les techniciens* », comporte des mentions inappropriées, comme celle de laisser les clés sur le contact après l'utilisation des véhicules, pratique constatée lors de l'instruction. Surtout, la mesure de contrôle prescrite (le contrôle mensuel des carnets de bord) n'est pas appliquée en pratique.

Les cartes grises et les cartes de carburants sont également dans les véhicules. Il n'existe pas de système de réservation, chaque agent pouvant choisir de lui-même d'utiliser un véhicule sans en informer son administration.

⁷⁷ Relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents de l'État.

⁷⁸ « *Dans le cadre de leurs missions, certains agents peuvent être exceptionnellement autorisés par leur chef de service à remiser le véhicule à leur domicile. Cette autorisation, délivrée pour une durée d'un an et renouvelable, doit faire l'objet d'un document écrit portant la signature du supérieur hiérarchique* ».

⁷⁹ « *Dans le cas du remisage à domicile, l'usage privatif du véhicule est également strictement interdit. Des personnes non autorisées ne peuvent prendre place dans le véhicule. Il ne peut, par exemple, être utilisé pour déposer ses enfants à l'école* ».

Jusqu'en juin 2017, un agent chargé d'opération suivait l'utilisation et l'entretien des véhicules. Depuis, cette mission est remplie par la responsable administrative et financière.

Un agent⁸⁰ remise son véhicule à domicile (dans l'agglomération valentinoise) alors même qu'aucune décision pour ce faire n'a été prise. Par ailleurs, deux autres agents, travaillant l'un à Tournon et l'autre à Aubenas, bénéficient de fait de la mise à disposition permanente d'un véhicule, comme le montre le tableau des véhicules fourni par le syndicat ou un carnet de bord nominatif examiné ; les agents ne sont pas tenus de restituer le véhicule en dehors des périodes de travail, la valeur de cet avantage doit donc être soumise aux cotisations en cas d'usage comme véhicule de fonction.

En revanche, le SDEA a bien déclaré en avantage en nature le véhicule dont le DGS a l'usage exclusif.

Par ailleurs, deux véhicules du département ont été mis à disposition du syndicat dans le cadre de l'affectation des agents du pôle développement territorial en 2017. Le carnet de bord de l'un des véhicules⁸¹ n'est plus rempli depuis sa mise à disposition au SDEA.

Dans ces conditions, la chambre recommande à l'ordonnateur et au comité syndical de :

- définir les conditions d'utilisation des véhicules de service en proposant l'adoption d'une délibération fixant les conditions de mise à disposition des véhicules et en instaurant un règlement intérieur ;
- veiller à ce que les carnets de bord soient remplis de manière exhaustive ;
- prendre des décisions individuelles de remisage à domicile pour les agents concernés.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à proposer une délibération.

3.3.2- Les factures de carburant

La consommation de carburants a doublé sur la période.

Tableau 9 : Consommation de carburants

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Carburants	6 934	8 107	9 088	10 366	10 699	13 626	14 029	72 849

Source : grands livres SDEA

A l'examen des factures 2016 et 2017 de carburant relatives à des véhicules terrestres à moteur, il ressort d'abord une augmentation du volume global des consommations de 12,8 % (+ 1 132,89 litres) entre 2016 et 2017.

Plusieurs cartes de carburant normalement attachées à un véhicule ont servi à acheter du carburant pour d'autres véhicules non identifiés ensuite. Il a été ainsi constaté la consommation de gazole pour des véhicules fonctionnant à l'essence ou vice-versa, ce qui doit inciter le SDEA à améliorer leur suivi, notamment au vu de l'augmentation de la consommation et de son coût.

⁸⁰ Matricule n°000022.

⁸¹ Immatriculé AB 212 NQ.

3.4- Les titres restaurant ou chèque-déjeuner

Le Conseil d'État a consacré « *un principe de parité entre les agents des diverses fonctions publiques* »⁸² selon lequel « *les collectivités territoriales ne peuvent légalement attribuer à leurs agents des prestations, fussent-elles en nature, venant en supplément de leur rémunération, qui excéderaient celles auxquelles peuvent prétendre des agents de l'État occupant des emplois soumis aux mêmes contraintes* ». Cette solution a été directement appliquée par une cour administrative d'appel aux titres restaurant⁸³.

Le titre restaurant est un titre spécial de paiement des repas remis par l'employeur à l'agent qui ne peut les utiliser que pour régler la consommation d'un repas, de préparations alimentaires directement consommables et de fruits et légumes. Il ne peut être attribué qu'un titre par jour de travail et à condition que le repas soit compris dans l'horaire de travail journalier⁸⁴. L'employeur détermine librement le montant de la valeur libératoire des titres restaurant qu'il octroie à son personnel : aucune disposition de la réglementation en vigueur n'impose de valeur minimale ou maximale des titres.

Le SDEA distribue aux agents un nombre de titres restaurant plus élevé que celui de jours travaillés : un agent à temps complet, pour les périodes allant de 2011 à 2016, perçoit 204 titres par an (17 titres par mois). Or un agent travaille 196 jours par an⁸⁵.

A compter de 2017, les états de commande des tickets ne sont plus trimestriels mais mensuels. Il semble que ce nouveau système de commande soit moins adapté. Les commandes 2017 ont donné lieu à des demandes de remboursement par le SDEA, début 2018 : 478 tickets d'une valeur de 7 €, soit un total de 3 346 €. Les années précédentes, les remboursements étaient moindres (entre 67 et 126 €).

Les commandes trimestrielles couplées aux distributions mensuelles des chèques supposent d'en conserver une grande quantité. Or la collectivité ne dispose pas d'un coffre-fort pour les entreposer⁸⁶.

Les tableaux de commande des titres ont évolué et détaillent depuis 2017 les repas qui sont pris en charge par le SDEA de ceux payés par un tiers extérieur, normalement déduits du nombre de titres attribué à l'agent. Toutefois, les éléments figurant dans cette colonne

« *repas ext* » ne coïncident pas toujours avec l'état complété par l'agent qui fait apparaître les repas extérieurs payés par l'agent et ceux payés par un tiers⁸⁷.

Enfin, les arrêts maladies ne sont pas toujours décomptés correctement⁸⁸.

⁸² Ass. 2 décembre 1994, *Préfet du Nord*, Lebon p. 529.

⁸³ Une collectivité territoriale ne peut accorder des tickets-restaurants à ses agents lorsque la participation de l'employeur est supérieure à la subvention accordée aux agents de l'Etat qui prennent leur repas dans un restaurant administratif : violation du principe de parité entre les fonctions publiques (Arrêt de la CAA de Bordeaux du 19 février 2002, n° 98BX01415).

⁸⁴ Les agents ne bénéficient pas des titres restaurant pour les jours d'absence. Ces titres ne sont pas en principe utilisables les dimanches et jours fériés, sauf décision contraire de l'employeur au bénéfice exclusif des agents travaillant pendant ces mêmes jours.

⁸⁵ 365 j – 104 j de week-end - 89 jours fériés – 36 jours de congés annuels – 20 jours de RTT = 196 jours.

⁸⁶ Les chèques sont conservés dans une caisse fermée à clé entreposée dans un tiroir.

⁸⁷ Ainsi, un agent C (matricule n°76) a indiqué en juillet 2017 qu'il avait eu quatre repas extérieurs payés par un tiers et deux repas payés par lui (qui lui ont occasionné l'attribution de deux indemnités de repas). Sur l'état de commande (qui sert en fait à la distribution des tickets), sont seulement déduits les deux repas payés par lui et non les quatre repas extérieurs. On constate le même problème pour le même agent en avril 2017.

⁸⁸ L'agent C a été en arrêt maladie du 17 février au 20 février 2014 et du 3 mars au 28 avril 2014, ce qui représente 44 jours ouvrés. N'ont a priori été déduits que 30 jours. Un autre agent (matricule n° 33) a été malade, au vu des arrêts maladies fournis, du 13 août au 20 octobre 2013, ce qui représente 48 jours travaillés. N'ont été déduits que 39 jours, la période prise en compte étant du 12 août au 6 octobre 2013. Un troisième agent (matricule n° 43)

La chambre recommande à l'ordonnateur d'être vigilant sur la gestion des titres restaurant.

3.5- L'absence de commission consultative des services publics locaux

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL) est notamment chargée de l'examen des rapports des délégataires de service public⁸⁹. Elle est obligatoirement constituée pour les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Le SDEA a créé cette commission en 2011⁹⁰ mais aucun procès-verbal n'a été produit alors même que la commission doit notamment examiner chaque année le rapport de son président.

La chambre recommande au syndicat de rédiger puis de présenter le rapport annuel du président à la CCSPL, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

3.6- La politique de soutien à l'association du personnel

Aucun règlement d'attribution des subventions n'a été adopté et aucune procédure interne relative aux demandes de subvention et à leur contrôle n'a été élaborée.

En l'espèce, une seule association a reçu des subventions du syndicat sur la période : l'association du personnel, dont le siège est fixé dans les locaux du SDEA, pour un montant cumulé de 48 900 €.

Aux termes des statuts du 17 avril 2003, « *l'association a pour but d'étudier et de réaliser toutes formes d'actions en faveur de ses membres, sur les plans culturels professionnel, sportif et matériel* ».

Peu de pièces relatives au suivi de l'association ont pu être produites par le SDEA.

Le syndicat devrait demander les comptes annuels afin d'apprécier le besoin de financement de cette association pour y ajuster la subvention.

L'ordonnateur s'est engagé à y procéder à l'avenir.

4- LES RESSOURCES HUMAINES

4.1- La tenue des dossiers du personnel

L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que « *le dossier individuel doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, c'est-à-dire les informations relatives à l'exercice de ses fonctions ou plus généralement les éléments permettant d'apprécier sa manière de servir, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité* ». Il prévoit également que l'autorité territoriale est tenue de constituer un dossier pour chaque fonctionnaire, ce qui comprend les agents contractuels.

Aucun dossier du personnel ne respecte les dispositions susmentionnées.

a quant à lui été en arrêt maladie du 8 juillet au 3 octobre 2013, ce qui représente 63 jours ouvrés. Il a été prévu de lui décompter 68 jours. Dans les faits, il lui a été attribué 11 titres restaurant de plus.

⁸⁹ Article L. 1413-1 du CGCT.

⁹⁰ Par délibération du 2 mars 2018, le syndicat a fusionné la commission d'appel d'offres (CAO) et de la CCSPL en une commission consultative des marchés publics et des services publics locaux.

Si depuis 2016 des sous-dossiers ont pu être constitués (ex- formation, compte épargne temps (CET), situation administrative, recrutement, protection sociale), aucun élément n'est numéroté.

Dans les dossiers d'agents ayant quitté le SDEA, les pochettes contiennent principalement des arrêtés.

Les dossiers contrôlés sont très incomplets. Ils ne comprennent aucune donnée relative aux évaluations des agents. Peu de dossiers contiennent les diplômes, les déclarations de vacance de poste et les certificats médicaux d'aptitude. Les dossiers des précédentes collectivités des agents recrutés ne sont pas encore intégrés au dossier des agents⁹¹. La procédure d'archivage des arrêts maladies n'existe pas, ceux-ci ne figurant pas toujours dans les dossiers des agents⁹².

Les arrêtés du personnel ne sont numérotés que depuis 2018.

4.2- Une assimilation du SDEA à une commune de 150 000 habitants à 400 000 habitants erronée

En application de l'article 1^{er} du décret du 6 mai 1988⁹³, l'assimilation à une commune des syndicats intercommunaux, des syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales ou de groupement de ces collectivités repose sur la combinaison des critères cumulatifs suivants :

- le champ et les compétences de l'établissement ;
- l'importance de leur budget ;
- le nombre et la qualification des agents à encadrer.

Ces critères sont repris à l'article 1^{er} du décret du 22 septembre 2000⁹⁴, qui prévoit que « *Lorsque, pour la création de grades, les statuts particuliers des cadres d'emplois de fonctionnaires territoriaux prévoient l'assimilation des établissements publics locaux à des communes, cette assimilation se fait, sous réserve des dispositions des articles 2 à 5, au regard de leurs compétences, de l'importance de leur budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer* ».

Le SDEA a décidé d'une assimilation à une commune de 150 000 à 400 000 habitants par délibération du 12 juillet 1985. Auparavant, il était assimilé à une commune de 80 000 à 150 000 habitants. Il a motivé sa décision en se basant :

- sur la population de l'époque : 150 000 habitants au titre de la centaine de communes adhérentes et 267 970 habitants au titre de l'adhésion du département ;
- sur le volume des opérations traitées et la complexité de certaines d'entre elles qui nécessiterait de « *s'assurer le concours de collaborateurs d'un haut niveau technique* » ;
- sur le fait que cette assimilation était indispensable pour pouvoir effectuer le recrutement du personnel adéquat.

⁹¹ Ainsi pour les agents n° matricule 69 (pourtant recruté en 2014), n° matricule 113 (recruté en 2016) et n° matricule n° 171.

⁹² Demande du 11 juin 2018 à laquelle le SDEA n'a pas répondu.

⁹³ Fixant la liste des établissements publics mentionnés à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁹⁴ Relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux.

Dans son rapport sur le contrôle de gestion pour la période 1998-2002, la chambre relevait que la grille de rémunération appliquée aux emplois fonctionnels était inadaptée. Le SDEA devait revoir la situation au vu des prochains départs en retraite des intéressés qui conduiraient à l'adoption d'un nouvel organigramme. Si le nombre de postes de direction a bien été revu (suppression d'un poste), la grille de rémunération est inchangée.

Aujourd'hui, les conditions légales d'assimilation ne sont pas toutes remplies pour le SDEA, alors même qu'elles sont cumulatives :

- l'établissement compte 23 agents au total fin 2017 dont cinq mis à disposition ;
- il a perçu 14,5 M€ de recettes de fonctionnement en 2017 dont une dizaine liée à des activités de stock.

Par ailleurs, la chambre constate que l'organisme ne dispose ni de comptabilité d'engagement ni de comptabilité analytique, et qu'il n'a pas décidé de se soumettre, en matière de gestion comptable et budgétaire, aux dispositions applicables au département (droit d'option pourtant ouvert par le CGCT⁹⁵) ; il reste ainsi soumis aux dispositions applicables aux communes de 3 500 à moins de 10 000 habitants (cf. infra), ce qui est contradictoire avec son assimilation à une collectivité de taille importante.

La modification du seuil d'assimilation, pour le rendre conforme à la réglementation, aurait une incidence sur la rémunération du DGS, permettant au SDEA de réaliser des économies de fonctionnement. A titre d'illustration, la chambre a pu évaluer ce gain à 6 033 € pour l'exercice 2017⁹⁶.

La chambre recommande à l'ordonnateur de se conformer aux règles d'assimilation des syndicats mixtes et de se rapprocher des services préfectoraux pour avis afin de déterminer la strate adéquate.

4.3- L'évolution des effectifs

Sur la période, les effectifs progressent de 66 % pour atteindre 18,05 équivalents temps plein (ETP) en 2017.

Tableau 10 : Evolution des ETP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ecart	%
Nombre d'ETP	11	13	14	15	15	16	18	7	66 %

Source : SDEA

La hausse progressive est due pour partie au recrutement d'ingénieurs (+ 4 ETP). Par ailleurs, plusieurs agents sont mis à disposition du SDEA ; pour 0,15 ETP sur l'aérodrome depuis 2012 et cinq ETP en 2017 correspondant à la mise à disposition du service développement économique du département au syndicat, de sorte que l'effectif réel du syndicat à la fin de l'année 2017 est de 23,05 ETP.

⁹⁵ Article L. 5722-1 du CGCT.

⁹⁶ La chambre s'est fondée sur les considérations suivantes : lors de son détachement sur emploi fonctionnel le 1^{er} septembre 2015, le DGS était ingénieur en chef de classe exceptionnelle 7^{ème} échelon hors échelle B 3^{ème} chevron, soit indice majoré 1058. L'agent doit être classé à l'échelon comportant un indice égal ou à défaut immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son grade. Si la collectivité avait été classée en communes de 80 000 à 150 000 habitants, au lieu de l'être en commune de 150 000 à 400 000 habitants, l'agent aurait dû être détaché au 9^{ème} échelon HEB 3^{ème} chevron. Sur la seule année 2017, cela représenterait une économie de 6 032,84 € pour la collectivité : 5 245,95 € au titre du traitement indiciaire [(5 324,21+5 356,10x7+5 473,25x4)-(4928,27+4 957,79x7+4 957,79x4)] et 786,89 € au titre de la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction [(798,63+803,41x7+820,99x4)-(739,24+743,67x7+743,67x4)].

4.4- Le temps de travail

4.4.1- Le cadre légal

La durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1 607 heures. Elles correspondent aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 à compter du 1^{er} janvier 2002, auxquelles ont été ajoutées sept heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2005. La base légale hebdomadaire est fixée à 35 heures, mais la réglementation précise que le décompte du temps de travail s'effectue sur une base annuelle de 1 607 heures, ce qui introduit dans le mode d'organisation du temps de travail dans la fonction publique la possibilité d'une annualisation du temps de travail.

Par ailleurs, l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a prévu que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ».

4.4.2- Le cadre en vigueur au SDEA

Il n'existe aucune délibération ni aucun règlement intérieur réglementant le temps de travail au SDEA. L'ordonnateur a indiqué appliquer le temps de travail du conseil départemental de l'Ardèche sans toutefois produire de décision ou de délibération adoptant ce régime pour le syndicat.

En pratique, les agents travailleraient 39 heures par semaine⁹⁷. Ne disposant pas de badgeuse ni de plages fixes, le syndicat considère que quatre jours sont travaillés huit heures et un jour sept heures.

Les agents disposent d'un nombre de jours de congés très élevé. Ainsi, le syndicat octroie 36 jours de congés annuels et 20 jours de congés au titre des récupérations du temps de travail (RTT).

Tableau 11 : Comparatif du régime de temps de travail

	Régime légal (décret 2000-815)	SDEA
Nombre de jours de l'année	365 jours	
- Repos hebdomadaire	104 jours	
- Jours fériés	8 jours	9 jours
- Congés annuels	25 jours	36
- Jours RTT	SO	20 jours
= jours travaillés	228 jours	196 jours
Heures travaillées = 228 jours * 7 h = 1 596 heures arrondi à 1 600 heures pour le régime légal / * 7,8 = 1 528,8 heures arrondi à 1529 pour le SDEA	1 600 heures	1 529 heures
+ Journée de solidarité (+ 7h)	1 607 heures	Non prise en compte

Source : SDEA, retraitement CRC

Au SDEA, le temps de travail s'élève à 1 529 heures, soit 78 heures de moins que la durée légale, ce qui est très faible.

⁹⁷ Cf. rapport d'orientation budgétaire (ROB) 2018.

Le volume horaire perdu en 2017⁹⁸ est estimé à 1 404 heures, ce qui représente environ 0,87 ETP et un coût annuel de plus de 54 k€⁹⁹.

Le SDEA indique avoir délibéré le 22 octobre 2018 pour une application du temps de travail de 1607 heures au 1^{er} janvier 2019.

La chambre invite le syndicat à régulariser la situation sans délai et à rendre effective l'application de la durée légale, notamment en ajustant le nombre de jours de congés.

4.4.3- Un mécanisme irrégulier de report de jours de congé

L'article 5 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit l'interdiction de report sur l'année suivante des congés non pris dus pour une année (sauf en cas de maladie).

Au SDEA, des jours de congés non pris et non déposés sur le CET sont reportés d'une année sur l'autre en méconnaissance de la réglementation.

La chambre recommande à l'ordonnateur de cesser cette pratique. L'ordonnateur s'y est engagé.

4.4.4- Les autorisations exceptionnelles d'absence

Aucune délibération n'encadre les autorisations exceptionnelles d'absence. Or selon la réglementation telle que rappelée récemment dans une réponse ministérielle, il appartient à l'organe délibérant de les définir¹⁰⁰.

Le SDEA affirme appliquer le régime des agents du conseil départemental de l'Ardèche ; toutefois le comité syndical ne s'est pas prononcé sur ce point.

Le régime d'autorisations spéciales d'absence appliqué aux agents est très favorable. Il s'écarte sensiblement du régime pratiqué par l'État, ce qui est irrégulier.

Tableau 12 : Autorisations d'absence

Type d'autorisation	Fonction publique d'État	SDEA	Ecart
Mariage du fonctionnaire	5	5	0
Mariage d'un enfant	0	3	+ 3
Mariage des collatéraux du 1 ^{er} degré (frère, sœur)	0	3	+ 3
Mariage des collatéraux du 2 ^{ème} degré (oncle, tante, neveu nièce, cousin germain)	0	1	+ 1
Naissance ou adoption	3	3	0

⁹⁸ Dix-huit ETP hors agents mis à disposition.

⁹⁹ La masse salariale à la charge de la commune selon le CA en 2017 étant de 1 120 36,63 € (hors personnel extérieur) ; 1 120 36,63 (€) / 18 (ETP) = 62 242,59 € par ETP ; 62 242,59 (€) * 0,87 (ETP) = 54 151 €.

¹⁰⁰ Réponse du Ministère de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 5 mai 2016 - page 1903 : « les agents de la fonction publique territoriale peuvent, alors même que les dispositions du 4° de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 n'ont pas fait l'objet de décret d'application, bénéficier d'autorisations spéciales d'absence sur décision du chef de service. Dans ces conditions, il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. Les autorisations d'absence ne constituent, en effet, pas un droit mais sont accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service. Conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service ».

Type d'autorisation	Fonction publique d'État	SDEA	Ecart
Maladie très grave du conjoint	3	5	+ 2
Maladie très grave des parents ou des enfants	0	5	+ 5
Décès du conjoint, parents ou enfants	3	5	+ 2
Décès des autres ascendants ou descendants	0	3	+ 3
Décès des frères, beaux-frères, sœurs et belles-sœurs	0	3	+ 3
Décès des collatéraux du 2 ^{ème} degré (oncle, tante, neveu nièce, cousin germain)	0	1	+ 1

Source : SDEA/CD07

La chambre recommande à l'ordonnateur de proposer une délibération sur ce point, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé.

4.5- Le personnel extérieur

Nuls en 2011, les frais de personnel extérieur connaissent une évolution heurtée entre 2012 et 2017.

Tableau 13 : Les dépenses de personnel extérieur (en €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	0	2 199	6 597	15 764	24 781	169 038	8 964

Source : balance des comptes

Si certaines dépenses au budget principal correspondent à un agent d'un autre organisme¹⁰¹, l'essentiel de ces dépenses correspond à des facturations que le SDEA se fait à lui-même¹⁰², de budget à budget, avec en particulier un montant élevé en 2016 au budget annexe des zones industrielles et maraichères (ZIM). Cela correspond, selon les mandats de paiement des liasses comptables :

- pour 49 497 € à la ZAC de Lavilledieu, avec la réimputation d'un mandat de 2015 sur l'exercice 2016 pour une rémunération du SDEA ;
- pour 108 170 € à la ZI Rhône-Vallée, avec la réimputation d'un mandat de 2015 sur l'exercice 2016 pour une rémunération du SDEA.

Aucune pièce justificative ne figure à l'appui de ces mandats.

Les sommes en contrepartie figurent dans un compte 7087 et non 70841, et pour une part seulement.

Le BA 3A¹⁰³ voit figurer un montant à compter de 2012 puis pour les exercices suivants pour un peu moins de 7 k€ annuel. Cela correspond à la rémunération versée à un agent engagé en 2012 pour travailler sur l'aérodrome d'Aubenas-Ardèche-Méridional¹⁰⁴.

¹⁰¹ A partir de 2014, un seul agent travaillant pour 40 % de son temps est mis à disposition du SDEA pour exercer les fonctions de juriste spécialisé en commande publique : une convention a été conclue le 1^{er} avril 2014 avec son employeur, Ardèche habitat, pour une durée d'un an renouvelable trois fois. Par avenant du 17 décembre 2014, il est décidé de rembourser Ardèche habitat en fonction du temps réel travaillé par l'agent au SDEA, ce qui explique l'évolution erratique du poste par la suite.

¹⁰² Un budget annexe (BA) peut utiliser du personnel rémunéré et mis à disposition par le budget principal. Le budget annexe comptabilise les sommes dues au budget principal en contrepartie de la mise à disposition de ce personnel au débit du compte 6215 « Personnel affecté par la collectivité de rattachement ».

Ce remboursement constitue pour le budget principal une recette au compte 70841 « Mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes ».

¹⁰³ Budget annexe « autres activités assujetties à la TVA ».

¹⁰⁴ Il s'agit d'une mauvaise imputation : les fiches de paie à l'appui des mandats font apparaître le SDEA comme employeur. Cet agent travaille donc comme agent contractuel pour le compte du syndicat ; l'enregistrement de

Par ailleurs, les comptes retracent imparfaitement les charges liées au personnel extérieur en raison d'une mauvaise imputation comptable et d'un non rattachement des charges pour l'exercice 2017 s'agissant des cinq agents mis à disposition par le département (cf. infra).

- Des achats de prestations correspondant à la refacturation de dépenses de personnels.

Le compte 6042 achats de prestation de service présente un solde élevé (cf. tableau en annexe « *ressources humaines* »).

En 2016 pour un montant total de 214 955 € il s'agit, d'une rémunération de prestations de service assurées par le personnel du SDEA et payées par le Pouzin dans le cadre de la commercialisation du parc industriel Rhône-Vallée au Pouzin et de la ZAC de Lavilledieu.

Cette écriture majore indument les charges de gestion du syndicat.

4.6- La gestion des heures supplémentaires

4.6.1- La délibération fixant le régime des heures supplémentaires

Une délibération doit fixer la liste des emplois qui ouvrent droit à ces heures supplémentaires selon les termes de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991¹⁰⁵.

La délibération du SDEA relative aux heures supplémentaires du 18 octobre 2013 indique seulement que les bénéficiaires sont les « *agents titulaires et non titulaires de catégorie C et B répondant aux conditions réglementaires d'octroi* ».

La chambre invite le SDEA à définir la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, ce à quoi s'est engagé l'ordonnateur.

4.6.2- La procédure interne relative aux heures supplémentaires

Un seul agent, travaillant à l'aérodrome, perçoit des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

Selon l'ordonnateur, ces heures supplémentaires concernent uniquement les heures de week-end qui sont liées à des contrôles obligatoires de piste et sur la station de carburant de la plateforme aéronautique. L'agent établit un relevé mensuel des heures effectuées et le transmet pour mise en paiement, sans qu'un contrôle intervienne donc sur ces relevés.

Le nombre moyen mensuel d'heures supplémentaires (HS) déclaré sur la période de travail de l'agent s'élève à 15 heures (soit un total de 894 heures sur 58 mois pour un montant de 16 k€ - cf. tableau dans les annexes « *ressources humaines* »). Depuis janvier 2018, le même nombre d'heures effectuées est constamment déclaré, soit 12 heures par mois. Au vu de cette irrégularité, un temps de travail annualisé serait plus adapté et permettrait la régularisation du temps de travail annuel à 1 607 heures.

ces charges comme personnel extérieur peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit pour l'agent d'une activité accessoire, dès lors que celui-ci est par ailleurs agent titulaire du département de l'Ardèche (cf. infra).

Ces dépenses devraient normalement être enregistrées en compte 64.

¹⁰⁵ Par ailleurs, une délibération comportant cette mention est exigée par la réglementation en vue du paiement par le comptable des IHTS (article D. 1617-19 code général des collectivités territoriales, rubrique 210224).

4.7- La gestion des comptes épargne temps

4.7.1- Un nombre important de jours épargnés

Le régime des comptes épargne temps (CET) est défini par une délibération du 18 juin 2010 qui autorise notamment l'indemnisation des jours épargnés.

Pour autant, le syndicat n'a pas constitué de provision à ce titre malgré un nombre de jours épargnés importants.

Dans le cadre du contrôle de la chambre, la collectivité a produit un document prévoyant les montants à provisionner en 2018 ; au 31 décembre 2017, 348,5 jours étaient placés en CET. Après alimentation en janvier 2018, ce nombre s'élève à 462 jours pour une provision en prévision du financement de rachats de 27 277,5 €.

Ce nombre élevé de jours en CET (38,5 jours en moyenne par agent) résulte du régime du temps de travail très favorable évoqué supra (onze jours de congés annuels injustifiés et d'un report non réglementaire de jours de congé).

Le syndicat a ainsi créé une charge conséquente liée à l'indemnisation des jours placés en CET : quatre agents ont vu leurs jours indemnisés pour un montant total de 26 461 € bruts, dont 11 875 € pour l'agent A, entre 2015 et juillet 2018.

Tableau 14 : Jours indemnisés au titre du CET

Année	Mois	Nom	Matricule	Statut	Taux	Nombre de jours	Montant brut €
2015	3	Agent A	4	TITULAIRE	125	38	4 750
	3	B	33	TITULAIRE	65	7	455
2016	3	Agent A	4	TITULAIRE	125	30	3 750
	9	C	1	TITULAIRE	80	25	2 000
	11	Agent A	4	TITULAIRE	125	27	3 375
2017	9	C	7	TITULAIRE	125	27,5	3 438
2018	2	C	113	TITULAIRE	125	15	1 875
	2	D	19	TITULAIRE	125	40	5 000
	2	C	1	TITULAIRE	80	15	1 200
	2	B	33	TITULAIRE	65	9,5	618
Sous-total Agent A						95	11 875
TOTAL							26 461

Source : fichiers de paie

4.7.2- Une absence de suivi des jours épargnés et indemnisés

La réglementation dispose que « le compte épargne-temps est alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail et par le report de congés annuels tels que prévus par le décret du 26 novembre 1985 susvisé, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à vingt »¹⁰⁶.

Or cette règle n'est pas toujours respectée. Il en va ainsi pour un agent qui a pu lors de l'ouverture de son compte CET en 2014 y placer 43 jours. Si l'on prend en compte le régime de temps de travail très favorable du SDEA (soit 36 jours de congés plus 20 jours de RTT), la pose de vingt jours de congés empêche le dépôt d'autant de jours (36 jours auraient en réalité

¹⁰⁶ Article 3 du décret du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

pu être déposés au maximum). Cela s'est reproduit en 2018 où 19 jours de congés annuels ont été déposés, alors que la prise normale et obligatoire de 20 jours de congés annuels aurait pu permettre à l'agent de déposer au plus 17 jours ; par ailleurs il a déposé lors de cette même demande 21 jours au titre des RTT alors même que les agents bénéficient de 20 jours de RTT.

Un autre agent a déposé, lors de l'ouverture de son CET, 27 jours de congés annuels, soit cinq jours de plus que ce qu'il pouvait régulièrement déposer compte tenu de l'obligation de prendre 20 jours de congés annuels.

Une demande d'indemnisation de l'ensemble de ces jours CET constitue une irrégularité, qui cause un préjudice financier au SDEA.

La demande d'alimentation du CET au titre de l'année 2017, complétée par le premier agent le 10 janvier 2018, examinée en avril 2018, ne faisait pas apparaître l'accord ou le refus du syndicat (ni date, ni signature). Le SDEA a transmis par la suite, en juillet 2018, ce document complété antidaté au 10 janvier 2018, ce qui indique un défaut de suivi.

Enfin, les fiches de décompte des congés ne comportent pas le nombre de congés pris au titre de la RTT, alors que les agents en ont pris. Parfois une simple mention « Soldé » apparaît sans précision sur la date des congés pris au titre des RTT.

Les carences de suivi du nombre de jours de CET, de leur comptabilisation et plus généralement du suivi des jours de congés, ne permettent pas de s'assurer de la régularité du nombre de jours de congé déposés au titre du CET puis de leur indemnisation.

4.7.3- Une alimentation irrégulière de jours finalement indemnisés

L'agent A s'est fait indemniser 95 jours de mars 2015 à novembre 2016, soit vingt mois. Puisque les jours CET ne peuvent être indemnisés qu'à compter du 21^{ème} et que le CET est plafonné par la réglementation à 60 jours (ce qui autorise une indemnisation de 40 jours tout au plus), l'agent, après avoir été indemnisé pour 38 jours en mars 2015, a pu, en l'espace d'un an, reconstituer :

- a minima 30 jours de CET pour se les voir indemniser en mars 2016 ;
- puis a minima 27 jours en huit mois pour se les voir indemniser en novembre 2016.

En réponse aux observations provisoires, cet agent a pu produire une demande du 17 septembre 2010 de placement au 31 décembre 2009 sur son CET de 83 jours s'ajoutant à un solde de 20 jours, soit un total de 103 jours ; a également été produite une demande signée le 31 janvier 2011 de placement au 31 décembre 2010 sur son CET de 16 jours, portant le solde à 119 jours.

Le décret n°2010-531¹⁰⁷ prévoit une dérogation au plafond de soixante jours « pour les jours inscrits sur le compte épargne-temps au 31 décembre 2009 » (article 14). Il n'était pas possible, par une demande du 31 janvier 2011 d'alimentation du compte CET au 31 décembre 2010, d'ajouter 16 jours à un compte CET qui dépassait déjà le plafond réglementaire. Cette seconde alimentation est irrégulière.

Par ailleurs, les documents produits en réponse ne sont pas fiables. Ainsi, sur le récapitulatif des congés pris en 2016, c'est un solde de jours placés sur le CET de 119 qui apparaît au bénéfice de l'agent F alors même qu'il s'est vu indemniser 38 jours en 2015.

Une rigueur accrue dans la gestion des CET est indispensable.

¹⁰⁷ Du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

4.8- L'absentéisme

Le syndicat indique un taux d'absentéisme « faible (inférieur à 2 % en 2017 et moindre les années précédentes) » qui serait « imputable en majorité aux congés de maternité ».

Il n'a pas été en mesure de retracer par année et par motif les absences de ses agents, ce qui est lié à un défaut de suivi du temps de travail.

La chambre recommande au SDEA, la mise en place d'un dispositif automatisé de contrôle du temps de travail permettant aux agents de justifier leurs absences, et un suivi des absences et de leurs motifs.

4.9- L'absence d'organismes locaux représentatifs du personnel

4.9.1- L'absence de commission administrative paritaire et de comité technique

La commission administrative paritaire¹⁰⁸ (CAP), créée pour chaque catégorie de fonctionnaires auprès du centre de gestion après affiliation de la collectivité ou de l'établissement en cas d'effectif inférieur à 350, doit être obligatoirement consultée pour des mesures d'ordre individuelle relative à la carrière des fonctionnaires.

Un comité technique¹⁰⁹ (CT), consulté pour avis sur des questions relatives à l'organisation de l'organisme et aux conditions de travail¹¹⁰, est obligatoirement créé auprès de chaque centre de gestion pour les organismes affiliés employant moins de cinquante agents.

Le SDEA n'avait pas constitué de commission administrative paritaire ni de comité technique (ni directement ni par une affiliation au centre de gestion), de sorte que des décisions, individuelles comme collectives, intéressant les agents ont été prises sans avis de ces instances, en méconnaissance de la réglementation.

En raison de l'absence de présentation en CAP des mesures individuelles d'avancement, les arrêtés pris durant la période d'avancement de grade ou de promotion interne (cf. infra) peuvent être considérés comme irréguliers.

Par délibération du 3 juillet 2017, le SDEA a demandé son affiliation au centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ardèche à compter du 1^{er} janvier 2018, ce qui lui permet de bénéficier notamment de l'organisation d'une commission administrative paritaire et d'un comité technique.

4.9.2- Les conséquences de l'absence de CT et de CAP

- L'absence de rapport sur l'état de l'établissement

Le rapport sur l'état du syndicat, qui constitue son bilan social, est communiqué tous les deux ans au comité technique et doit notamment indiquer les moyens budgétaires et en personnel et dresser le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des

¹⁰⁸ Articles 28 à 31 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

¹⁰⁹ Articles 32 et 33 de la loi du 26 janvier 1984.

¹¹⁰ Selon l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984, les CT sont consultés pour avis sur les questions relatives :

1° A l'organisation et au fonctionnement des services ;

2° Aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ;

3° Aux grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences ;

4° Aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents ;

5° A la formation, à l'insertion et à la promotion de l'égalité professionnelle ;

6° Aux sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail.

demandes de travail à temps partiel. La présentation de ce rapport doit donner lieu à un débat. Aucun de ces rapports n'a été rédigé ni présenté, en méconnaissance de la réglementation.

4.10- La politique d'avancement

4.10.1- Avancement de grade

L'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit, depuis 2007 et sa modification par la loi n° 2007-209, que l'établissement fixe un taux de promotion pour les avancements de grade. Ce taux est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique.

Une délibération du SDEA du 1^{er} décembre 2017 a fixé les ratios d'avancement de grade pour les catégories A, B et C à 100 %. Le syndicat a ainsi attendu plus de dix ans pour mettre en place ce taux et la délibération de 2017 a été prise en l'absence d'avis du comité technique.

Le SDEA ne s'est pas emparé de la possibilité offerte par l'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 de moduler les quotas d'avancement de grade.

Les tableaux d'avancement de grade au SDEA sont établis sans se fonder sur des appréciations de la valeur professionnelle des agents, et sur la période, tous les agents susceptibles d'être promus l'ont été.

Enfin, un cas de non-respect des règles d'ancienneté pour l'avancement de grade a été relevé.

4.10.2- Les avancements d'échelon

En application des dispositions de l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 susmentionnée applicable au cours de la période sous revue, « *l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ».

La politique d'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale a été coûteuse et a privé les ordonnateurs successifs d'un levier de gestion.

Le nouveau cadre législatif posé par la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 prévoit une cadence unique d'avancement d'échelon fonction de l'ancienneté et supprime donc l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale. Toutefois selon ces mêmes dispositions, lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités de contingentement définies par décret en Conseil d'État, « *cet avancement peut être également fonction de la valeur professionnelle* »¹¹¹.

La chambre invite l'ordonnateur à appliquer le nouveau cadre législatif et réglementaire.

4.10.3- Des promotion internes irrégulières

4.10.3.1- *L'inadéquation du poste au grade*

Selon l'article 4 du décret n° 2016-201 du 26 février 2016 « (...) *les ingénieurs principaux sont placés à la tête d'un service technique, d'un laboratoire d'analyses ou d'un groupe de services techniques dont ils coordonnent l'activité et assurent le contrôle* ».

¹¹¹ Les premiers décrets d'application concernant certains cadres d'emploi et certaines filières ont été publiés le 12 mai 2016. Il conviendra d'être attentif à la parution des autres décrets concernant les autres cadres d'emploi afin de connaître les critères choisis pour déterminer l'avancement et savoir s'il est fait référence à l'engagement professionnel des agents.

Un agent¹¹², chargé d'opérations, a été promu ingénieur principal au 1^{er} mars 2016 alors qu'il n'exerce pas de tâches d'encadrement et n'a pas été placé à la tête d'un service technique, d'un laboratoire d'analyses ou d'un groupe de services techniques.

4.10.3.2- *L'absence de prise en compte de la valeur professionnelle*

L'article 39 de la loi de la loi du 26 janvier 1984 établit deux critères d'appréciation pour l'inscription sur liste d'aptitude : la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience professionnelle.

Le syndicat est tenu, d'une part, d'examiner la valeur professionnelle de chacun des agents promouvables avant d'établir son projet de liste, et, d'autre part, de tenir à la disposition de la CAP les éléments sur lesquels il s'est fondé¹¹³.

Le syndicat n'a pas vérifié l'aptitude réelle des agents promus eu égard aux missions à exercer dans le nouveau grade ou cadre d'emploi et aucun document relatif à une évaluation de la valeur des agents ne figure dans les dossiers des agents. Pourtant, tous les agents qui ont fait une demande de promotion ont été promus.

Or le syndicat peut s'abstenir d'inscrire sur une liste d'aptitude un fonctionnaire en raison de son appréciation sur ses mérites professionnels, même si ce dernier remplit toutes les conditions statutaires requises¹¹⁴. En outre, la jurisprudence estime qu'est entachée d'erreur de droit la liste d'aptitude établie par un président de centre de gestion dont le mode de classement ne rendait pas suffisamment compte de la valeur professionnelle des fonctionnaires, notamment de leur aptitude à exercer des responsabilités de niveau plus élevé et de leur capacité à accomplir des tâches d'une plus grande complexité ou nécessitant des connaissances plus étendues¹¹⁵.

La chambre constate que le dispositif d'avancement de grade a permis la promotion de l'ensemble des agents susceptible de l'être, sans appréciation de leur valeur professionnelle.

4.10.3.3- *Des irrégularités dans l'établissement de la liste d'aptitude*

Le décret du 29 mai 2008 précise que l'inscription sur la liste d'aptitude ne peut intervenir qu'au vu des attestations établies par le CNFPT précisant que l'agent a accompli, dans son cadre d'emplois ou emploi d'origine, la totalité de ses obligations de formation de professionnalisation pour les périodes révolues.

Tous les statuts particuliers prévoient donc qu'un agent doit avoir assisté aux formations de professionnalisation pour pouvoir être inscrit sur une liste d'aptitude au titre de la promotion interne. C'est notamment le cas du statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux¹¹⁶.

La liste d'aptitude établie le 12 novembre 2012 pour la promotion au grade d'ingénieur d'un l'agent ne vise pas d'attestation contrairement à celle établie le 28 décembre 2016 pour la promotion au grade d'ingénieur d'un autre l'agent. Toutefois, leur dossier personnel ne comporte aucune attestation du CNFPT précisant que l'agent a accompli dans son cadre d'emploi la totalité de ses obligations de professionnalisation. Le syndicat n'a pas été en mesure de les produire. Les deux agents n'ont donc pas satisfait à leurs obligations de formation de professionnalisation permettant leur inscription sur la liste d'aptitude.

¹¹² Matricule n° 65.

¹¹³ CE 27 avril 2011, n° 304987.

¹¹⁴ CAA Paris 3 juil. 2003.

¹¹⁵ CAA Nantes 4 octobre 2002 n° 00NT01395.

¹¹⁶ Article 8 du décret du 9 février 1990 remplacé par l'article 12 du décret du 26 février 2016.

Par ailleurs, la liste d'aptitude établie pour la promotion au grade d'ingénieur de l'un des agents, outre le fait qu'elle est irrégulière compte tenu de l'absence de CAP, a été manifestement antidatée.

4.10.3.4- L'absence de publicité de la liste d'aptitude

Les listes d'aptitude établies au titre de la promotion interne sont exécutoires lorsque les deux formalités suivantes ont été accomplies :

- la transmission au représentant de l'État, avec les décisions de nomination ayant permis de déterminer le nombre de postes ouverts conformément aux quotas prévus par les statuts particuliers¹¹⁷ ;
- la publicité des listes d'aptitude par le centre de gestion pour les listes d'aptitude des collectivités affiliées et celles des collectivités non affiliées¹¹⁸.

Rares sont les listes d'aptitude transmises au contrôle de l'égalité de la préfecture. Le centre de gestion de l'Ardèche n'a pas non plus été destinataire de ces listes que le SDEA devait lui communiquer dans un délai de quinze jours après leur établissement.

En conclusion, les avancements de grade et les promotions internes intervenus sur la période contrôlée sont entachés de nombreuses irrégularités.

Tableau 15 : Avancements de grade et promotions internes

Matricule	Grade	Nature de la progression de carrière	Grade après progression de carrière	Date d'effet
1	Adjoint administratif de 1 ^{ère} classe	Promotion interne	Rédacteur	01/01/2012
4	Attaché principal	Avancement de grade	Directeur	02/06/2013
113	Rédacteur principal de 1 ^{ère} classe	Promotion interne	Attaché	01/02/2017
69	Adjoint technique de 1 ^{ère} classe	Avancement de grade	Adjoint technique principal de 2 ^{ème} classe	01/05/2014
	Adjoint technique principal de 2 ^{ème} classe	Avancement de grade	Agent de maîtrise	01/02/2015
	Agent de maîtrise	Promotion interne	Technicien territorial	01/10/2017
7	Ingénieur territorial	Avancement de grade	Ingénieur territorial principal	01/02/2015
65	Technicien principal de 1 ^{ère} classe	Promotion interne	Ingénieur territorial	01/02/2013
	Ingénieur	Avancement de grade	Ingénieur principal	01/03/2016
77	Technicien principal de 1 ^{ère} classe	Promotion interne	Ingénieur territorial	01/10/2017
76	Technicien principal de 1 ^{ère} classe	Promotion interne	Ingénieur territorial	01/02/2015
26	Rédacteur Chef	Avancement de grade	Rédacteur principal de 1 ^{ère} classe	01/08/2012
33	Adjoint administratif de 1 ^{ère} classe	Avancement de grade	Adjoint administratif principal de 2 ^{ème} classe	01/11/2013
	Adjoint administratif principal de 2 ^{ème} classe	Avancement de grade	Adjoint administratif principal de 1 ^{ère} classe	01/10/2017
32	Attaché territorial	Avancement de grade	Attaché principal	01/11/2016

Source : SDEA

Les agents inscrits au tableau d'avancement ont bénéficié automatiquement de l'avancement. Les déroulements de carrière très favorables, amplifiés par le surclassement erroné de l'organisme (assimilation du SDEA à une commune de 150 000 habitants à 400 000 habitants) ont eu un coût non négligeable pour le syndicat.

¹¹⁷ Article 21 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹¹⁸ Article 23-III de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et article 22 du décret du 5 juillet 2013 relatif aux conditions générales de recrutement et d'avancement de grade et portant dispositions statutaires diverses applicables aux fonctionnaires de la fonction publique territoriale.

4.11- Les procédures de recrutement

4.11.1- L'absence de cadre

Il n'existe aucune procédure écrite en matière de recrutement au SDEA. Par ailleurs, il n'y a pas de dossier de recrutement correctement archivé et comportant les avis de vacance auprès de la bourse de l'emploi du centre de gestion de l'Ardèche et, le cas échéant, de la presse spécialisée, les fiches de poste, les candidatures reçues et les comptes rendus d'entretien avec les candidats.

Si des avis de vacance figurent parfois dans certains dossiers du personnel ou peuvent être transmis sur demande, les fiches de poste font souvent défaut et les entretiens de recrutement ne font pas l'objet de comptes rendus écrits.

4.11.2- L'examen des recrutements

Les dossiers de candidature à des postes d'agent titulaire vacants au sein du SDEA ont été examinés. Les dossiers sont peu fournis et incomplets, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 16 : Exemples de recrutement

Poste à pourvoir	Agent finalement recruté (n° matricule)	Observations de la Chambre
Chargé du foncier et du juridique	251	- plusieurs CV dans une pochette - pas de copie des lettres de réponses aux candidats non retenus
Responsable administratif et financier	113	- absence de pochette - deux CV remis ; il manque le CV de la personne retenue et d'un autre candidat qui aurait présenté une « <i>candidature orale</i> » - pas de copie des lettres de réponses aux candidats non retenus - à noter que le CV ne se trouve pas non plus dans son dossier personnel.
Agent au pool technique	311	- absence de pochette - a été remis un mail d'un candidat accompagné d'un avis de CAP pour la promotion interne au grade d'ingénieur de cette personne afin que le SDEA puisse établir une proposition (financière) et un courriel d'un autre candidat informant de son intérêt pour le poste et faisant part d'éléments financiers - pas de copie des lettres de réponses aux candidats non retenus
Chargé d'opérations	171	- absence de pochette - trois CV ont été remis avec un post-it indiquant qu'il manque le deux autres CV dont celui de la personne retenue - pas de copie des lettres de réponses aux candidats non retenus

Source : dossiers du SDEA contrôlés sur place

Aucun document n'a été fourni par le SDEA concernant les candidats non retenus qui ont postulé. L'ordonnateur a indiqué constituer des jurys de recrutement mais aucun procès-verbal ou compte rendu d'entretien n'a pu être produit.

4.12- La gestion des agents contractuels

4.12.1- Les renouvellements des contrats à durée déterminée

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée prévoit que « *les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à : 1° Un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs ; 2° Un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de douze mois consécutifs* ».

Le SDEA a recruté un agent par contrat du 1^{er} août 2016 pour une durée de six mois ; ce contrat a fait l'objet de trois avenants prolongeant le contrat de six mois pour les deux premiers et de trois mois pour le dernier, pour une durée totale de 21 mois.

Le syndicat s'est fondé sur l'accroissement temporaire d'activité et a donc conclu de manière irrégulière les deux derniers avenants en prolongation dès lors que la durée maximale de contrats conclus pour ce motif ne peut excéder douze mois.

4.12.2- Des motifs inexacts de recrutement

Des motifs erronés de recrutement sont évoqués, comme trois cas l'illustrent.

Un contrat conclu le 7 septembre 2015 évoque le recrutement temporaire de contractuels pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité ou à un accroissement saisonnier d'activité. Or l'emploi concerné est vacant suite à un départ en retraite, il s'agirait plutôt d'une vacance temporaire d'emploi permanent, dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. Ce type de contrat nécessite de déclarer une vacance de poste auprès du centre de gestion, ce qui n'a pas été le cas.

La situation est identique pour un contrat conclu le 3 juillet 2017.

Enfin, un contrat conclu le 1^{er} juin 2018 est confus sur le motif de recrutement puisqu'il vise la délibération du 5 octobre 1970 créant l'emploi (permanent) de rédacteur tout en indiquant qu'il s'agit « *de faire face temporairement et pour une durée de 1 an à une mission ponctuelle d'assistance au chef de service administratif et financier qui ne peut être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la loi* », et la référence réglementaire est erronée. La transmission du contrat au contrôle de légalité de la préfecture n'a pas été effectuée.

La chambre relève que les dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée, qui posent le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents, sauf cas particuliers et impossibilité manifeste de recrutement, ne sont pas respectées, le syndicat recourant à des motifs de recrutement inexacts.

4.12.3- L'absence de publicité suffisante

Une déclaration de vacance de poste doit être effectuée aux termes de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « *Lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou vacance* ». La jurisprudence comprend ces dispositions comme subordonnant « *tout recrutement effectué par une collectivité territoriale et destiné à pourvoir un emploi vacant ou nouvellement créé, à l'accomplissement de mesures de publicité* » (Cour administrative d'appel de Marseille, 2^{ème} chambre, 20 mars 2007, n° 03MA01723).

Si loi ne prévoit pas de délai minimum à respecter entre la date de publicité effective de la déclaration de création ou de vacance d'emploi et la décision de l'autorité territoriale, il appartient à l'établissement de s'assurer que la procédure de déclaration de création de vacance d'emploi est mise en œuvre dans des conditions lui permettant, sauf urgence, d'envisager les différents modes de recrutement de fonctionnaires, notamment par le respect d'un délai raisonnable entre la publicité effective de la création ou de la vacance de l'emploi et le recrutement de l'agent (délai qui doit tenir compte des caractéristiques de la période concernée eu égard en particulier aux périodes de congés des agents¹¹⁹).

¹¹⁹ Délai estimé minimum d'un mois, la période estivale n'entrant pas dans ce décompte (Cour administrative d'appel de Marseille, 20 mars 2007, *Dpt du Vaucluse*, n° 03MA01723).

Ainsi, une vacance d'emploi a été déclarée le 22 mai 2018 pour un contrat signé dix jours plus tard, ce qui laisse peu de temps aux autres candidats pour se manifester.

4.12.4- L'absence d'un élément essentiel du contrat

Le décret du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, a rendu certaines mentions obligatoires pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2016, ou à l'occasion de leur renouvellement pour ceux conclus antérieurement à cette date.

Le contrat doit d'abord définir le poste occupé ainsi que la catégorie hiérarchique dont il relève.

Ni le contrat conclu le 29 août 2017 ni celui conclu le 7 septembre 2015 avec le même agent n'indiquent la nature du poste occupé par les agents recrutés.

Aucune fiche de poste n'a été par ailleurs élaborée. Ce recrutement a permis à un agent, précédemment collaborateur de cabinet au département de l'Ardèche entre les mois d'avril et d'août 2015, de conserver une affectation pendant les quatre derniers mois de l'année avant d'être recruté comme collaborateur parlementaire d'un député de l'Ardèche au mois de janvier 2016.

Concernant le contenu des tâches confiées à ce dernier, l'ordonnateur a indiqué qu'il avait été embauché pour organiser « *la mise en place d'un site internet* ». La chambre observe que ce motif de recrutement ne correspond pas au motif évoqué dans son contrat, lié à un départ à la retraite.

Par ailleurs, le descriptif précis du poste vacant à pourvoir doit être annexé au contrat conclu pour assurer la vacance temporaire d'un emploi en application de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984. Ce descriptif n'est pas joint au contrat de deux agents.

Les dispositions de l'article 3 du décret du 15 février 1988¹²⁰, qui prévoient que les contrats conclus avec des agents précisent la date d'effet, la durée et, le cas échéant, la date à laquelle ils prennent fin, ont également été méconnues dans certains cas.

4.12.5- L'absence de délibération créant le poste d'archiviste

Un agent a été recruté par contrat du 1^{er} août 2016 en tant qu'archiviste pour la période du 1^{er} août 2016 au 31 janvier 2017. Le contrat est justifié par un accroissement temporaire d'activité (article 3.1° de la loi n° 84-53) et vise une délibération autorisant « *le recrutement d'un agent contractuel pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité et autorisant le président à fixer le niveau de recrutement et la rémunération* ».

Le SDEA n'a fourni qu'une délibération du 21 octobre 2011 autorisant le recrutement d'agents contractuels pour remplacer des fonctionnaires momentanément indisponibles. Cette pièce ne concerne pas en réalité le cas de l'agent mais autorise le remplacement de fonctionnaire momentanément indisponible.

Au tableau des effectifs (dont la délibération la plus récente est du 3 juillet 2017), aucun emploi du cadre d'emploi des assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques n'a été créé (cet emploi apparaît seulement dans l'annexe au BP 2018 relative à l'état du personnel au 1^{er} janvier 2018).

¹²⁰ Pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

L'annexe relative à l'état du personnel jointe aux BP 2016, CA 2016 et CA 2017 n'évoque pas d'emploi d'assistant territorial de conservation du patrimoine¹²¹.

Ainsi, l'assemblée délibérante, contrairement à ce qu'impose l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984, n'a pas pris de délibération pour créer l'emploi non permanent et préciser notamment les missions du poste, le cadre d'emploi et les grades sur lesquels le poste est ouvert ainsi que le temps de travail.

Ce recrutement est donc entaché d'irrégularité, l'ordonnateur évoquant une mauvaise évaluation de la durée du besoin pour justifier l'absence de délibération. Toutefois, même en cas de recrutement pour accroissement temporaire, l'établissement est tenu de prendre une délibération.

4.12.6- Les irrégularités dans l'application des contrats

4.12.6.1- Les cas d'erreur dans l'attribution de RTT

Un agent a bénéficié d'un contrat, avenants inclus, du 1^{er} août 2016 au 30 avril 2018. A ce titre, il a bénéficié des jours de congés et de RTT suivants décrits dans le tableau ci-après.

Tableau 17 : Jours de congés attribués

Période de contrat	Nombre de jours de congés attribués	Nombre de jours de RTT attribués
01/08/2016-31/12/2016	15	7,5
01/01/2017-31/12/2017	36	20
01/01/2018-30/04/2018	12	6,5
TOTAL	63	34

Source : fiches de congé

Le contrat étant conclu pour une durée hebdomadaire de 35 heures, l'agent n'aurait pas dû bénéficier des 34 jours de réduction du temps de travail qui lui ont été attribués.

4.12.6.2- Les cas d'erreur dans le calcul de l'indemnité de congés payés

En application de l'article 5 du décret du 15 février 1988¹²², lorsque l'agent arrive en fin de contrat à durée déterminée sans avoir pu bénéficier, du fait de l'autorité territoriale, de tout ou partie de ses congés annuels, il a droit à une indemnité compensatrice¹²³.

A la fin de son contrat, il restait 26,5 jours de congés annuels à un agent. Le SDEA a indemnisé ces jours à hauteur de 80 € par jour en calculant ces jours sur la base de l'indemnisation forfaitaire de jours CET pour un agent de catégorie B. Il s'agit d'une erreur car cet agent n'avait pas ouvert de CET. C'est donc un solde de de congés payés de 2 120 € qui a été versé à l'agent au mois de mai. Or le SDEA n'a pas respecté les termes de l'article 5 du décret susvisé. Une indemnité de congés payés de 1 659,86 € bruts aurait dû être versée. L'agent a donc perçu 460,14 € bruts en trop.

¹²¹ Il n'y a pas d'annexe relative à l'état du personnel jointe au BP 2017.

¹²² Pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifié portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

¹²³ Elle est égale à 1/10^{ème} de la rémunération totale brute qu'il a perçue lors de l'année en cours, s'il n'a pu prendre aucun congé ; proportionnelle au nombre de jours de congés dus et non pris, s'il a pu en prendre une partie. L'indemnité ne peut être inférieure au montant de la rémunération que l'agent aurait perçue pendant la période de congés annuels dus et non pris.

Par ailleurs, la chambre constate que l'agent, n'ayant pas droit aux jours de RTT, ne pouvait pas percevoir l'indemnité de congés payés puisqu'il avait épuisé ses droits à congés annuels¹²⁴.

4.12.7- Conclusion sur la gestion des agents contractuels

Les irrégularités relevées, dont les principales figurent dans le tableau ci-après, sont nombreuses. Le SDEA doit respecter les règles relatives aux statuts des agents territoriaux afin notamment d'assurer un égal accès aux emplois publics.

Tableau 18 : Récapitulatif des irrégularité en matière de contractuels

Type d'irrégularité	Agents et contrats concernés		
	Contrat 15/09/2015-31/12/2015	Contrat 16/08/2016-30/04/2018	Contrat 01/06/2018-31/05/2019
Erreur motif de recrutement	X		X
Absence de publicité suffisante du poste	X		X
Durée de contrat		X (21 mois au lieu de 12 autorisés)	
Absence de précision sur le temps de travail			X
Absence du descriptif des missions du poste	X		
Absence de Catégorie hiérarchique du poste occupé	Non concerné	X	X
Absence de temps de travail dans le contrat			X
Absence de délibération créant l'emploi		X	
Impossibilité de verser une prime faute de délibération et/ou d'arrêté		X (IAT pour 2 570,14 € + RIFSEEP : 4 199 €)	
Attribution de JRTT	Non vérifié	X (34 jours)	Non vérifié
Erreur de calcul de l'indemnité de congés payés		X	X (426,24 €)
Absence de fiche de poste annexé au contrat de contrat	Non concerné	Non concerné	X

Source : contrats de travail

4.13- Le régime indemnitaire

4.13.1- Le régime général

L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ».

Les règles de partage de compétences entre l'assemblée délibérante et l'autorité territoriale résultent des dispositions de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 : il relève de la compétence de l'assemblée délibérante de déterminer les conditions d'attribution des primes et indemnités instituées, qui font référence principalement aux bénéficiaires éventuels et aux critères de modulation du montant individuel. L'autorité fixe, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire.

¹²⁴ Dépôt de 13,5 jours (6 jours de congés annuels et 7,5 jours de RTT) au titre de 2016 ; dépôt de 49 jours (29 jours de congés annuels et 20 jours de RTT) au titre de 2017 ; dépôt de 8 jours (1,5 jour de congé annuel et 6,5 jours de RTT) au titre de 2018, soit un total de 70,5 jours posés pour, normalement, 63 jours accordés.

4.13.2- Le régime indemnitaire mis en place avant le RIFSEEP

Par délibération du 27 mars 1992, le SDEA a instauré un régime indemnitaire instituant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), la prime de service et de rendement (PSR), la prime de participation aux travaux (PPT), l'indemnité fixée par l'article 6 du décret pour les administrateurs territoriaux et la prime de responsabilité pour occupation de l'emploi de secrétaire général.

Cette délibération a par la suite été complétée par d'autres délibérations (cf. infra tableau en conclusion de la partie sur le régime indemnitaire).

4.13.2.1- *Le manque de précision des délibérations*

Certaines délibérations instituant des primes sont imprécises.

Ainsi, la délibération sur l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)¹²⁵ du 21 mars 2003 aurait dû retenir le coefficient multiplicateur applicable à chaque montant annuel par grade. Si le plafond réglementaire est mentionné, le coefficient retenu n'est pas indiqué.

Par ailleurs, la délibération ne prévoit pas les critères de modulation (comme la manière de servir) et la périodicité de versement.

Enfin, la délibération ne mentionne pas précisément les cadres d'emploi et grades concernés, il est seulement approuvé « *la transposition du décret n° 2002-61 du 14/01/2002 instituant l'IAT aux membres titulaires ou non titulaires des cadres d'emplois du SDEA concernés* ».

La délibération du 13 avril 2001 qui institue l'IEMP¹²⁶ n'indique pas la périodicité de versement de la prime et ses critères de modulation. Elle est très imprécise quant aux agents concernés : la délibération « *décide l'attribution de l'IEMP aux personnels concernés ainsi qu'aux agents non titulaires de la filière administrative* ».

Enfin, elle n'évoque l'attribution de l'IEMP qu'aux agents du SDEA relevant de la filière administrative : un agent de la filière technique a donc perçu 14 998,45 € au titre de l'IEMP de manière irrégulière du 1^{er} juin 2012 au 30 septembre 2017.

Il en est de même de la délibération qui institue l'IFTS¹²⁷ : la délibération du 21 mars 2003 n'arrête pas de coefficient permettant de calculer le crédit global, n'indique pas les critères de modulation ni la périodicité de versement. Elle est par ailleurs très imprécise quant aux agents concernés et se borne à approuver « *la transposition aux membres titulaires ou non titulaires des cadres d'emplois du SDEA concernés du décret n° 2002-63 du 14/01/2002 définissant la nouvelle réglementation applicable à l'IFTS* ».

4.13.2.2- *Versements erronés de primes*

4.13.2.2.1- *Versement d'IAT*

La délibération du 21 mars 2003 prévoit l'octroi d'IAT aux agents contractuels. Certains de ces agents qui en ont bénéficié ne sont pas affectés sur un grade ; il n'est donc pas possible de calculer l'IAT faute de référence à un grade¹²⁸.

¹²⁵ Régie par le décret du 14 janvier 2002 et l'arrêté du 14 janvier 2002.

¹²⁶ IEMP : indemnité d'exercice de missions de préfecture ; régie initialement par le décret du 26 décembre 1997 et l'arrêté du 26 décembre 1997, modifiés par le décret du 24 décembre 2012 et l'arrêté ministériel du 24 décembre 2012.

¹²⁷ Régie par le décret du 14 janvier 2002 et l'arrêté du 14 janvier 2002 modifié.

¹²⁸ Les agents suivants n'auraient pas pu percevoir d'IAT :

Par ailleurs, faute de création de l'emploi au tableau des effectifs l'agent recruté par contrat du 1^{er} août 2016 au 31 janvier 2017 en tant qu'archiviste sur le grade d'assistant territorial de conservation du patrimoine ne pouvait pas percevoir d'IAT. Au surplus, le contrat a été prolongé par la suite mais aucun arrêté d'attribution de régime indemnitaire n'a été pris. 2 570,14 € lui ont été versés irrégulièrement du 1^{er} août 2016 au 31 mars 2017¹²⁹.

4.13.2.2- Versement d'IEMP

La délibération du 13 avril 2001 prévoit l'octroi de l'IEMP aux agents contractuels. Toutefois, certains agents qui en ont bénéficié ne sont pas affectés sur un grade ; il n'est donc pas possible de leur attribuer l'IEMP qui est calculée par référence à un montant annuel arrêté par grade¹³⁰.

Les montants d'IAT et d'IEMP, versés à tort à certains agents, ont représenté 1 608 € en début de période de contrôle.

4.13.3- Le régime indemnitaire depuis la mise en place du RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été instauré par décret du 20 mai 2014.

Ce nouveau régime indemnitaire a été créé pour rationaliser le régime indemnitaire existant et se substitue en principe à toute autre prime et indemnité de même nature liées aux fonctions et à la manière de servir (dans le cas du SDEA : IFTS, IEMP, IAT pour la filière administrative, IAT pour les adjoints techniques et agents de maîtrise, ISS, PSR mais non encore applicable dans l'attente de la parution d'un arrêté¹³¹).

Toutefois, un arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret du 20 mai 2014 fixe des indemnités cumulables par exception avec ce nouveau régime, parmi lesquelles les IHTS¹³².

Le RIFSEEP se compose de deux parts :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Le SDEA a décidé d'instaurer le RIFSEEP par délibération du 3 mars 2017, applicable au 1^{er} avril 2017. Aucun avis du comité technique n'a été donné préalablement. Sept agents sur seize sont concernés par la mise en place du RIFSEEP au 1^{er} avril 2017.

Le SDEA a fait le choix d'un maintien du régime indemnitaire antérieur pour tous les agents, à l'exception d'un agent qui a bénéficié de 65,66 € bruts de plus chaque mois.

- matricule n° 53 : 224,64 € en 2011 (de janvier à juin) ;
 - matricule n° 64 : 112,32 € en 2012 (de janvier à mars) ;
 - matricule n° 63 : 112,32 € en 2012 (de janvier à mars).

¹²⁹ Date de fin de l'application de l'IAT dans la collectivité au profit du RIFSEEP.

¹³⁰ C'est ainsi que les agents suivants n'auraient pas dû percevoir d'IEMP :

- matricule n° 63 : 586,92 € en 2011 (de janvier à juin) ;
 - matricule n° 64 : 285,84 € en 2012 (de janvier à mars) ;
 - matricule n° 63 : 285,84 € en 2012 (de janvier à mars).

¹³¹ IAT : indemnité d'administration et de technicité ; ISS : indemnité de sujétions spéciales ; PSR : prime de service et de rendement.

¹³² IHTS : indemnité horaire pour travaux supplémentaires.

Toutefois, le maintien du montant individuel applicable lors de la mise en place du nouveau régime devait correspondre uniquement au montant de l'IFSE, le CIA éventuellement versé venant en supplément du montant de régime indemnitaire. Or le SDEA a maintenu le montant de régime indemnitaire antérieur en le répartissant sur l'IFSE et sur le CIA.

Ainsi, un agent bénéficiait de 672,58 € de régime indemnitaire (IEMP et IFTS). Avec le RIFSEEP, il perçoit désormais 673 € répartis comme suit : 500 € au titre de l'IFSE et 173 € au titre du CIA.

Une modulation du CIA peut entraîner une baisse du régime indemnitaire perçue.

4.13.3.1- *L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)*

Le SDEA a instauré l'IFSE pour les agents titulaires, stagiaires et contractuels de droit public, à temps complet, non complet et partiel, des cadres d'emploi suivants : attachés, rédacteurs, adjoints administratifs et techniciens¹³³.

La délibération prévoit, conformément à l'article 3 du décret n° 2014-513, que l'IFSE fait l'objet d'un réexamen « 1° en cas de changement de fonctions ; 2° au moins tous les 4 ans, en l'absence de changement de fonctions et au vue de l'expérience acquise par l'agent ; 3° en cas de changement de grade à la suite d'une promotion ».

Un versement irrégulier est relevé : un agent a perçu l'IFSE pour la période du 1^{er} avril 2017 au 30 avril 2018, durant laquelle il était recruté comme agent contractuel sur le grade d'assistant de conservation du patrimoine¹³⁴. Or la délibération du 3 mars 2017 instituant le RIFSEEP n'ouvre pas l'attribution de cette prime au cadre d'emploi des assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques. Le montant de l'indemnité versée irrégulièrement est de 2 907 € au titre de l'année 2017 et de 1 292 € au titre de l'année 2018.

4.13.3.2- *Le complément indemnitaire annuel*

Le SDEA a décidé la mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA) pour les agents titulaires, stagiaires et contractuels de droit public, à temps complet, non complet et partiel, sans précision sur les grades concernés. Toutefois, les tableaux figurant dans la délibération indiquent que la part CIA est instaurée pour les mêmes cadres d'emploi que la part IFSE (attachés, rédacteurs, adjoints administratifs et techniciens).

La délibération prévoit une modulation de 0 % à 100 % des montants plafonds réglementaires et un versement annuel.

La part de CIA doit prendre en compte l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. La circulaire du 5 décembre 2014, relative à la mise en œuvre du RIFSEEP, précise d'ailleurs que l'appréciation de cette dernière se fonde sur l'entretien professionnel.

Aucune règle précise ne détermine le montant du CIA versé à un nouvel arrivant alors même qu'aucune évaluation de l'agent n'a pu être conduite. Ainsi un agent ayant signé un contrat le 29 août 2017 pour une durée de six mois a bénéficié d'un CIA de 972 €, par arrêté pris le même jour.

¹³³ Parce que les arrêtés relatifs aux autres cadres d'emploi n'ont pas encore été pris (notamment ingénieurs et ingénieurs en chef).

¹³⁴ La collectivité n'a pas été en mesure de communiquer l'arrêté attributif du RIFSEEP de l'agent.

4.13.4- Un régime indemnitaire sans fondement pour les agents mis à disposition

Selon la loi du 26 janvier 1984, « *la mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir. Elle ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil* ». Le fonctionnaire continue d'être rémunéré par son administration d'origine.

L'article 9 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 autorise cependant le versement d'une prime aux agents mis à disposition. Dans ce cas, une délibération de l'organisme d'accueil doit prévoir la perception du régime indemnitaire par les agents mis à disposition. L'organisme d'accueil doit en pratique prévoir ou compléter sa délibération relative au régime indemnitaire, en précisant dans les bénéficiaires, les fonctionnaires mis à disposition au sein de leurs services, ainsi que la nature et le montant des primes attribuées, conformément aux textes en vigueur¹³⁵.

Deux agents mis à disposition du SDEA par le département de l'Ardèche ont perçu un CIA à compter d'avril 2017 pour l'un, de janvier 2018 pour l'autre.

Les arrêtés d'attribution du CIA visent les délibérations du 10 février 2017 et du 3 mars 2017.

La première délibération a prévu que les agents mis à disposition peuvent percevoir, en plus de la rémunération versée par leur administration d'origine, un régime indemnitaire versé par le syndicat, mais elle ne s'applique qu'à l'ancien régime indemnitaire, ce qui a permis le versement de l'IEMP à l'un des deux agents.

La délibération mettant en place le RIFSEEP du 3 mars 2017 s'applique « *aux agents titulaires, stagiaires et contractuels de droit public à temps complet, à temps non complet et à temps partiel* ». Les agents mis à disposition du syndicat ne sont pas cités.

Aussi, les considérants de l'arrêté d'attribution (soit un régime indemnitaire du département inférieur à celui pratiqué au SDEA) ne peuvent justifier le versement du CIA aux agents mis à disposition.

Ces deux agents ont donc perçu de manière irrégulière des indemnités de CIA pour un montant total de 3,8 k€ bruts entre avril 2017 et septembre 2018.

La chambre recommande au SDEA de délibérer pour justifier des versements futurs. L'ordonnateur a indiqué qu'une délibération serait proposée au comité syndical.

4.13.5- Conclusion sur le régime indemnitaire

Les délibérations adoptant et attribuant certaines primes manquent parfois de précisions (cf. tableau en annexe sur les « *ressources humaines* »).

Par ailleurs, les primes ne sont pas imputées correctement (aucune imputation au 64118).

Plusieurs primes ont été irrégulièrement versées, au préjudice du SDEA.

¹³⁵ CAA de Paris du 23 juin 2015, *Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne*, n° 15PA 00508.

Tableau 19 : Récapitulatif de primes irrégulièrement versées (en euros)

Matricule	Statut (au moment de l'irrégularité)	Prime concernée	Motifs versements irréguliers	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (janvier à septembre)	TOTAL
69	Titulaire	IEMP	La délibération du 13/04/2001 qui instaure l'IEMP n'évoque que les agents de la filière administrative		1 074	2 688	2 959	3 010	3 010	2 257		14 998
113 (Agent S)	Titulaire	IFSE	Augmentation inexplicquée								720	720
53	Contractuel	IEMP	Absence de référence à un grade dans le contrat	587								587
53	Contractuel	IAT	Absence de référence à un grade dans le contrat	224								227
64	Contractuel	IEMP	Absence de référence à un grade dans le contrat		286							286
64	Contractuel	IAT	Absence de référence à un grade dans le contrat		112							112
63	Contractuel	IEMP	Absence de référence à un grade dans le contrat		285							285
63	Contractuel	IAT	Absence de référence à un grade dans le contrat		112							112
131 (agent D)	Contractuel archiviste (01/08/16-31/03/17)	IAT	Poste non créé au tableau des effectifs.						1 604	966		2 570
131 (agent D)	Contractuel archiviste (01/04/17-30/04/2018)	IFSE	- Poste non créé au tableau des effectifs - la délibération du 03 mars 2017 qui instaure le RIFSEEP n'ouvre pas l'attribution du RIFSEEP au cadre d'emploi des assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques - Absence d'arrêté attributif							2 907	1 292	4 199
291 (agent T)	Contractuel	CIA	Agent arrivant dans la collectivité d'où impossibilité d'évaluer son engagement professionnel							324	729	1 053
Total				811	1 869	2 688	2 959	3 010	4 614	3 547	2 741	25 146

4.14- L'évaluation

En application du décret du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux, chaque fonctionnaire doit bénéficier chaque année d'un entretien professionnel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à un compte rendu. Ce dispositif est applicable depuis le 1^{er} janvier 2015. Cette évaluation est par ailleurs nécessaire à la CAP pour établir le tableau d'avancement.

Cette procédure aurait été mise en place dans les délais et les conditions prévus par le décret selon l'ordonnateur. Toutefois, aucun compte rendu écrit d'évaluation n'est présent dans les dossiers du personnel ni produit par l'ordonnateur. Selon ce dernier, le directeur général des services procéderait à une évaluation orale des agents.

Aujourd'hui, seul le responsable du pôle développement bénéficie et effectue un compte rendu écrit d'évaluation, en lien avec les procédures en vigueur au département de l'Ardèche pour les agents mis à disposition au SDEA.

Le versement aux agents d'une partie du régime indemnitaire conditionnée à la prise en compte de l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent n'est pas justifié, en l'absence d'évaluation.

La chambre recommande au syndicat d'instituer des évaluations écrites. L'absence de formalisation d'objectifs ne permet pas une évaluation reposant sur les résultats des agents.

4.15- L'action sociale

L'action sociale¹³⁶ consiste, selon l'ordonnateur, en l'octroi de chèques déjeuner à tout le personnel ainsi qu'à une participation forfaitaire de 43 € pour la « *souscription d'une mutuelle santé labellisée ou une assurance garantie maintien de salaire* ».

S'ajoute l'activité d'une association du personnel¹³⁷. Alors que cette dernière, selon l'ordonnateur, ne participerait pas à l'action sociale, les comptes rendus annuels de cette association indiquent que des prestations comme des chèques vacances, des sorties, des repas ou des cadeaux de Noël sont organisées pour les agents et leurs enfants.

4.16- Conclusion sur les ressources humaines

L'absence de commission administrative paritaire, une pratique très favorable voire irrégulière des avancements de grade et des promotions internes, une gestion peu satisfaisante des agents contractuels ainsi que des primes versées irrégulièrement, ont contribué à l'augmentation continue de la masse salariale sur la période avec une croissance de 7 % en moyenne annuelle (cf. infra).

¹³⁶ Définie à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 : « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ».

¹³⁷ Dont le siège est fixé dans les locaux du SDEA, et qui bénéficie d'une subvention annuelle du syndicat d'environ 7 k€ annuel.

5- LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1- L'organisation de la fonction achat

5.1.1- L'absence de procédure interne

L'article 42 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics dispose que lorsque les marchés sont passés selon une procédure adaptée, « *les modalités sont déterminés 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, l'ordonnateur formalise le plus souvent un guide interne afin de préciser les modalités de mise en concurrence choisies.

Aucune procédure interne n'a été formalisée au SDEA. L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'une telle procédure sera rédigée au cours de l'exercice 2019.

5.1.2- Une organisation complètement décentralisée

La fonction achat n'est pas centralisée : chaque chargé d'opération intervient comme acheteur pour les marchés à conclure, dans le cadre, notamment, des mandats de maîtrise d'ouvrage ou pour des missions de maîtrise d'œuvre confiées au syndicat. Une telle situation nuit au recensement des besoins prévus par les règles relatives à la commande publique.

Ces chargés d'opération sont à la fois acheteurs et utilisateurs : chacun lance et exécute ses marchés en toute autonomie, ce qui est facilité par l'absence de procédure interne.

Cela peut poser des difficultés car chacun peut librement commander des prestations sans que celles-ci correspondent à un besoin validé par la hiérarchie du SDEA.

Ainsi, concernant une étude de conseil en matière d'aménagement rémunérée 4 500 € et payée par mandat n° 1627 du 31 octobre 2014, le chargé d'opération n'a pas été en mesure de produire l'étude ni d'indiquer son utilité. Aucun autre devis n'a été demandé. La pièce jointe au mandat de paiement est une simple proposition d'honoraires sans que l'objet de la prestation soit mentionné.

Un service juridique commence à se constituer, avec un agent mis à disposition à temps partiel comme juriste à compter de 2014 et jusqu'à la moitié de l'année 2018 (mise à disposition du SDEA du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2018). Un autre agent est chargé pour une part de son temps du suivi des marchés. Pour autant, aucun service achat n'est constitué.

5.1.3- L'absence de numérotation des marchés

Le décret du 28 août 2006 relatif au recensement des marchés publics et de certains contrats soumis à des obligations de mise en concurrence et l'arrêté du 11 décembre 2006 relatif au recensement économique de l'achat public rendent obligatoire une numérotation des marchés normée. Les nouvelles dispositions¹³⁸ en matière de publication et de recensement des marchés publics, applicables à compter du mois d'octobre 2018, renforcent ces obligations.

L'absence de directives claires et de procédure interne explique que chaque chargé d'opération procède comme il l'entend. Ainsi, certains n'établissent pas de numéro de

¹³⁸ L'ordonnance du 23 juillet 2015 et son décret d'application du 25 mars 2016, notamment son article 107 imposant un numéro d'identification unique du marché dans le cadre de l'accès aux données essentielles des marchés publics.

marché¹³⁹ tandis que d'autres procèdent à une numérotation qui leur est strictement personnelle (cette numérotation n'est pas formalisée et n'est pas communiquée au comptable public) de sorte qu'aucun suivi global n'est possible : les dépenses retracées dans les grands livres ne peuvent être rattachées par marché en l'absence d'une numérotation. Il est seulement possible de retracer ces dépenses par opération ce qui rend aléatoire le suivi des marchés dès lors que plusieurs d'entre eux peuvent être conclus dans le cadre d'une même opération.

L'ordonnateur s'est engagé en réponse à une numérotation unique de l'ensemble des marchés.

5.1.4- Des marchés signés malgré l'absence de délégations de signature

A plusieurs reprises, la préfecture a attiré l'attention du syndicat sur des marchés conclus par le directeur général des services en l'absence d'une délégation de signature régulière.

Ainsi, en 2016, le DGS a signé une convention de mandat relative à la construction d'un village documentaire, en vertu d'une délégation limitant la signature aux marchés d'un montant inférieur à 207 k€ alors même que la convention portait sur un montant plus élevé.

La situation s'est reproduite avec deux autres conventions de mandat conclues également en 2016, une relative à la rénovation du siège d'un EPCI et une autre à l'aménagement d'une avenue.

5.1.5- La liste des marchés

Jusqu'au 1^{er} avril 2016, les acheteurs publics avaient l'obligation de publier au cours du premier trimestre de chaque année la liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires¹⁴⁰.

Si l'établissement avait constitué une liste des marchés par année, il ne l'avait pas publiée sur son site internet. L'examen de ces listes montre, dans le cas où les marchés sont allotis, que le SDEA isole chaque lot sans présenter l'ensemble du marché. La liste ne permet pas de connaître le montant total des marchés¹⁴¹.

La publication doit individualiser chacun des lots ayant donné lieu à la conclusion d'un marché¹⁴², mais le marché alloti doit par ailleurs apparaître pour son montant global, dans la mesure où la publication doit permettre de recenser les marchés selon les seuils de procédure. Dans le cadre de la réforme du droit de la commande publique entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016, la dématérialisation des procédures de marchés publics est obligatoire depuis le 31 octobre 2018 pour l'ensemble des acheteurs publics¹⁴³. L'article 31 du décret n° 2016-360 et l'article 5 du décret n° 2016-86 ont instauré le profil d'acheteur, soit la plateforme de dématérialisation permettant de mettre les documents liés à la commande publique à

¹³⁹ Cf. l'acte d'engagement du marché de maîtrise d'œuvre relatif à la réhabilitation de la piscine de Vernoux-en-Vivarais.

¹⁴⁰ Arrêté du 11 juillet 2011 pris en application de l'article 133 du code des marchés publics.

¹⁴¹ Ainsi en 2013, la liste fait apparaître les lots n° 5, 10, 11 et 13 pour la réhabilitation et l'extension de l'EPHAD les myrtilles à Saint-Pierreville dans le cadre des marchés de travaux dont le seuil est de 20 000 € HT à 89 999,99 € HT. Or le marché est constitué au total de 17 lots et s'élève à 3 540 799 €. Tous les lots devraient être présentés dans la tranche entre 90 000 € HT et 4 844 999,99 €.

¹⁴² La liste publiée devant faire mention du nom des titulaires.

¹⁴³ L'article 41 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics dispose que « toutes les communications et tous les échanges d'information sont effectués par des moyens de communication électronique lorsqu'une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence envoyé à la publication à compter du 1^{er} avril 2017 pour les centrales d'achat et du 1^{er} octobre 2018 pour les autres acheteurs ».

disposition des opérateurs économiques et de réceptionner les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires¹⁴⁴.

La chambre recommande à l'ordonnateur de publier la liste des marchés conclus chaque année sur son site internet et sur son profil acheteur, en présentant sur le site les marchés dans leur ensemble afin de les classer dans les rubriques correspondant aux seuils adéquats puis de les décomposer par lot le cas échéant.

5.1.6- Conclusions sur l'organisation de la commande publique

La chambre recommande dans un premier temps au syndicat de :

- rédiger un guide interne rappelant les règles de la commande publique ;
- formaliser une procédure visant à uniformiser les pratiques des chargés d'opération ;
- publier à titre indicatif la liste des marchés sur le site internet.

Dans un second temps, le syndicat pourrait se rapprocher du département afin de formaliser une convention de prestations de services pour distinguer les fonctions d'utilisateur des marchés et d'acheteur public.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à suivre ces recommandations.

5.2- L'analyse de marchés

5.2.1- Les achats réalisés sans mise en concurrence

A plusieurs reprises, les seuils de passation des marchés n'ont pas été respectés.

5.2.1.1- Les prestations juridiques

Le SDEA ne dispose pas encore de service juridique, même si un juriste spécialisé en commande publique a été mis à disposition. Pour les besoins de l'établissement, tant en conseil juridique qu'en représentation en justice dans le cadre de contentieux, il a été fait appel à différents cabinets d'avocats.

L'externalisation de ces missions n'a pas été effectuée dans le respect du code des marchés publics¹⁴⁵.

Compte tenu des montants concernés (182 k€ sur la période) et de la récurrence de ces besoins, un marché aurait dû être conclu en 2011. Grâce à la phase de détermination des besoins, d'allotissement du marché (selon la matière juridique où selon la nature de la prestation engagée) et de forme du marché (ainsi d'un marché à bons de commande qui convient à des prestations répétitives comme en matière de contentieux du personnel) l'établissement aurait pu obtenir le meilleur prix pour des prestations adaptées.

Par ailleurs, un montant de 70 k€ HT de dépenses a été engagé en 2011 au titre des activités de conseil et de représentation juridiques pour le même cabinet d'avocat choisi sans mise en concurrence à chacune des prestations.

¹⁴⁴ Si ces dispositions ont été abrogés au 1^{er} avril 2019, l'article R. 2132-2 du code de la commande publique est applicable depuis.

¹⁴⁵ Si l'achat de prestations juridiques a longtemps été considéré comme incompatible avec les règles de passation des marchés publics, la jurisprudence soumet depuis le début des années 2000 ces marchés de prestations intellectuelles aux règles de la commande publique : CE Ass, 5 mars 2003, *Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris*, n° 238039.

L'article 78¹⁴⁶ du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, autorise désormais le SDEA à conclure un accord-cadre pour ses besoins en matière de prestations juridiques.

5.2.1.2- Les travaux dans le logement de fonction de l'aérodrome

La comptabilité analytique fait apparaître un montant de dépenses total hors marché de 33 k€ HT entre 2012 et 2013, pour la réhabilitation du logement de fonction de l'aérodrome. Ces dépenses n'ont pas fait l'objet de publicité préalable et le prestataire *Fenêtres et fermetures* était déjà titulaire d'un des lots du marché de rénovation du restaurant.

Entre le 12 décembre 2011 et le 1^{er} octobre 2015, pour les marchés d'une valeur inférieure à 15 000 € HT, l'acheteur public avait pour seule obligation de choisir une offre pertinente, de faire une bonne utilisation des deniers publics et de ne pas contracter systématiquement avec un même fournisseur lorsqu'il y avait plusieurs offres susceptibles de répondre à son besoin. En revanche, au-delà de ce seuil, l'acheteur public devait procéder à une publicité adaptée.

Ce prestataire a été choisi sans mise en concurrence alors même que les montants concernés dépassaient le seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence.

5.2.2- Les marchés analysés

Ont été examinés plusieurs marchés passés par le SDEA pour ses besoins propres et dans le cadre de maîtrise d'ouvrage déléguée.

5.2.2.1- Le marché de maîtrise d'œuvre de la réhabilitation de la piscine de Vernoux-en-Vivarais

La communauté de commune de Vernoux-en-Vivarais a conclu une convention de mandat avec le SDEA le 7 novembre 2016 en vue de la réhabilitation de la piscine intercommunale du pour un montant prévisionnel total de 2,5 M€ HT.

Le SDEA a lancé une procédure de marché public de maîtrise d'œuvre, pour le compte de la communauté de communes, pour un montant estimé de 287 k€ HT. La procédure choisie a été celle de l'appel d'offres ouvert prévue aux articles 67 et 68 du décret du 25 mars 2016.

Pour l'analyse des candidatures comme pour l'analyse des offres, un tableau analytique a été dressé. La commission, notamment pour l'analyse des offres, s'est contentée de renvoyer au tableau d'analyse classant les offres mais elle n'a pas formulé d'observations circonstanciées.

L'article L. 1414-2 du CGCT¹⁴⁷ dispose que « *le titulaire est choisi par une commission d'appel d'offres (CAO)* ». Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 juillet 2015, une CAO ne se prononce plus sur l'admission des candidatures mais seulement sur le choix des titulaires. Or, comme le rappelle une lettre du préfet de l'Ardèche du 20 février 2017, la commission s'est prononcée sur l'admission des candidatures ; le rapport d'analyse des offres rappelle les critères de sélection des candidatures et note que « *la commission décide [de] retenir toutes les candidatures* ».

¹⁴⁶ « I. - Les acheteurs peuvent conclure des accords-cadres définis à l'article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée avec un ou plusieurs opérateurs économiques.

Lorsque l'accord-cadre ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles, il donne lieu à la conclusion de marchés subséquents dans les conditions fixées à l'article 79.

Lorsque l'accord-cadre fixe toutes les stipulations contractuelles, il est exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande dans les conditions fixées à l'article 80... ».

¹⁴⁷ Dans sa version applicable à compter du 1^{er} avril 2016.

Enfin, et selon une jurisprudence constante, l'appréciation de la valeur technique de l'offre ne saurait se fonder sur les références du candidat, qui ont déjà été examinées au stade de l'analyse des candidatures : l'appréciation, au stade de l'analyse des offres, de la qualification professionnelle d'une entreprise, ou de ses références antérieures, constitue une erreur de droit¹⁴⁸. Seule une procédure adaptée et lorsque les caractéristiques du marché le rendent objectivement nécessaire, peut prendre en compte, au stade de l'analyse des offres, l'expérience des candidats si cela n'a pas d'effet discriminatoire¹⁴⁹.

L'un des deux sous-critères de la valeur technique de l'offre portait sur des références illustrées du candidat. Ce sous-critère représentait huit points quand le second (« *mémoire technique* ») en comptait deux. L'ensemble du critère technique comptait pour 70 % lorsque le prix comptait pour 30 %. Ce sous-critère, pour lequel le candidat retenu a eu la meilleure note des onze candidats, a été décisif dans le classement des offres.

La procédure du choix du maître d'œuvre est ainsi irrégulière.

5.2.2.2- *Le marché du centre aquatique de Privas*

La commune de Privas a confié au SDEA, par convention de mandat du 3 juin 2016, la maîtrise d'ouvrage de la construction d'un centre aquatique dans la commune.

Après avoir choisi le maître d'œuvre, le SDEA a lancé une procédure d'appel d'offres après que la commune a opté, par délibération du 29 mai 2017, pour un recours à un marché public global de performance. Cette procédure formalisée prévoit la désignation d'un jury. Le marché étant attribué « *au vu de l'avis du jury* », il s'agit d'une étape décisive de la procédure. Pour la composition du jury, la réglementation exige la présence exclusive de « *personnes indépendantes des candidats* ».

La commune de Privas a désigné un jury différent pour l'audition des candidats de celui de la commission d'appel d'offres. Ce choix était assumé dès lors que le rapport de présentation de la délibération du 16 octobre 2017 rappelle que la réglementation ne précise pas « *les modalités de constitution du jury amené à intervenir dans le cadre de la procédure de passation* ».

Le jury était composé du DGS, du responsable du pôle juridique et d'un adjoint au maire. La CAO, composée exclusivement d'élus, a procédé au classement des offres à la suite de l'audition des candidats le même jour, soit le 20 décembre 2017.

Deux candidats ont reçu des notes équivalentes : 89,73 pour le futur titulaire et 89,70 pour le candidat arrivé second¹⁵⁰.

Le procès-verbal de la CAO contient l'observation d'un de ses membres, conseiller municipal de Privas, qui affirme que se décider « *en moins d'une heure* » est difficile pour choisir des candidats « *à note égale*. *L'audition des candidats [par la commission] aurait permis à la CAO de mieux se déterminer* ».

Le SDEA aurait dû veiller à ce que la commune n'ait pas à désigner deux jurys. A l'avenir, il conviendra de mettre en place un jury permettant à la fois l'audition des candidats et la sélection des offres.

¹⁴⁸ Conseil d'Etat du 29 décembre 2006, *Société Bertele SNC*, n° 273783.

¹⁴⁹ Conseil d'Etat du 2 août 2011, *Parc naturel des grands causses*, n° 348254.

¹⁵⁰ On peut évoquer une similarité dès lors qu'une erreur de calcul est à relever dans le RAO : la note finale issue du rapport d'analyse des offres attribuée au titulaire est de 89,71 et non de 89,73 comme indiqué dans le RAO (Cf. lettre de la préfecture du 2 mai 2018).

5.2.2.3- Le marché de prestation de nettoyage des locaux

Il s'agit d'un marché de services à procédure adaptée conclu pour les besoins propres du syndicat. Cinq offres ont été retirées, deux candidatures présentées. L'offre retenue repose plus sur le prix, avec un critère prix pondéré à 70 %, que sur la valeur technique, le critère technique étant pondéré à 30 %.

La formule du prix se fonde sur le mieux disant; plus on s'éloigne de son offre, plus la valeur diminue par la formule suivante : (prix du moins disant acceptable/prix de l'offre à noter) *7.

La valeur technique est mal précisée : elle repose sur quatre sous-critères non explicités ni dans le règlement de consultation (RC) ni dans le dossier de consultation des entreprises (DCE). Il est indiqué dans le RC que « *le SDEA appuiera sa notation sur le mémoire technique détaillant notamment* » les méthodes d'exécution, une présentation de l'équipe, les références du candidat et le mode de formation des agents.

La jurisprudence considère que « *si le pouvoir adjudicateur décide, pour mettre en œuvre ces critères de sélection des offres, de faire usage de sous-critères, il doit porter à la connaissance des candidats leurs conditions de mise en œuvre dès lors que ces sous-critères sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection et doivent en conséquence être eux-mêmes regardés comme des critères de sélection* »¹⁵¹. Ces éléments doivent être communiqués s'ils sont susceptibles d'influencer la présentation des offres¹⁵², une procédure de passation de marché pouvant être irrégulière en cas d'absence de publicité de la pondération des sous-critères techniques¹⁵³.

Au vu de l'analyse des offres, ces sous critères interviennent directement dans l'établissement de l'évaluation technique afin d'aboutir à une note.

Par ailleurs, un sous-critère non mentionné dans le RC a été ajouté (le développement durable et la démarche sociale).

L'absence de publication relative à la pondération des sous-critères a affecté la régularité de la procédure.

5.2.2.4- Le marché de prestations intellectuelles d'assistance technique pour des travaux d'infrastructure

Le marché de prestations intellectuelles pour 2015 à 2019 est passé sous la procédure de l'appel d'offres ouvert. Ce marché à bons de commande, décomposé en trois lots géographiques, est estimé à un montant maximum de commandes de 120 k€ HT par an par lot. Un seul candidat peut être retenu par lot mais les candidats ont la faculté de se présenter au sein d'un groupement. Le mandataire du groupement ne peut être retenu sur plusieurs lots.

Ce contrat d'une durée d'un an est reconductible trois fois (soit au total un montant maximum de 1,44 M€). La consultation a été lancée le 7 mai 2015. Les actes d'engagement ont été notifiés le 8 septembre 2015.

Il a été attribué à un groupement pour chaque lot :

- groupement Geo Siapp (mandataire) – Naldeo-IATE pour le lot 1 ;
- groupement Naldeo (mandataire) – Geo Siapp - IATE pour le lot 2 ;

¹⁵¹ Conseil d'Etat du 18 juin 2010, n°337377.

¹⁵² Conseil d'Etat du 4 avril 2018, n° 416577.

¹⁵³ Cour administrative d'appel de Nantes, 4^{ème} chambre, 6 juillet 2018, 17NT01247.

- groupement Cabinet Julien et associés (mandataire) – Geo Siapp – Naldeo – cabinet Merlin pour le lot 3.

L'analyse des offres est détaillée et la CAO s'est réunie.

- **Un mode de calcul du critère prix rendant inefficace le critère technique**

Sur ce marché, le critère technique est pondéré à 60 % tandis que le critère prix est pondéré à 40 %.

Le critère prix est noté à l'aide de la formule suivante :

$\text{note} / 40 = 40 - [(\text{prix de l'offre} - \text{prix le plus bas}) / (\text{prix le plus élevé} - \text{prix le plus bas}) * 40]$.

Cette formule présente deux inconvénients :

- l'écart de notation entre les offres dépend directement du nombre d'offres et de la différence qui sépare l'offre la plus compétitive de l'offre la moins compétitive ;
- le prix le plus élevé obtient systématiquement la note 0, alors que l'offre correspondante peut rester compétitive en valeur absolue.

Les offres sont peu nombreuses et la différence séparant les offres est relativement importante. Les notes techniques sont proches. L'écart entre le mieux disant et le moins disant est de 5 points. Cependant, les notes relevant du critère prix font apparaître que les candidats les plus chers ont 0 point. De ce fait, l'écart entre le moins disant et le mieux disant est mécaniquement important, de 40 points. Le choix de l'attributaire du marché repose ainsi non pas sur la valeur technique, mais sur le seul prix proposé, ce qui fausse le jeu de la concurrence entre les candidats.

Le Conseil d'État pose comme principe¹⁵⁴ 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 et la moins bonne note au candidat dont l'offre de prix est la plus chère ; la jurisprudence a prohibé les méthodes de notation qui ne permettent pas de respecter les écarts entre les offres. Elle a ainsi refusé les méthodes de notation aboutissant à l'amplification des écarts entre les offres¹⁵⁵ ou l'attribution de 40 points à l'offre la moins disante et de zéro point à la mieux disante sans tenir compte de l'écart réel entre les différents prix¹⁵⁶. La méthode de notation ne doit pas neutraliser la pondération des critères¹⁵⁷.

Les critères de choix des attributaires ont ainsi créé une distorsion dans le traitement des offres en raison de la formule de calcul du critère prix, la méthode de notation pouvant être considérée comme irrégulière.

A l'avenir, il conviendra d'écarter ce type de formule de calcul dans les cahiers des charges des marchés.

¹⁵⁴ Décision du 29 octobre 2013 (Office public d'habitat Val d'Oise Habitat, n° 378709).

¹⁵⁵ TA Dijon, ord., 23 déc. 2009, n° 0902816, Département Côte d'Or.

¹⁵⁶ TA Melun, ord., 6 mars 2008, n° 0801217/2.

¹⁵⁷ Décision du Conseil d'Etat du 24 mai 2017 n° 405787. La méthode de notation était irrégulière car elle conduisait automatiquement à l'attribution de la note maximale de vingt à l'offre la mieux disante et de zéro à l'offre la plus onéreuse. Une telle méthode « a pour effet, compte tenu de la pondération élevée du critère prix, de neutraliser les deux autres critères en éliminant automatiquement l'offre la plus onéreuse, quel que soit l'écart entre son prix et celui des autres offres et alors même qu'elle aurait obtenu les meilleures notes sur les autres critères » et ainsi « éliminer l'offre économiquement la plus avantageuse au profit de l'offre la mieux disante sur le seul critère du prix, et ce quel que soit le nombre de candidats ». En retenant une telle méthode de notation pour l'attribution du marché litigieux, le pouvoir adjudicateur « a manqué à ses obligations de mise en concurrence ».

- **Le non-respect de la forme du groupement sur le marché de prestations intellectuelles**

Selon l'article 51 du code des marchés publics alors applicable, « *les opérateurs économiques sont autorisés à se porter candidat sous forme de groupement solidaire ou de groupement conjoint, sous réserve du respect des règles relatives à la concurrence* ».

Le groupement solidaire est la forme juridique la plus contraignante pour les entreprises, puisqu'elle institue une solidarité entre ses membres vis-à-vis du pouvoir adjudicateur. L'article 51 du code précise que « *le groupement est solidaire lorsque chacun des opérateurs économiques membres du groupement est engagé financièrement pour la totalité du marché* ».

L'acte d'engagement doit mentionner alors les coordonnées bancaires d'un compte ouvert au nom des entrepreneurs groupés ou du mandataire et le paiement des prestations se fait sur ce compte unique, sauf si le marché prévoit une répartition et indique les modalités de cette répartition ce qui n'est pas le cas en l'espèce (art. 12.1.2 CCAG PI auquel se réfère le marché).

La forme du groupement choisie pour le marché de prestations intellectuelles est celle du groupement solidaire. Or, chaque cotraitant a mentionné son compte sur les actes d'engagement, le SDEA se libérant auprès de chaque prestataire une fois la prestation réalisée.

*

L'ordonnateur a indiqué prendre acte de l'ensemble des observations relatives aux marchés analysés par la chambre.

6- LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

L'article L. 5722-1 du CGCT précise que « *Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5721-2 sont soumis aux dispositions du livre III de la deuxième partie applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants.*

Le comité syndical d'un syndicat mixte comprenant au moins un département ou un groupement de départements peut toutefois opter pour l'application des dispositions du livre III de la troisième partie ».

Le comité syndical n'ayant pas exercé cette option, le SDEA se trouve soumis aux dispositions financières applicables aux communes de 3 500 à 10 000 habitants. Le syndicat ne tient par ailleurs pas de comptabilité analytique, hormis pour l'aérodrome de Lanas.

6.1- La date des délibérations budgétaires

La tenue de ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget selon les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT. Jusqu'en 2015 inclus, le syndicat n'a pas respecté ce délai.

6.2- Les annexes budgétaires

Le SDEA ne respecte pas plusieurs prescriptions relatives aux annexes budgétaires et découlant de l'article L. 2313-1 du CGCT.

Le SDEA ne fait pas apparaître les opérations concernant son patrimoine, notamment les entrées et sorties d'immobilisations. La liste des cessions et acquisitions ne mentionne pas de bilan par rapport aux crédits inscrits. Par ailleurs, la liste annexée aux comptes administratifs des acquisitions et des cessions n'est pas exhaustive, pas plus que la liste des services assujettis à la TVA et non constitués en budget annexe. En outre, le SDEA ne mentionne ses engagements hors bilan et ne détaille pas ses opérations pour compte de tiers au compte administratif.

Enfin, l'annexe sur l'état du personnel ne comporte pas la fiche sur les agents contractuels.

6.3- L'information de l'assemblée délibérante

L'article L. 2312-1 du CGCT¹⁵⁸ prévoit l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans les deux mois précédant l'examen du budget. Une note explicative de synthèse doit être adressée avec la convocation aux membres de l'assemblée délibérante. La tenue du débat contradictoire sur les orientations générales du budget participe de l'information précise et complète des élus et des citoyens et constitue une formalité substantielle¹⁵⁹.

La jurisprudence administrative a rappelé que les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée pour pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget. L'information doit contenir des éléments sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution¹⁶⁰.

Les DOB 2011 à 2016 ne mentionnent ni les plans pluriannuels d'investissement (PPI) ni la projection des orientations budgétaires sur plusieurs années ni la structure de la dette. L'évolution des principaux postes de recettes et de dépenses pour les besoins propres du SDEA aurait pu être davantage commentée. Les éléments prospectifs sont absents.

En application de la loi NOTRé et du décret du 24 juin 2016, la collectivité doit désormais transmettre un rapport d'orientation budgétaire (ROB) servant de fondement au débat. Il doit contenir les orientations budgétaires, la présentation des engagements pluriannuels et des informations relatives à la structure et à la gestion de l'encours de dette.

En 2017, la note reprend la présentation formelle utilisée par les DOB précédents et comporte les mêmes insuffisances. En outre, le SDEA n'informe pas le public de la mise à disposition du DOB alors même que le décret précité prévoit que ce dernier en est « *avisé par tout moyen* ». Le syndicat indique dans sa note qu'il le rend public sur son site internet dans les quinze jours suivant le vote de la délibération. Or ce document n'était pas en ligne au moment de l'instruction.

En 2018, le rapport annexé à la délibération est détaillé et fournit les informations sur l'état de la dette mais ne mentionne ni les PPI, ni la projection des orientations budgétaires.

Par ailleurs, il conviendrait de publier ces documents sur le site internet du SDEA. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué se conformer à l'avenir aux recommandations de la chambre.

¹⁵⁸ S'appliquant aux établissements publics de coopération intercommunale par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

¹⁵⁹ Cela a pour effet d'entacher d'illégalité la délibération sur le budget qui n'a pas été précédée d'un tel débat. Exemple : TA Paris, 4 juillet 1997, n° 9607659, *M. Kaltenbach*.

¹⁶⁰ Cour administrative d'appel de Douai, 14 juin 2005, *commune de Breteuil-sur-Noye*, n° 02DA00016.

6.4- Absence de concordance entre le compte administratif et le compte de gestion

Il a été relevé une absence de concordance du compte administratif (CA) et du compte de gestion (CG) pour le budget principal en 2014 (différence de 24 596 €) et en 2016 (différence de 146 000 €), pour le budget annexe (BA) 3A pour cette dernière année (différence de 146 611 €).

6.5- La fiabilité comptable

6.5.1- L'absence de rattachement des charges et des produits

Le syndicat n'a procédé à aucun rattachement de charges ou de produits. Cette irrégularité comptable a des effets importants y compris en fin de période.

Ainsi, le remboursement de la mise à disposition des cinq agents du conseil départemental de l'Ardèche pour l'exercice 2017 est intervenu par le paiement d'un mandat de mars 2018 qui n'a pas été rattaché à l'exercice comptable 2017.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il procéderait aux écritures de rattachement dès l'exercice 2019.

6.5.2- L'absence de comptabilité d'engagement

Le SDEA est soumis à la comptabilité d'engagement (article L. 2342-2 du CGCT).

Le syndicat ne tient pas de comptabilité d'engagement, pourtant obligatoire depuis 1962¹⁶¹. L'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires de la chambre l'appliquer depuis 2018.

6.5.3- La qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire¹⁶² permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. Cette dernière est variable, avec une surévaluation chronique des dépenses et des recettes d'investissement et aussi, depuis 2015, des recettes de fonctionnement.

Le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement est très faible du fait de la non utilisation des chapitres de programme et de restes à réaliser insincères importants (cf. infra).

Tableau 20 : Taux d'exécution budgétaire (hors RAR)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses de fonctionnement	80,32 %	90,68 %	90,16 %	95,09 %	89,24 %	73,94 %	66,71 %
Recettes de fonctionnement	93,75 %	111,59 %	102,41 %	101,01 %	89,67 %	78,55 %	74,57 %
Dépenses d'équipement	3,71 %	14,39 %	3,33 %	6,18 %	11,47 %	4,89 %	3,51 %
Dépenses d'investissement c/tiers	16,48 %	12,99 %	19,01 %	24,93 %	23,63 %	12,59 %	15,08 %
Recettes d'investissement	NC	173,00 %	73,15 %	1,43 %	4,03 %	10,67 %	3,32 %

Source : comptes administratifs

Ces taux d'exécution très dégradés témoignent de la mauvaise qualité des prévisions et affectent la sincérité budgétaire. La chambre recommande au SDEA de remédier à cette situation sans délai.

¹⁶¹ Prescription codifiée dans le CGCT en 1996.

¹⁶² Rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

6.5.4- Des restes à réaliser insincères

Le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement est toujours très faible du fait de la non utilisation des chapitres de programme et de la présence d'importants restes à réaliser en recettes.

Cela a également pour effet d'affecter l'équilibre réel des budgets primitifs qui suppose une estimation sincère des dépenses et des recettes.

6.5.5- Les provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence. Cette technique comptable permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. Le montant de la provision correspond au montant estimé de la charge, en fonction du risque financier encouru.

Deux provisions ont été constituées en 2011 (85 k€) et 2014 (40 k€) pour financer le départ anticipé de deux agents proches de l'âge de la retraite. Au 31 décembre 2017, elles n'avaient toujours pas fait l'objet de reprise alors même que les agents concernés étaient déjà partis en retraite.

Les provisions pour litiges doivent être obligatoirement constituées par délibération de l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance. Fixées à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter, elles doivent être ajustées annuellement en fonction de l'évolution du risque financier encouru.

Alors que de 2011 à 2017 les dépenses imputées sur les compte 6227 « *frais d'actes et de contentieux* » (pour un total de 294 k€) et compte 6226 « *honoraires* » (pour un total de 88 k€) témoignent de l'existence de contentieux, aucune provision n'a été constituée à ce titre.

Les provisions pour dépréciation des immobilisations procèdent de la constatation d'une diminution de la valeur d'un élément de l'actif immobilisé résultant de causes dont les effets ne sont pas nécessairement irréversibles. Elles résultent de l'évaluation comptable des moins-values qu'il est raisonnable d'envisager sur les éléments d'actif¹⁶³ et doivent être portées en déduction de la valeur des postes de l'actif du bilan qu'elles concernent.

En lien avec le plan de prévention du risque d'inondation (PPRI), une provision pour dépréciation devra être passée en raison du classement en zone inondable d'une cinquantaine d'hectares du parc d'activités du Pouzin. Au 31 décembre 2017, la valeur du stock restant à commercialiser s'élève à 9,38 M€ (la valeur des biens ne pouvant être cédés serait de 1,84 M€).

La chambre recommande à l'ordonnateur de mettre à jour les provisions et les dépréciations.

L'ordonnateur s'y est engagé en réponse aux observations provisoires.

¹⁶³ Les provisions pour dépréciation sont généralement afférentes à des immobilisations non amortissables ; elles peuvent néanmoins concerner également des dépréciations exceptionnelles subies par des immobilisations amortissables lorsqu'en raison de leur caractère non définitif, ces dépréciations ne peuvent être raisonnablement inscrites à un compte d'amortissement.

6.5.6- Des erreurs d'imputation comptable

Parmi les erreurs d'imputation constatées, une des plus importantes concerne l'exercice 2018. Par mandat du 20 mars 2018 enregistré au compte 62878, une somme de 248 049,94 € a été payée au titre du remboursement des frais et salaires des agents du service du développement économique mis à disposition par le département.

Ce paiement est intervenu pour des charges de natures différentes : remboursement de salaires, frais d'entretien et consommation de carburant de deux véhicules (3 909,86 €) et remboursement de téléphone (1 584 €).

Or au regard de la nomenclature M52, seuls ces remboursements de frais effectués dans le cadre de la mission des agents peuvent s'imputer à ce compte. Les remboursements concernant le personnel mis à disposition s'imputent au compte 6215, compte auquel auraient dû être imputés les 242 556,08 €. Cette imputation erronée affecte l'analyse des dépenses de personnel du syndicat en rattachant le poste des charges de personnel externe aux autres dépenses de rémunération.

7- **LA SITUATION FINANCIERE**

Sauf indications contraires, les sources des tableaux et graphiques présentés ci-après sont les comptes de gestion du comptable public, retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières.

7.1- **Le périmètre de l'analyse**

Le budget annexe de la station de ski de la Croix-de-Bauzon a été clôturé au 31 décembre 2012 consécutivement au transfert au 1^{er} septembre 2011 de son patrimoine mobilier et immobilier au profit du syndicat mixte de la montagne ardéchoise.

Depuis, le budget du SDEA comprend le budget principal et quatre budgets annexes (BA).

Tableau 21 : Périmètre budgétaire du SDEA

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
				2017 (en €)	%
25070037400011	Budget principal	ASYMIX EQUIPEMENT ARDECHE	M52	2 058 666	14,18 %
25070037400045	Budget annexe	SYND BARRAGE LE CHEYLARD	M52	55 000	0,38 %
25070037400052	Budget annexe	AUTRES ACTIVITES ASSUJETTIES TVA (3A)	M52	1 152 265	7,94 %
25070037400060	Budget annexe	ZONES INDUSTRIELLES ET MARAICHERES (ZIM)	M52	10 934 905	75,33 %
25070037400078	Budget annexe	OPERATIONS FONCIERES SDEA	M52	315 390	2,17 %
TOTAL				14 516 226	100,00 %

Le budget le plus élevé est le budget ZIM, représentant les trois quarts du budget consolidé du syndicat. Cependant, l'essentiel de ses dépenses et recettes correspondent à des opérations d'ordre liées à la comptabilité de stock. Ainsi selon le compte administratif 2016, sur les 11,5 M€ de recettes de la section de fonctionnement, 10,2 M€ sont liés à des opérations d'ordre de production stockée. Le même constat peut être fait s'agissant du BA relatif aux opérations foncières¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Ce budget concerne les friches (friche extrême décors à Lamastre + Vogüe qui ne sont toujours pas soldées). L'ordonnateur entend supprimer cette activité et clôturer le budget dès que possible. S'agissant de l'acquisition et

Hors ces deux budgets, le budget principal représente 63 % de la surface financière du syndicat. Les recettes du BA du Cheylard correspondent au versement réalisé par le gestionnaire du barrage au titre d'une convention conclue avec le SDEA, l'essentiel des dépenses intervenant en contrepartie consistant en un reversement au budget principal. Enfin le BA 3A recouvre la gestion des équipements départementaux des barrages de pont de Veyrières et de Puylaurent, du parc zoologique de Peaugres et de l'aérodrome de Lanas.

Par défaut, et en l'absence d'indications contraires, le périmètre analysé est celui du budget principal.

7.2- Une évolution favorable de l'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute (CAF) représente les ressources dégagées du fonctionnement permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer les équipements. L'excédent brut de fonctionnement (EBF), constitué par l'excédent des produits sur les charges de gestion, conditionne le niveau de la CAF brute.

La CAF brute en 2012 puis de 2014 à 2016 est trop faible, ce qui explique que le niveau de la CAF nette (soit la CAF brute diminuée du remboursement des annuités en capital de la dette) soit négatif pour ces exercices (cf. tableau en annexe). Le niveau de CAF brute rapporté aux produits de gestion est très variable, à mesure de l'évolution de ces derniers.

7.3- L'évolution des produits de gestion

La volatilité globale des produits de gestion se retrouve dans leurs deux principaux postes : les ressources institutionnelles, d'une part, les ressources d'exploitation, d'autre part (cf. tableau en annexe).

7.3.1- Les ressources institutionnelles

L'essentiel de ces ressources est constitué de la participation du département de l'Ardèche, qui en représente pour la période 94 %. Le maximum atteint en 2017 (97 %) est lié à une majoration de la participation départementale portant sur des charges de personnel des cinq agents de l'ancien pôle de développement économique du département mis à disposition du SDEA (cf. infra).

Tableau 22 : Ressources institutionnelles

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul	Var. annuelle moyenne
Participations	776 733	666 270	701 378	684 599	666 859	636 383	845 454	4 977 676	+1,4 %
dont départements	743 928	631 797	645 767	644 018	623 427	591 269	816 313	4 696 520	+1,6 %
dont communes et structures intercommunales	32 805	34 473	55 611	40 581	43 431	45 113	29 141	281 156	- 2,0 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	776 733	666 270	701 378	684 599	666 859	636 383	845 454	4 977 676	+1,4 %
Part du département dans les ressources institutionnelles	96 %	95 %	92 %	94 %	93 %	93 %	97 %	94 %	

Source : comptes du syndicat

la réhabilitation des friches Extrême Décors à Lamastre en particulier, le SDEA souhaiterait transférer le portage foncier à un établissement public foncier mais devrait pour ce faire recueillir l'assentiment de la communauté de communes du Pays de Lamastre avec laquelle une convention a été conclue en 2011.

A compter de 2018, cette part augmente car la prise en charge joue en année pleine¹⁶⁵. Selon l'avenant n° 1 à la convention cadre de partenariat 2017-2020, l'évolution de la contribution départementale va évoluer comme suit jusqu'en 2020 :

Tableau 23 : Evolution de la contribution départementale

(en €)	2018	2019	2020
Subvention de fonctionnement	501 088	501 088	501 088
Adhésion	16 119	16 119	16 119
Remboursement agents mis à disposition	343 488	343 488	57 248
Total	860 695	860 695	574 455

La baisse à venir en 2020 résulte de la fin de la mise à disposition des cinq agents par le département (remboursement pour deux mois seulement). Le renouvellement de la mise à disposition de ces agents n'est pas envisagé.

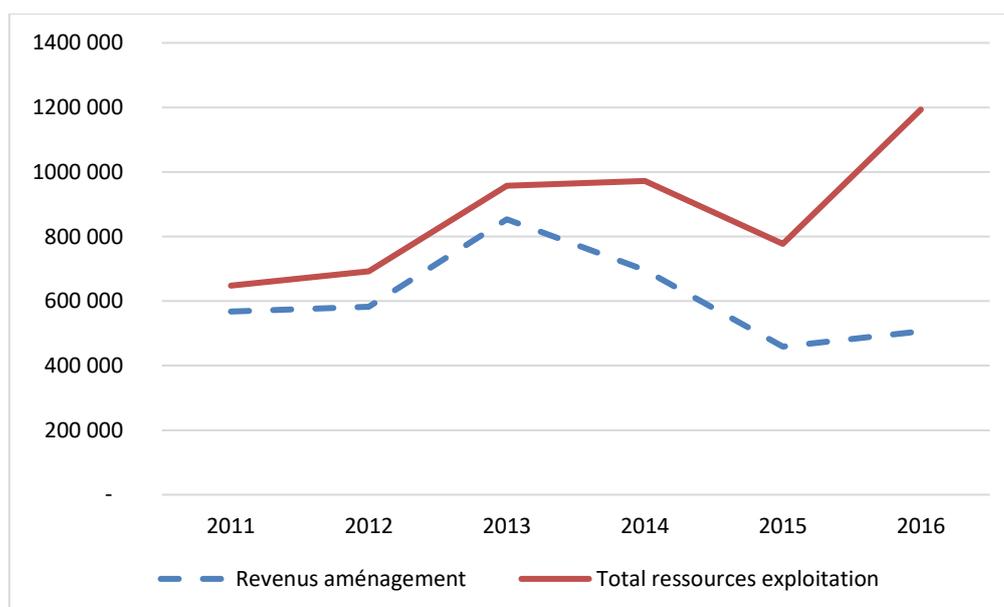
7.3.2- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont constituées des produits des services du domaine et des ventes diverses (SC70), des autres produits de gestion courante (SC75) et de la production stockée hors terrains aménagés. Les produits des services du domaine constituent des gisements de ressources compte tenu de la liberté tarifaire dont bénéficient les collectivités. Il faut également relever, parmi ces produits, la facturation aux budgets annexes des mises à disposition de personnel et des frais engagés pour leur compte (SC7084 et SC7087).

Les ressources d'exploitation augmentent de 11,6 % en variation annuelle moyenne, soit un doublement en valeur (cf. tableau en annexe).

L'essentiel de ces ressources reste constitué des recettes perçues par le SDEA au titre de son activité d'aménagement, même si leur part diminue.

Graphique 1 : Evolutions des revenus d'aménagement au regard des ressources d'exploitation



Source : CRC selon données SDEA

¹⁶⁵ Au lieu des trois quarts pour l'année 2017.

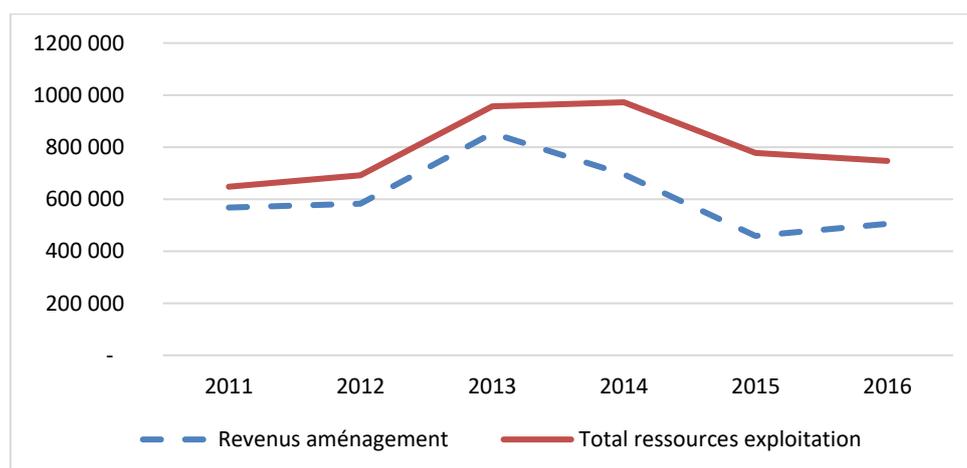
L'augmentation des ressources d'exploitation est à pondérer car une partie de l'augmentation à compter de 2015 correspond à une activité réalisée par le SDEA pour son propre compte (remboursements de frais sous la forme d'une rémunération versée depuis les BA au BP), tandis qu'en 2017, un versement exceptionnel correspondant à la mise en place de panneaux photovoltaïques est intervenu¹⁶⁶.

Entre 2016 et 2017, les ressources d'exploitation augmentent de 53,5 % (soit 0,4 M€ en valeur) en raison de la hausse du poste « travaux, études et prestation de services » et plus particulièrement du compte 7068 « autres redevances et droits » : le SDEA a perçu 480 k€ d'une société au titre de la mise à disposition d'un terrain pour la centrale photovoltaïque de Lanas. A partir de 2018, cette ressource est limitée à 50 k€ par an.

Les années précédentes, l'essentiel de ce poste était composé des redevances versées au titre de la DSP conclue pour les réseaux d'irrigation.

Compte non tenu de ces remboursements de frais et du produit exceptionnel lié à l'installation du parc photovoltaïque, la part dans le total des ressources d'exploitation des recettes de l'activité d'aménageur est stable, alors que le SDEA avait plutôt envisagé de développer cette activité.

Graphique 2 : Evolutions des revenus d'aménagement au regard des ressources d'exploitation après retraitement



Source : CRC selon données SDEA

7.4- Le SDEA, un organisme à la charge principalement du département de l'Ardèche

7.4.1- Un soutien financier départemental important

Le SDEA est très dépendant du département de l'Ardèche : en plus des ressources d'exploitation, le département lui accorde des avances et prend en charge la majeure partie de sa dette. Le montant global du soutien départemental peut ainsi être évalué à 10,3 M€ entre 2011 et 2017.

¹⁶⁶ Parc sur l'aérodrome de Lanas.

Tableau 24 : Soutien financier départemental

(en €)	2011*	2012*	2013**	2014**	2015	2016	2017
Versements départementaux							
Compte 7473 (subventions fonctionnement)	748 701	615 312	615 312	615 312	597 000	567 000	793 946
Compte 7473 (subventions Rhône vallée)			1 633 764	1 718 861			
Avances inscrites au compte 16873	829 201	274 262	210 603	133 379	68 861	70 238	72 826
Compte 1313 (subvention d'investissement actifs amortissables)		241 996					
Compte 1323 (subventions d'investissement actifs non amortissables)	5 982	449 550	131 775	40 862	58 892	137 024	155 177
Emprunts du SDEA pris en charge par le département							
Compte 1383 (remboursement capital)	55 246	41 013	42 355	44 104	46 382	48 540	36 976
Compte 7473 (remboursement intérêt)	35 573	111 051	37 960	40 931	29 041	24 270	22 366
Total du soutien financier global du département	1 674 704	1 733 184	2 671 768	2 593 448	800 176	847 071	1 081 292

Source : g rands livres et trésorerie / retraitement CRC

*pour le 7473 subv. il comprend une subvention du CD inscrite à tort en 7474 pour 14 k€ en 2011 et 11 k€ en 2012

** Le montant élevé en 7473 s'explique par la participation départementale à l'opération Rhône Vallée pour 1,6 M€

7.4.2- La mise à disposition de cinq agents du département

Depuis le 3 mars 2017, les cinq agents du service du développement économique de l'Ardèche ont été mis à disposition du SDEA en vue de permettre au « *département de s'appuyer sur le SDEA pour poursuivre ses interventions dans le cadre des solidarités territoriales et humaines, et ainsi poursuivre la diversification de son offre de service* »¹⁶⁷.

La mise à disposition des fonctionnaires territoriaux est prévue aux articles 61 et 61-1 de la loi du 26 janvier 1984¹⁶⁸.

Selon les conventions de mise à disposition, ces dernières font l'objet d'un remboursement de la part du SDEA.

En parallèle, le département valorise dans le cadre de la convention de partenariat financier conclue avec le syndicat le montant total lié à la mise à disposition, soit la masse salariale et les frais liés à l'activité du pôle¹⁶⁹ (au titre de l'année 2017, le montant évalué par le SDEA au titre de ces frais s'élève à 31 k€).

Par ailleurs, le montant prévu dans l'avenant n° 1 pour le remboursement de cette mise à disposition (soit 285 k€) est surévalué, compte tenu du paiement effectivement réalisé à ce titre en remboursement des frais liés à la mise à disposition par le SDEA en mars 2018 pour ce même exercice 2017 (mandat du 20 mars 2018 de 248 k€).

Cette mise à disposition à titre onéreux est en réalité prise en charge totalement par le département, car elle fait l'objet d'un remboursement en application de ces conventions.

L'ordonnateur a indiqué qu'à l'avenir les agents seraient mis à disposition à titre gratuit par simplification, ce qui renforcera le soutien départemental.

¹⁶⁷ Avenant n° 1 à la convention cadre de partenariat 2017-2020 précitée.

¹⁶⁸ Un fonctionnaire territorial peut être mis à disposition auprès d'un ou de plusieurs organismes pour y effectuer tout ou partie de son service. L'organisme d'accueil rembourse à la collectivité ou établissement d'origine la rémunération de l'agent mis à disposition. Si la mise à disposition donne lieu à remboursement, il peut être dérogé à cette règle lorsqu'elle intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre.

¹⁶⁹ Utilisation de deux véhicules de service, téléphones mobiles, loyer des locaux, restaurants.

7.4.3- La mise à disposition à titre gratuit de locaux

En plus de l'aide financière, le département met à disposition du SDEA à titre gracieux de 511 m² de bureaux sur les deux premiers étages et 185 m² au rez-de-chaussée comprenant essentiellement des garages¹⁷⁰. Le coût de l'occupation est évalué par la convention à 42 k€ par an¹⁷¹.

Des bureaux du quatrième étage du bâtiment sont aussi occupés par des agents du SDEA ; ces locaux (au total 66,9 m² de bureaux et 29,4 m² de communs) appartiennent à la région et ont fait l'objet d'une mise à disposition à compter du 1^{er} avril 2017, date de la mise à disposition des agents du pôle du développement économique du département. Si la convention a prévu un loyer annuel de 5 300 € HT, auquel il convient d'ajouter 2 000 € HT de charges locatives, cette convention aurait été résiliée aujourd'hui, de sorte que le SDEA bénéficierait gratuitement de ces locaux. Selon l'ordonnateur, les agents concernés du syndicat n'ont pas vocation à y rester et se maintiennent dans les lieux « *dans l'attente d'une solution alternative* ».

7.5- L'évolution des charges de gestion

Le poids des dépenses de personnel dans les charges totales augmente sensiblement de 55,8 % en 2011 à 66,1 % en 2017.

Tableau 25 : Les charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Structure moyenne
Charges à caractère général	263 481	313 710	260 818	300 650	312 063	320 961	307 015	20,4 %
+ Charges de personnel	705 436	767 352	786 830	892 281	1 000 827	955 800	1 060 500	60,6 %
+ Subventions de fonctionnement	11 153	11 588	11 238	11 881	13 054	7 000	9 000	0,7 %
+ Autres charges de gestion	272 446	201 732	204 799	349 488	274 405	113 464	194 736	15,8 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	12 071	43 428	40 789	39 429	36 814	34 759	34 187	2,4 %
= Charges courantes	1 264 588	1 337 810	1 304 475	1 593 729	1 637 163	1 431 984	1 605 438	100,0 %
<i>Charges personnel / charges courantes</i>	<i>55,8 %</i>	<i>57,4 %</i>	<i>60,3 %</i>	<i>56,0 %</i>	<i>61,1 %</i>	<i>66,7 %</i>	<i>66,1 %</i>	

Cette situation ne prend pas en compte les dépenses de personnel liées au remboursement des cinq agents mis à disposition en 2017 en raison d'un non rattachement des charges. Si l'on intègre la somme payée à ce titre, le poids des charges de personnel dans les charges courantes s'élève à 70,6 % pour cette dernière année, ce qui est élevé et souligne leur rigidité.

Les charges à caractère général diffèrent du chapitre 011 de l'instruction budgétaire et comptable M52 en ce qu'elles sont présentées nettes des transferts et des atténuations de charges.

Aucun travail de réduction de ces charges n'a été entrepris, ce poste progressant de 2,6 % en moyenne annuelle (cf. tableau dans les annexes financières). La chambre invite le syndicat à analyser l'ensemble de ces postes pour définir des pistes d'économies.

¹⁷⁰ Convention conclue le 15 décembre 2003 pour une durée illimitée.

¹⁷¹ 35 € annuel par m² pour le rez-de-chaussée et 70 € par m² pour les étages.

Les dépenses de personnel augmentent de 7 % en moyenne annuelle, en lien avec le recrutement d'agents. Toutefois, en l'absence de rattachement des charges, les charges de personnel externe¹⁷² en 2017 ne comprennent pas la somme payée en 2018 pour le remboursement des agents mis à disposition au titre du développement territorial en 2017.

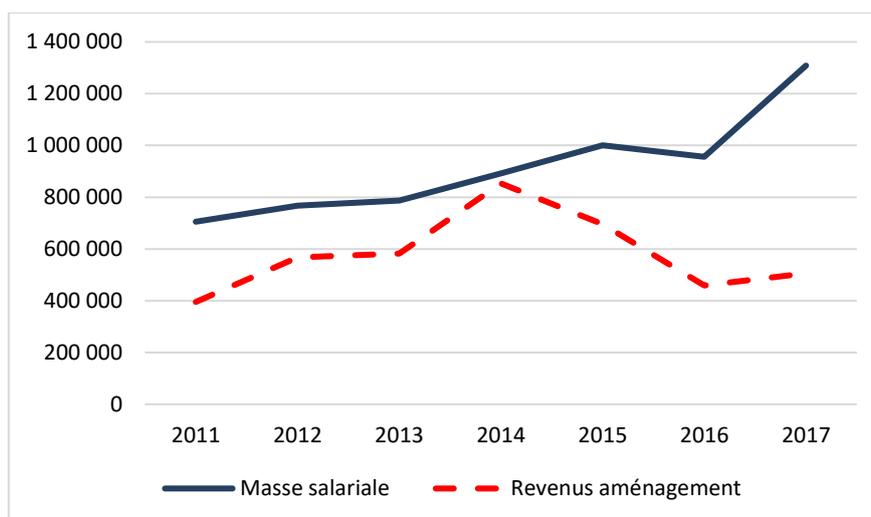
Tableau 26 : La masse salariale

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	498 801	535 546	549 614	614 342	690 314	659 306	728 735	
<i>Dont rémunération contractuels</i>	9 049	9 186	0	0	21 922	38 223	43 904	+30,1 %
+ Charges sociales	191 619	218 755	220 772	248 187	269 463	270 119	298 297	+7,7 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	3 946	3 847	4 324	4 758	5 153	4 643	5 230	+4,8 %
+ Autres charges de personnel	11 070	9 205	12 120	15 827	17 902	18 025	26 439	+15,6 %
= Charges de personnel interne	705 436	767 352	786 830	883 115	982 833	952 094	1 058 701	+7,0 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	27,2 %	28,5 %	28,1 %	28,1 %	27,4 %	28,4 %	28,2 %	
+ Charges de personnel externe	0	0	0	9 166	17 994	3 706	1 799	N.C.
= Charges de personnel totales	705 436	767 352	786 830	892 281	1 000 827	955 800	1 060 500	7,0 %

Si l'on ajoute cette somme (248 k€), les dépenses de personnel augmentent en réalité de 85 % pour s'établir à 1,3 M€. Selon l'ordonnateur, cette augmentation de la masse salariale serait justifiée par la réorientation du syndicat vers une dimension technique et de production d'expertise dans le cadre des opérations d'aménagement en échange de rémunération.

Lorsque l'on compare l'évolution de la masse salariale du syndicat et la rémunération perçue au titre de l'activité d'aménagement, on relève un effet de ciseaux à compter de l'année 2014, démontrant que le recrutement de cadres experts sur la période ne s'est pas accompagné de revenus correspondants.

Graphique 3 : Comparaison masse salariale et revenus d'activité liés à l'aménagement



Source : CRC selon données SDEA

¹⁷² Si comptablement ces sommes se rattachent à des charges de caractère général, il convient en termes d'analyse financière de les apprécier sous l'angle des dépenses de personnel.

L'essentiel des charges de gestion hors dépenses de personnel est constitué du déficit des budgets annexes pris en charge par le budget principal (cf. tableau dans les annexes financières). Les subventions de fonctionnement sont stables (cf. annexes) malgré une erreur d'imputation jusqu'en 2015¹⁷³.

7.6- Le financement des dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement sont peu importantes (707 k€ cumulés).

Tableau 27 : Financement propre et dépenses d'équipements

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
= Financement propre disponible (C+D)	172 298	406 541	121 662	37 702	- 2 024	154 416	348 395	1 238 990
Dépenses d'équipement	45 934	92 574	47 812	128 458	242 927	83 444	66 369	707 520
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	375,09 %	439,15 %	254,46 %	29,35 %	- 0,83 %	185,05 %	524,93 %	

Les subventions d'investissement assurent globalement 46 % du financement des dépenses d'équipement tandis que 28 % du financement des équipements provient de l'emprunt, devant les produits de cession qui s'élèvent à près de 16 %. Ces derniers correspondent principalement à des cessions effectuées dans le cadre de l'activité d'aménagement du syndicat. Le potentiel de cession du syndicat étant important, la part de ces produits de cession pourrait augmenter dans le financement d'investissements. Ceux-ci devraient diminuer en cas de mise en œuvre de la stratégie de cession et de rationalisation du patrimoine.

L'effort annuel d'amortissement de l'organisme est très faible (0,3 % en moyenne chaque année), ce qui explique un faible degré d'amortissement cumulé des immobilisations corporelles. Les amortissements pour les constructions sont tout aussi peu élevés, alors que le matériel et outillage ainsi que le matériel de transport et le mobilier font l'objet d'amortissements réguliers.

7.7- La situation bilancielle

7.7.1- La dette

La dette regroupe les prêts contractés par le SDEA, y compris ceux supportés en dernier lieu par le département, et les avances octroyées par le département, notamment pour les zones d'activités.

7.7.1.1- L'évolution de l'endettement du budget principal

L'encours de la dette atteint un maximum en 2011 (près d'1 M€), et diminue depuis.

¹⁷³ Au compte 6574 sont enregistrées les subventions versées aux organismes privés. Or il ressort de la consultation des grands livres que ce compte, jusqu'en 2015, comprenait des cotisations versées aux mutuelles et de la subvention à l'association du personnel, ce qui constituait une erreur d'imputation. Ces cotisations ont toutefois été enregistrées, conformément à la nomenclature comptable, au compte 64 à compter de 2016.

Tableau 28 : Evolution des ratios relatifs à l'endettement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	295 443	982 835	834 072	774 744	712 647	647 650	579 614	+11,9 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	30 008	148 763	59 328	62 097	64 998	68 035	57 627	11,5 %
+ Nouveaux emprunts	717 400	0	0	0	0	0	0	- 100,0 %
= Encours de dettes du BP au 31 décembre	982 835	834 072	774 744	712 647	647 650	579 614	521 987	- 10,0 %
Charges d'intérêts et pertes nettes de change	12 071	43 428	40 789	39 429	36 814	34 759	34 187	18,9 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	1,2 %	5,2 %	5,3 %	5,5 %	5,7 %	6,0 %	6,5 %	

Trois contrats de prêt ont été conclus en 2011 pour un montant total de 717 k€, pour, selon la délibération du 1^{er} décembre 2017, financer des travaux sur le barrage de Devesset, le château des Célestins¹⁷⁴ et le barrage de Saint-Martial¹⁷⁵, ces propriétés étant qualifiées « *d'équipements d'intérêt départemental* ».

Une opération de refinancement a été décidée par cette même délibération, un nouveau contrat se substituant aux trois anciens pour le capital restant dû (de 492 k€) pour une même durée (soit jusqu'en 2026) pour un taux fixe moins élevé (0,49 %) mais avec le paiement d'une indemnité de remboursement anticipé de 109 k€, le syndicat calculant l'économie globale à 10 k€ sans avoir toutefois procédé à une actualisation des flux (contrat de prêt n° 0997196).

7.7.1.2- La dette consolidée du SDEA

La dette consolidée du SDEA diminue (cf. tableau dans les annexes financières). Il convient de distinguer la dette classique, soit celle du budget principal et du BA 3A, de celle constituée d'avances du département, soit principalement celle du BA ZIM pour lequel en 2017 seulement 465 k€ correspondaient à quatre prêts classiques, le reste, soit 9,2 M€, étant des avances.

Au 31 décembre 2017 et hors avances départementales, la dette de l'établissement s'élevait à un peu moins de 2 M€. Un peu moins de 4 M€ ont été versés au titre des annuités d'emprunt entre 2011 et 2017.

Tableau 29 : Annuités consolidées

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
annuité en capital consolidée	912 049	472 177	331 281	411 464	361 658	374 750	374 828	3 238 207
charges d'intérêts consolidées	106 787	106 657	91 821	107 325	91 238	78 928	68 108	650 864
annuité globale consolidée	1 018 836	578 834	423 101	518 789	452 897	453 679	442 936	3 889 072

7.7.1.3- La dette globale propre au SDEA

La dette propre du SDEA (annuités non prises en charge par le département) a augmenté, elle est constituée de cinq emprunts souscrits pour le château de Colombier-le-Cardinal, le restaurant le Pélican à Lanas, la zone industrielle Lavilledieu et le parc zoologique de Peaugres (deux emprunts).

¹⁷⁴ Travaux de mise aux normes du dispositif d'assainissement individuel du domaine et de son raccordement au réseau de collecte et de la station d'épuration communaux.

¹⁷⁵ Etudes et travaux de confortement du barrage.

Le coût des annuités totales de cette dette propre serait d'environ 10 k€ annuel de 2011 à 2013, puis de 100 k€ à compter de 2014.

Tableau 30 : Annuités dette propre (en €)

Budget	Comptes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BP	1641	7 790	8 131	8 487	8 859	9 247	9 652	10 075
	66111	2 726	2 385	2 029	1 657	1 269	864	441
3A	1641				15 624	16 161	16 715	17 289
	66111				9 973	9 436	8 881	8 308
ZIM	1641				51 250	51 250	51 250	51 250
	66111				18 350	16 772	15 193	13 615
Total		10 516	10 516	10 516	105 713	104 134	102 556	100 977

Source : SDEA

7.7.1.4- La part de la dette globale du SDEA supportée par le département

Jusqu'en 2017 le département prévoit en charge les prêts contractés pour des biens et des équipements du SDEA et identifiés d'intérêt départemental.

Les équipements concernés sont l'aérodrome de Lanas, le parc zoologique de Peaugres, le barrage du Cheylard, des friches, les bases de loisirs de Devesset, Saint-martial et Coucouron, le château des Célestins et les zones d'activités Lavielledieu et Rhône-Vallée.

L'essentiel de la dette du SDEA est ainsi portée par le département de l'Ardèche qui rembourse les annuités d'emprunt. Le SDEA a reconstitué le montant des annuités pris en charge.

Tableau 31 : Annuités pris en charge par le CD 07 et avances

En €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Compte 1383 (remboursement capital)	55 246	41 013	42 355	44 104	46 382	48 540	36 976
Compte 7473	35 573	111 051	37 960	40 931	29 041	24 270	22 366
Remboursement annuités au compte 16873	1 042 858	200 000	85 716	607 332	47 332		
Avances au compte 16873	829 201	274 262	210 603	133 379	68 861	70 238	72 826
Total du soutien financier global du département	1 962 878	626 326	376 634	825 746	191 616	143 048	132 168

Source : SDEA / grands livres / retraitement CRC

Entre 2011 et 2017, le département a pris en charge un montant total de 2,6 M€ d'annuités d'emprunts, auquel pourraient s'ajouter les avances de 1,7 M€.

7.7.1.5- Conclusion sur la dette

Sur le montant des annuités d'emprunt prises en charge (un peu moins de 4 M€), seuls 445 k€ ont été in fine supportés par le syndicat.

L'évolution à venir de l'endettement du syndicat pour son budget principal en particulier dépend en partie de sa politique de gestion patrimoniale ; disposant de nombreux équipements d'intérêt départemental, il a régulièrement recouru à l'emprunt pour les entretenir (château des Célestins, confortement de barrages, réhabilitation du restaurant de l'aérodrome). Si le syndicat parvient à céder certains de ses biens, il réduira mécaniquement son recours à l'emprunt.

La dette contractée sous la forme d'avances pour le financement des zones d'activité présente un risque financier, en raison, d'une part, de la nécessaire dépréciation à effectuer pour la zone du Pouzin en lien avec le risque d'inondations (cf. supra), et, d'autre part, de la lente commercialisation de la zone de Lavilledieu.

7.7.2- Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

Le fonds de roulement net global (FRNG) prend en compte l'ensemble des opérations réelles et d'ordre budgétaires et non budgétaires et correspond à la différence entre les ressources propres et les emplois immobilisés.

Il connaît une évolution heurtée mais augmente globalement et se maintient à un niveau élevé. Cette évolution s'explique par une moindre diminution des ressources stables par rapport aux emplois immobilisés. Ces derniers sont en particulier affectés par l'augmentation du solde créditeur du compte de tiers en lien avec l'activité de mandataire (dans le cadre d'opérations de maîtrise d'ouvrage) avec 2 M€ d'écart sur ce poste entre 2011 et 2017.

Le besoin en fonds de roulement de gestion, à l'inverse du BFR global, n'intègre pas les dettes et créances sociales, fiscales et les comptes de rattachement. Il est négatif sur l'ensemble de la période en raison d'un encours fournisseurs important.

Le niveau de BFR global après avoir été négatif en 2012 et 2015, atteint un maximum en 2017 où il représente 622 jours de charges courantes. Ce montant résulte de l'augmentation des créances d'exploitation et du niveau négatif des autres dettes et créances, soit une augmentation des subventions à recevoir et des sommes dues par les autres personnes publiques.

7.7.3- La trésorerie

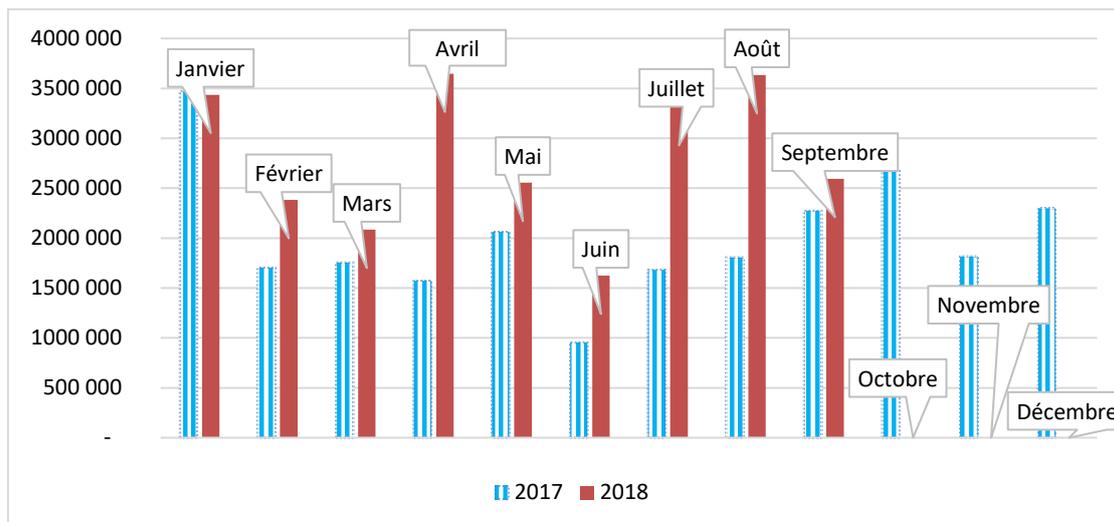
Au 31 décembre de chaque exercice, le niveau de la trésorerie est très élevé.

Tableau 32 : La trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 845 652	3 898 577	4 458 780	5 684 406	5 048 706	4 171 301	5 037 866	+ 10,0 %
- Besoin en fonds de roulement global	924 833	-728 858	2 091 575	2 969 506	-855 651	2 483 822	2 737 828	+ 19,8 %
=Trésorerie nette	1 920 819	4 627 435	2 367 206	2 714 901	5 904 356	1 687 479	2 300 038	+ 3,0 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	554	1 263	662	622	1 316	430	523	- 1,0 %

L'étude infra-annuelle réalisée pour 2017 et jusqu'au mois de septembre de l'année 2018 confirme ce constat (cf. tableau dans les annexes financières).

Graphique 4 : Solde débiteur du compte 515 au dernier jour de chaque mois



Source : CRC selon données SDEA

En 2017 et 2018, l'utilisation de lignes de trésorerie par deux fois (cf. tableaux dans les annexes financières) pour un montant total de 1 M€ n'était pas nécessaire, compte tenu du niveau mensuel de trésorerie. Cela est d'autant plus inutile que le coût lié à l'utilisation¹⁷⁶ s'est élevé sur la période 2014-2017 à plus de 16 k€.

La gestion de trésorerie pose également question, compte tenu du titre émis en 2013 par le département de 1,5 M€ et pour lequel il reste 840 k€ à rembourser. Le niveau de trésorerie du syndicat lui permet dès à présent de procéder au remboursement de ce titre.

Par ailleurs, le montant de 245 k€ lié à un titre émis par le département en décembre 2017 pour le paiement des charges de personnel mis à disposition, n'a été honoré qu'en mars 2018, alors que le syndicat disposait des fonds nécessaires au paiement avec un niveau de trésorerie à la fin du mois de décembre 2017 de 2,3 M€. Cela aurait permis par ailleurs d'avoir une imputation de la charge sur l'exercice 2017, le syndicat ne pratiquant pas le rattachement des charges et des produits.

¹⁷⁶ Ou à la non utilisation avec le paiement de commission de non utilisation de la ligne de trésorerie prévue au contrat.

8- ANNEXES**8.1- ANNEXE 1 : Décision du Conseil d'État relative à la définition du contrôle analogue**

Il ressort de la décision du Conseil d'État du 6 novembre 2013 (*Société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise*, n° 365079) que si la commune de Marsannay-la-Côte participait bien au capital de la SPLA en cause à la hauteur de 1,076 %, elle ne pouvait pas en revanche « être regardée comme participant, de façon effective, aux organes de direction de la société ni, par suite, comme exerçant sur la SPLA, même conjointement avec les autres actionnaires, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ». Pour parvenir à une telle conclusion, le Conseil d'État relève d'une part, que la commune ne disposait « pas d'un représentant propre au sein de son conseil d'administration, alors que cette instance, principal organe de direction de cette société, approuve les concessions d'aménagement » et, d'autre part, qu'elle n'y avait voix délibérative « que de façon indirecte, par l'intermédiaire d'un représentant commun des petits actionnaires ». De plus, il est également souligné que la commune ne pouvait « seule, requérir l'inscription d'un projet à l'ordre du jour, selon l'article 27 des statuts, dès lors qu'elle détient moins de 5 % du capital de la société », et qu'« aucun des organes au sein desquels elle est directement représentée, que sont l'assemblée spéciale des petits actionnaires, le comité technique et financier et le comité de contrôle, ne disposent, en matière d'exécution des concessions d'aménagement confiées à cette société, d'un pouvoir décisionnaire ».

8.2- ANNEXE 2 : Annexes budgétaires et financières**Tableau 33 : Constitution de la capacité d'autofinancement**

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ecart	Variation
=Produits de gestion (A)	1 407 551	1 314 142	1 393 614	1 641 559	1 639 098	1 413 822	2 038 848	631 297	45 %
=Charges de gestion (B)	1 252 517	1 294 382	1 263 685	1 554 300	1 600 349	1 397 225	1 571 251	318 734	25 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	155 034	19 759	129 929	87 259	38 748	16 597	467 597	312 563	202 %
<i>en % des produits de gestion</i>	11,0 %	1,5 %	9,3 %	5,3 %	2,4 %	1,2 %	22,9 %		
+/- Résultat financier	- 12 071	- 43 428	- 40 789	- 39 429	- 36 814	- 34 759	- 34 187	- 22 116	183 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 33 147	16 344	- 24 001	- 15 095	9 555	27 102	- 110 125	- 76 978	232 %
=CAF brute	109 816	- 7 324	65 138	32 735	11 490	8 940	323 286	213 469	194 %
<i>en % des produits de gestion</i>	7,8 %	- 0,6 %	4,7 %	2,0 %	0,7 %	0,6 %	15,9 %		
- Annuité en capital de la dette	30 008	148 763	59 328	62 097	64 998	68 035	57 627	27 619	92 %
= CAF nette ou disponible (C)	79 808	- 156 087	5 811	- 29 362	- 53 508	- 59 095	265 659	185 850	233 %

Tableau 34 : Produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	776 733	666 270	701 378	684 599	666 859	636 383	845 454	1,4 %
+ Ressources d'exploitation	617 935	647 872	692 236	956 960	972 239	777 439	1 193 394	11,6 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	12 883	0	0	0	0	0	0	- 100,0 %
= Produits de gestion (A)	1 407 551	1 314 142	1 393 614	1 641 559	1 639 098	1 413 822	2 038 848	6,4 %

Tableau 35 : Ressources d'exploitation

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Domaine et récoltes	20 560	100	0	0	0	3 960	6 360	- 17,8 %
+ Travaux, études et prestations de services	15 639	20 497	57 469	32 829	31 042	48 331	585 534	82,9 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Remboursement de frais	0	0	0	0	190 667	214 955	46 385	N.C.
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	36 199	20 597	57 469	32 829	221 709	267 247	638 279	61,3 %
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	411 736	583 275	589 767	862 131	703 530	464 193	512 249	3,7 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	170 000	44 000	45 000	62 000	47 000	46 000	42 866	- 20,5 %
= Autres produits de gestion courante (b)	581 736	627 275	634 767	924 131	750 530	510 193	555 115	- 0,8 %
= Ressources d'exploitation (a+b)	617 935	647 872	692 236	956 960	972 239	777 439	1 193 394	11,6 %

NB : Les revenus locatifs et redevance consistent principalement en des rémunérations versées au SDEA au titre de son activité de prestataire de services (comme aménageur, au titre de l'AMOE, de l'AMO ou de la maîtrise d'ouvrage dite déléguée). Le reste consiste principalement en des revenus locatifs pour une dépendance du château des célestins et pour une ferme à Devesset ou à des remboursements de la part agent pour les chèques déjeuner.

Tableau 36 : Charges à caractère général

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	263 481	313 710	260 818	300 650	312 063	320 961	307 015	2,6 %
<i>Dont achats (y c. variation de stocks)</i>	<i>36 375</i>	<i>39 564</i>	<i>46 115</i>	<i>33 396</i>	<i>32 790</i>	<i>40 596</i>	<i>39 629</i>	<i>1,4 %</i>
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>6 570</i>	<i>N.C.</i>
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>83 499</i>	<i>108 586</i>	<i>78 498</i>	<i>105 268</i>	<i>101 772</i>	<i>75 340</i>	<i>142 132</i>	<i>9,3 %</i>
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	<i>51 864</i>	<i>58 371</i>	<i>54 778</i>	<i>67 168</i>	<i>75 610</i>	<i>75 928</i>	<i>33 394</i>	<i>- 7,1 %</i>
<i>Dont autres services extérieurs</i>	<i>15 050</i>	<i>12 186</i>	<i>9 840</i>	<i>9 482</i>	<i>16 289</i>	<i>21 080</i>	<i>8 477</i>	<i>- 9,1 %</i>
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>2 631</i>	<i>2 631</i>	<i>2 751</i>	<i>0</i>	<i>2 832</i>	<i>2 868</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	<i>6 991</i>	<i>31 240</i>	<i>6 087</i>	<i>7 724</i>	<i>7 362</i>	<i>25 789</i>	<i>10 883</i>	<i>7,7 %</i>
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	<i>18 703</i>	<i>8 347</i>	<i>12 707</i>	<i>18 582</i>	<i>23 491</i>	<i>17 616</i>	<i>10 373</i>	<i>- 9,4 %</i>
<i>Dont déplacements et missions</i>	<i>3 182</i>	<i>2 589</i>	<i>3 662</i>	<i>6 156</i>	<i>5 231</i>	<i>6 319</i>	<i>6 709</i>	<i>13,2 %</i>
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	<i>22 780</i>	<i>25 558</i>	<i>22 653</i>	<i>26 629</i>	<i>23 537</i>	<i>29 102</i>	<i>28 026</i>	<i>3,5 %</i>
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	<i>22 405</i>	<i>24 639</i>	<i>23 728</i>	<i>26 245</i>	<i>23 149</i>	<i>26 321</i>	<i>20 823</i>	<i>- 1,2 %</i>

Tableau 37 : Charges de gestion hors dépenses de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Contributions obligatoires (a)	0	0	670	1 272	1 798	1 656	0	N.C.
Indemnités et frais des élus et des groupes d'élus (c)	34 670	31 664	34 129	38 216	35 607	35 308	39 736	2,3 %
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	33 091	30 650	32 903	36 874	34 091	33 539	38 919	2,7 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 580	1 015	1 226	1 342	1 515	1 770	817	- 10,4 %
Autres charges diverses de gestion (d)	237 776	170 067	170 000	310 000	237 000	76 500	155 000	- 6,9 %
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif (compte 65821*)</i>	237 776	170 000	170 000	310 000	237 000	76 000	155 000	- 6,9 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	0	0	0	0	500	0	N.C.
=Autres charges de gestion (a+b+c+d)	272 446	201 732	204 799	349 488	274 405	113 464	194 736	- 5,4 %

*Le compte 65821 enregistre, dans le budget principal de la collectivité, la prise en charge du déficit du budget annexe à caractère administratif.

Tableau 38 : Subventions de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Subventions de fonctionnement	17 453	17 888	17 538	18 881	20 054	14 000	18 000
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	11 153	11 588	11 238	11 881	13 054	7 000	9 000
<i>Dont subvention à l'association du personnel</i>	6 300	6 300	6 300	7 000	7 000	7 000	9 000

Tableau 39 : Indicateurs de l'effort de renouvellement des immobilisations

en %	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
<i>Effort annuel d'amortissement (dotations aux amortissements des immo. propres / immo. propres)</i>	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
<i>Degré d'amortissement cumulé des immobilisations corporelles propres</i>	2,2 %	1,6 %	1,7 %	1,9 %	1,8 %	2,1 %	2,3 %	1,9 %
<i>Rythme apparent de renouvellement des immobilisations en années (immo. brutes propres / inv. d'équ. de l'année) [en années]</i>	706,5	267,7	722,4	477,0	369,5	231,3	255,6	354,16

Tableau 40 : Dette consolidée

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 31 décembre	982 835	834 072	774 744	712 647	647 650	579 614	521 987	- 10,0 %
Capacité de désendettement BP en années (Dettes / CAF brute du BP)	9	- 114	12	22	56	65	2	
Encours BA ZI et maraichères	10 124 083	9 939 083	10 563 480	9 956 993	9 906 462	9 755 380	9 704 902	- 0,7 %
Capacité de désendettement BA ZI en années (Dettes / CAF brute du BA)	1	1	1	1	1	1	1	
Encours BA activités TVA	1 926 324	1 862 172	2 005 709	1 587 259	1 362 659	1 129 931	888 709	- 12,1 %
Capacité de désendettement BA activités TVA en années (Dettes / CAF brute du BA)	34	90	22	3	6	34	2	
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	13 074 236	12 635 327	13 343 934	12 256 899	11 916 770	11 464 925	11 115 598	- 2,7 %
part de l'encours BP/dette consolidée	8 %	7 %	6 %	6 %	5 %	5 %	5 %	

Tableau 41 : Evolution du solde mensuel de trésorerie et de l'utilisation de lignes de trésorerie entre 2017 et septembre 2018

Année	JANVIER	FEVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN
trésorerie mensuelle du SDEA (en k€)						
2017	3 471 651	1 703 441	1 754 460	1 574 321	2 064 226	955 542
2018	3 436 046	2 380 913	2 083 612	3 647 090	2 553 965	1 623 046
variation de trésorerie						
2017	NC	- 1 768	51	- 180	490	- 1 109
2018	1 136	- 1 055	- 297	1 563	- 1 093	-931
mouvements lignes de trésorerie						
date					18/05/2017	
mouvements					500	
trésorerie mensuelle du SDEA (en k€)						
2017	1 682 449	1 806 101	2 273 729	2 674 048	1 815 365	2 300 038
2018	3 312 830	3 631 788	2 592 660	Nc	Nc	Nc
variation de trésorerie						
2017	727	124	468	400	-859	485
2018	1 690	319	- 1 039	NC	NC	NC
mouvements lignes de trésorerie						
date	25/07/2017			16/10/2017		
mouvements	500			- 1 000		

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr